

Научно-исследовательский центр «Безопасность»  
Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации

**О. В. Климочкин**

**ЧАСТНАЯ ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ОСОБЕННОСТИ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ**

*Монография*

Волгоград 2020

УДК 347.71(470+571)  
ББК 67.99(2Рос)404.91  
К49

#### Рецензенты:

д-р юрид. наук, проф., зам. генерального директора Группы компаний «Базовый элемент» (Базэл) **В. Ю. Голубовский**; президент Общероссийского отраслевого объединения работодателей в сфере охраны и безопасности «Федеральный координационный центр руководителей охранных структур» (ФКЦ РОС), член Общественной Палаты Российской Федерации **А. М. Козлов**; д-р экон. наук, проф., председатель Правления Объединения «Глобал-Безопасность» **М. И. Королев**; д-р экон. наук, проф., проф. каф. государственного управления и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель НИЦ «Безопасность» **А. Б. Корсак**; канд. пед. наук, начальник Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии **А. А. Маликов**

ISBN 978-5-9669-2004-3



© Климочкин О. В., 2020  
© НИЦ «Безопасность», 2020  
© Оформление. Издательство  
Волгоградского государственного  
университета, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	
<b>Глава 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ .....</b>	
1.1. Обеспечение безопасности: ее категории и виды .....	
1.2. Обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности – функция государства .....	
<b>Глава 2. ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	
2.1. <i>Предварительный этап</i> формирования негосударственных услуг безопасности (1989–1991 годы) .....	
2.1.1. Основные тенденции и направления развития .....	
2.1.2. Принимаемые меры со стороны государственных структур .....	
2.2. <i>Первый этап</i> . Нормативное правовое закрепление частной охранной деятельности (1992–1997 годы) .....	
2.2.1. Основные тенденции и направления развития .....	
2.2.2. Официальная статистика и общественные объединения .....	
2.3. <i>Второй этап</i> . Переломный период в ориентированности деятельности частных охранных структур, переход части из них из сферы правоохранительной направленности к силовому бизнесу (1998–2007 годы) .....	
2.3.1. Основные тенденции и направления развития .....	
2.3.2. Официальная статистика и профессиональные объединения .....	
2.3.3. Проблемные вопросы функционирования охранных структур .....	
2.3.4. Принятые меры на уровне государственных органов .....	
2.4. <i>Третий этап</i> . Усиление лицензионного контроля и проведение ревизии субъектов частной охранной деятельности (2008–2015 годы). Одновременная либерализация общего режима государственного контроля за субъектами предпринимательства, повлекшая снижение качества охранных услуг и рост случаев их фиктивного оказания .....	

2.4.1. Основные изменения в нормативном регулировании и направления развития .....	
2.4.2. Официальная статистика, тенденции развития и исследования отрасли .....	
2.5. <i>Четвертый этап.</i> Формирование основных институтов гражданских институтов охранного сообщества и механизмов самоочищения охранной отрасли от недобросовестных участников рынка охранных услуг (2016 год по настоящее время) .....	
2.5.1. Изменения в структуре государственных органов .....	
2.5.2. Официальная статистика и тенденции развития .....	
2.5.3. Создание отраслевых общественных институтов и иных организаций в сфере охранной деятельности .....	
2.5.4. Основные проблемы экономического развития охранной отрасли и варианты их решения .....	
2.5.4.1. Проблемы ценообразования в охранной деятельности .....	
2.5.4.2. Другие проблемы должного финансирования охраны и распределения ответственности за качество ее обеспечения .....	
2.5.4.3. Ограничения оказывать охранные услуги по договорам, в качестве соисполнителей .....	
2.5.4.4. Ограничение категорий объектов, которые можно охранять частным охранным организациям .....	
2.5.4.5. Ограничение вида деятельности только видами охранных услуг .....	
2.5.4.6. Организация взаимодействия частных охранных организаций с правоохранительными органами в обеспечении общественного порядка .....	
2.5.4.7. Проблемные вопросы оформления личной карточки охранника .....	
2.5.4.8. Исполнение вспомогательных функций в охранной деятельности .....	
2.5.4.9. Статус руководителя охранной организации противоречит требованиям трудового законодательства .....	

2.5.4.10. Проблема запрета на создание филиала частной охранной организации в другом регионе .....	
2.5.4.11. Несоответствие норм законодательства об оружии положения Закона, регламентирующего охранную деятельность .....	
2.5.4.12. Дополнительные требования к уведомлению лицензирующего органа .....	
2.5.4.13. Проблемы организации охраны порядка в ходе проведения спортивных мероприятий .....	
2.5.4.14. Практические проблемы задержания правонарушителей работниками частных охранных организаций .....	
2.5.4.15. Проблема прохождения охранниками медицинского освидетельствования .....	
2.5.4.16. Подтверждение охранниками профессиональной квалификации .....	

**Глава 3. НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

## —| ПРЕДИСЛОВИЕ |—

В современной России обеспечение законности, прав, свобод и безопасности граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьба с преступностью является функцией государственных правоохранительных органов, что закреплено основным законом страны – Конституцией Российской Федерации.

Государственные правоохранительные органы являются в свою очередь, силовыми структурами, которые наряду с другими институтами власти, составляют одну из важнейших несущих конструкций любого государства независимо от его типа, формы правления и общественно-политического строя.

Именно эти силовые структуры имеют право легитимного насилия и на них возложена исключительная обязанность его применения, в целях поддержания правопорядка и пресечения противоправных действий как в отношении органов государственной власти, так и в отношении его граждан.

Частные охранные структуры в определенной степени выполняют функции, свойственные государственным правоохранительным органам, но только в отношении отдельных граждан и организаций за прямое вознаграждение от них, что определяет две основные составляющие частной охранной деятельности – правоохранительную и коммерческую. При этом первая из этих составляющих (в связи со спецификой вида деятельности) является основной.

Это исходит из особенностей предоставления охранных услуг, в ходе оказания которых в интересах одного гражданина или организации присутствуют элементы ограничения прав других граждан или юридических лиц. К тому же данный вид деятельности связан с наличием права использования оружия и специальных средств.

Указанное обосновывает необходимость предъявления особых требований к административно-правовому регулированию

частной охранной деятельности, в первую очередь к обеспечению контроля как за деятельностью самих охранных организаций, так и за работой, подготовкой и аттестацией охранников.

Сложившаяся за 28 лет практика работы негосударственных структур безопасности показала, что они являются неотъемлемой частью сложившейся в стране системы безопасности общества и граждан.

Это, в свою очередь, обусловлено тем, что с 2016 года государственным регулятором частной охранной деятельности является федеральная служба войск Росгвардии, которая является одновременно контролирующим органом за структурами ведомственной охраны и непосредственно федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную охрану объектов. Указанное определяет место частных охранных организаций в ряду силовых структур государства.

Учитывая исследуемые аспекты и составляющие частной (негосударственной) охранной деятельности в России (правоохранительная и коммерческая) процесс ее становления можно разделить на несколько этапов.

Предварительный: 1989–1991 годы – стихийное формирование частных сыскных и охранных структур, предоставляющих виды услуг по обеспечению безопасности (обусловленное наличием соответствующих предложений и спроса на них, связанное со значительными изменениями социально-экономической формации общества).

1-й этап: 1992–1997 годы – нормативное правовое закрепление сыскных и частных охранных структур как субъектов особого вида деятельности (явное преобладание в ней правоохранительной составляющей) и установление соответствующего режима административно-правового регулирования. Участие охранных сыскных структур в борьбе с криминалом.

2-й этап: 1998–2007 годы – «от правоохранительной направленности к силовому бизнесу», «кристаллизация рынка охранных услуг» – переломный период в деятельности негосударственных структур безопасности (обусловлено экономическим кризисом 1998 года, Использование частной охраны в гражданско-право-

вых конфликтах, в том числе в качестве силовой составляющей рейдерских захватов собственности. Развитие частной охраны в основном как коммерческого вида деятельности (отнесение ее правового регулирования в сферу федерального законодательства, регламентирующего виды предпринимательской деятельности), которое повлекло за собой либерализацию режима государственного контроля за ее осуществлением.

3-й этап: 2008–2015 годы – усиление лицензионного контроля и проведение ревизии субъектов частной охранной деятельности, повлекшее сокращение количества охранных организаций, в первую очередь связанных с криминальными структурами. Кардинальное изменение законодательства, регламентирующего частную охранную и детективную деятельность. Развитие частно-государственного партнерства в обеспечении правопорядка и развитие сети координационных советов при органах внутренних дел по взаимодействию с охранными структурами. Одновременная либерализация общего режима государственного контроля за субъектами предпринимательства, повлекшая снижение качества охранных услуг и рост случаев их фиктивного оказания.

4-й этап: 2016 год по настоящее время – формирование основных институтов гражданских институтов охранного сообщества и разработка механизмов самоочищения отрасли от недобросовестных участников рынка охранных услуг. Дальнейшее развитие государственно-частного партнерства в сфере охранной деятельности, разработка механизмов экономической поддержки субъектов охранной отрасли (формирование изменений в законодательство, направленных на повышение качества охранных услуг, в первую очередь на объектах, охрана которых финансируется за счет бюджетных средств).

Указанные этапы развития охранной отрасли показали очевидную закономерность того, что направленность частной охраны на функционирование только как вида коммерческой деятельности, приводит к возникновению и развитию в работе охранных предприятий теневых экономических процессов, а также значительному росту правонарушений, характерных для предпринимательской деятельности (уклонение от налогов, фиктивные дого-

вора, демпинг цен, превышение своих полномочий и т.д.). При этом значительно снижается качество охранных услуг.

В то же время, имеющиеся в законодательстве, регламентирующем частную охранную деятельность, чрезмерные ограничения по объектам, объему и формам оказания охранных услуг, сильно сдерживают развитие данной сферы услуг, что также может привести к негативным последствиям для обеспечения безопасности жизнедеятельности общества и должной защиты его граждан.

С учетом изложенного в настоящее время возникли объективные обстоятельства, требующие изменение самого подхода к регламентации данной сферы деятельности.

Некоторые пути совершенствования форм экономической поддержки и административно-правового регулирования частной охранной деятельности рассмотрены в данной работе.

## | ГЛАВА 1 |

## Обеспечение охраны и безопасности

### 1.1. Обеспечение безопасности: ее категории и виды

Проблема обеспечения безопасности возникла одновременно с появлением человечества и существует на всех этапах развития общественных отношений и институтов общества. Самое простое определение слова «безопасность» – это состояние «безопасности», то есть отсутствия какой-либо опасности для определенного субъекта.

Потребность в безопасности относится к числу базисных мотивационных ценностей жизнедеятельности общества и, по мнению А. Маслоу, по степени важности находится на втором месте среди основных потребностей человека <sup>1</sup>. **(Рисунок № 1)**

В переводе с греческого понятие «безопасность» означает «владеть ситуацией». При этом сам термин «безопасность» является сложной понятийной структурой и предполагает наличие двух основных взаимосвязанных аспектов: состояние (ситуацию) спокойствия, связанную с отсутствием реальных угроз и опасностей, а также наличие соответствующих социально-экономичес-

ких условий и силовых структур, способствующих сохранению данного состояния <sup>2</sup>.

Имеется много различных аспектов (смысловых значений) понятия безопасность, которые можно рассматривать как в широком значении этого слова, так и применительно к конкретным условиям. С точки зрения социального явления рядом ученых безопасность рассматривается как потребность и интерес, как ощущение, как социальная функция, как общественное отношение, как цель и результат деятельности, как процесс, как ценность, как система, как наука и искусство и т. п. <sup>3</sup>

С целью изучения данного явления как общего целого, так и в разнообразии конкретных его проявлений (в единстве общих, особенных и единичных черт), в научной литературе выделяются виды и подвиды безопасности: внешняя, внутренняя, военная, экономическая, общественная, политическая, информационная, экологическая, международная и т. д..

*Для раскрытия особенностей частной охранной деятельности в России, основное внимание предлагается уделить исследованию некоторых из ее видов: национальной безопасности или безопасности государственных интересов, общественной безопасности и экономической безопасности хозяйствующих субъектов.*

Безопасность государственных интересов Российской Федерации определена в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая представляет собой – систему взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В ней сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации.

Данной Стратегией национальная безопасность России определена как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечи-

<sup>1</sup> Маслоу А. Мотивация и личность. 3-е издание. – СПб. 2007. С. 60–68.

<sup>2</sup> Королев М.И. Безопасность российских фирм. – Волгоград, 2013. С. 8–9.

<sup>3</sup> Безопасность предпринимательской деятельности: Учебник / Под общ. Ред. д.ф.н. Шарый Л.Д. – М., 2005. С. 13.

ваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации<sup>4</sup>.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Она складывается из многих факторов, основными из которых являются защита интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Одной из ее составляющих является общественная безопасность, в широком смысле определяемая как совокупность обеспечения безопасности установленного правового режима жизнедеятельности общества, граждан, сохранности их имущества, нормальной работы источников повышенной опасности, представляющих угрозу для человека и общества.

Юридический энциклопедический словарь трактует понятие «общественная безопасность» как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нор-

<sup>4</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

мальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий<sup>5</sup>. Наиболее общее понятие общественной безопасности – это состояние защищенности жизненно важных интересов общества от внутренних и внешних угроз<sup>6</sup>.

Имеются различные мнения авторов о включение в понятие обеспечения общественной безопасности в качестве составляющей охрану общественного порядка. Вместе с тем, если рассматривать под общественным порядком урегулированные нормами права и морали общественные отношения в своей совокупности обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан<sup>7</sup>, то можно сделать вывод о взаимодополнении данных понятий. При этом понятие «общественная безопасность» объективно несколько шире понятия «общественный порядок».

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечение общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72), а осуществление мер по охране общественного порядка и борьбе с преступностью отнесено к Правительству Российской Федерации (статья 114). В то же время, полномочия по осуществлению охраны общественного порядка даны также и органам местного самоуправления, не входящих в систему государственных органов власти (статья 12 и статья 132).

Под понятием экономической безопасности, в широком смысле слова, подразумевается состояние защищенности экономической сферы жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В свою очередь, понятие экономической безопасности «применимо к различным субъектам, как-

<sup>5</sup> Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. С. 204.

<sup>6</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации под. ред. А.Г. Королькова. – М., 2003. С. 17.

<sup>7</sup> Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства. // Журнал российского права. 2001. № 8.

то: отдельным гражданам, частному предпринимательству, промышленным предприятиям, национальной экономике и государству в целом. Но каждый из них имеет относительную самостоятельность. Относительно потому, что, с одной стороны, общее – то есть безопасность общества и государства – всегда складывается из частного, а с другой – безопасность отдельно взятого члена общества определяется успехами или, наоборот, недостатками экономики этого общества, той экономической системы, в которой он живет»<sup>8</sup>.

Например, на государственном уровне принята Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, разработанная в целях реализации национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>9</sup>.

Структурными компонентами экономической безопасности являются: промышленная безопасность, безопасность собственности, финансовая безопасность, коммерческая безопасность и т. д.. Особую роль в современном российском обществе, учитывая не так давно прошедшую трансформацию форм собственности и организационно-правовых основ хозяйствования субъектов экономики, наряду с обеспечением безопасности экономических интересов государства играет безопасность предпринимательской деятельности.

Под сущностью безопасности предпринимательской деятельности ряд ученых понимают защищенность свободы ее ведения, юридических и фактических прав собственности, различных ресурсов коммерческого предприятия, возможностей его развития, способность отражения многообразных рисков и угроз экономическим интересам и т. д.<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Серов Д.Г. Экономическая безопасность хозяйственной деятельности. – М., 1998. С. 37.

<sup>9</sup> Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208.

<sup>10</sup> Безопасность предпринимательской деятельности: Учебник / Под общ. Ред. д.ф.н. Шарый Л.Д. – М., 2005. С. 25

Другие под безопасностью хозяйствующего субъекта предлагают понимать состояние, при котором отсутствует экономический ущерб, наносимый преднамеренно или непреднамеренно организациями или физическими лицами с нарушением закона или этики предпринимательства<sup>11</sup>.

В последнее время значительное внимание в работах ученых занимает место обеспечения безопасности предпринимательства с использованием риск-ориентированного подхода, анализа рисков экономической безопасности в деятельности хозяйствующего субъекта<sup>12</sup>.

Группы, подразделения (службы) безопасности<sup>13</sup> и организации, ответственные за обеспечение указанных видов безопасности, в том числе и предпринимательской деятельности, уже попали в поле зрения социальной экономики и психологии, политической науки, правоведения и даже криминологии.

Ряд ученых теоретически относят сущность их деятельности в сферу силового предпринимательства, с обязательным наличием у субъектов силового ресурса, обосновывая, что именно на эффекте сдерживания потенциальных и реальных угроз основано важнейшее общественное отношение, называемое «охрана», «защита» или «обеспечение безопасности»<sup>14</sup>.

Такой ресурс в современном российском обществе имеется как у государства и его специальных органов, так и иных формирований, в том числе негосударственных (частных) структур безопасности. Последние в определенной степени составляют рынок частных охранных услуг в Российской Федерации.

<sup>11</sup> Королев М.И. Безопасность российских фирм. – Волгоград, 2013. С. 11.

<sup>12</sup> Авдийский В.И., Кашурников С.Н., Прасолов В.И., Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов), учебное пособие, – М.: ИД «Альфа-М», 2012. С. 5–9.

<sup>13</sup> Гапоненко В.Ф., Беспалько А.Л., Власков А.С., Экономическая безопасность предприятий. Подходы и принципы. – М.: Издательство «Ось-89», 2007. С. 7–12.

<sup>14</sup> Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. – М., 2005. С. 79.

Для изучения места частных охранных организаций в обеспечении безопасности, необходимо отдельно остановиться на роли государственных структур в данной области.

## 1.2. Обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности – функция государства

«Безопасность народа – занятие государства» писал еще Томас Гоббс<sup>15</sup>. Данная формула нашла свое отражение в работах многих ученых и политических деятелей, а также законодательных актах практически всех стран.

Конституцией Российской Федерации осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью возложено на Правительство Российской Федерации и соответственно на его органы, отвечающие за данное направление работы<sup>16</sup>.

Федеральный закон «О безопасности» определяет полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации<sup>17</sup>.

Стратегией национальной безопасности также определено, что национальные интересы России – это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития. Обеспечение национальной безопасности – реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер,

<sup>15</sup> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651). – М., 1936. – С. 51.

<sup>16</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 2000. – Ст. 114.

<sup>17</sup> Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Ст. 2.

направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

Главными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности являются усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том числе в информационной сфере), коррупции, терроризма и экстремизма, распространения наркотиков и борьбы с такими явлениями, развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом, повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации и другое<sup>18</sup>.

Исходя из изложенного, применительно для современной России основной составляющей является способность государственных правоохранительных структур обеспечивать безопасность граждан, субъектов предпринимательской деятельности и правопорядок в целом.

Что касается деятельности негосударственных структур безопасности, государство фактически частично делегирует им свои функции по обеспечению безопасности граждан и имущества собственников.

Так, они могут оказывать услуги по защите жизни и здоровья граждан, охране имущества физических и юридических лиц, в том числе при его транспортировке, обеспечивать порядок в местах проведения массовых мероприятий и ряд других услуг правоохранительной направленности.

Частые охранники наделены правами задерживать лиц, совершивших противоправное посягательство на охраняемое имущество, при условии немедленной передачи задержанных в органы внутренних дел.

В данной части можно делать вывод о том, что частные охранные структуры в определенной степени выполняют функ-

<sup>18</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

ции, свойственные государственным правоохранительным органам, но только в отношении отдельных граждан и организаций за прямое вознаграждение от них, что определяет две основные составляющие частной охранной деятельности – правоохранительную и коммерческую.

Полномочия частных охранных организаций и их работников по оказанию определенных видов охранных услуг закреплены в положениях Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон)<sup>19</sup>.

При этом, Законом определено, что частные охранные организации оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть четвертая статьи 3 Закона).

Фактически Закон прямо указывает на необходимость использования потенциала и возможностей частных охранных организаций в исполнении государственных функций по обеспечению правопорядка.

Так, в статье 3 Закона указано, что организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Сама охранная деятельность в статье 1 Закона определена как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1., Ст. 3.

<sup>20</sup> Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1., Ст. 1.

Практически негосударственные охранные структуры в усеченном виде исполняют государственные функции, только в отношении отдельных клиентов на возмездной основе в рамках договорных отношений за оказание конкретных охранных услуг.

Вместе с тем, они предоставляют *только дополнительные гарантии безопасности клиентов*, так как клиенты, их объекты и имущество, а также сами работники охранных структур уже находятся под защитой государства.

По своей природе, частная охранная деятельность имеет свои особенности. Она осуществляется в целях защиты прав и интересов граждан и юридических лиц от противоправных посягательств, что определяет ее правоохранительную направленность. В то же время она определена как коммерческая деятельность, со всеми элементами, присущими для частного предпринимательства.

Однозначно определить какая из этих составляющих доминирует трудно. Определенно можно сказать, что подавляющее большинство видов коммерческой деятельности также имеют общественно полезную составляющую, например изготовление продуктов питания, предметов первой необходимости и т. д.. Кроме того, по ряду экономических теорий любая коммерческая деятельность является благоприятным фактором, влияющим на благосостояние как отдельного индивида, так и общества в целом (А. Пигу, Э. Дюркгейм, Ф. Лист и др.).

В то же время, обеспечение безопасности не является основной сферой производства материальных благ, а в основном обеспечивает благоприятные условия для осуществления коммерческой деятельности в других областях, в том числе безопасность субъектов предпринимательства, их имущества, а также самих потребителей (граждан). По своей сути охранная деятельность является своего рода вспомогательной услугой в сфере материального производства, «оттягивающая» часть средств от производителей товаров и иных услуг.

Фактически охранная деятельность является категорией «В2В» – бизнес для бизнеса, поэтому прибыль охранного предприятия не должна существенно превышать аналогичные показатели основного производства, которое охраняется.

Здесь необходимо подробнее остановиться на других аспектах специфики предоставления услуг по охране и безопасности.

Одной из особенностей обеспечения безопасности является то, что данная услуга осуществляется как в виде взаимодействия с клиентом, так и в форме общения с непосредственными источниками угрозы и другими участниками рынка охранных услуг (основана на своеобразных формах представительства и посредничества).

Отдельные эксперты, в том числе В. Волков, в широком смысле слова, подразумевает под понятием безопасность – сдерживание потенциальных угроз, так и обеспечение благоприятной среды для экономической деятельности клиента (информационное обеспечение, реализация интересов в конфликтных ситуациях, предоставление конкурентных преимуществ и т. п.), то есть защиту интересов заказчика – своего рода протекционизм<sup>21</sup>.

В первую очередь, услуги безопасности связаны с субъективным восприятием клиентом уровня угроз и защищенности или значимости предоставленных предпочтений, которое напрямую зависит от многих личностных факторов, в первую очередь психологических.

Более того, очень многое зависит от того, в какой форме предлагается клиенту спектр услуг, предоставляемых в области охраны и безопасности, а также имеются ли в данной части альтернативные варианты. На практике, существует такое понятие как «предложение, от которого нельзя отказаться».

В России в «перестроечный период» конца прошлого тысячелетия были распространены случаи навязывания охранных услуг клиентам, путем искусственного создания реальных и потенциальных угроз их коммерческой деятельности. Как правило, это в дальнейшем имело негативные последствия для предпринимателей.

Указанные особенности предоставления услуг безопасности и охраны относят их к особому разряду коммерческой деятельности, осуществление и развитие которой не совсем вписываются в законы экономической теории (убывающей производительности, спроса и др.).

<sup>21</sup> Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. – М., 2005. С. 79.

Анализ функционирования негосударственных структур безопасности в указанный период и ряд исследований показали, что сфера негосударственной охранной деятельности имеет наибольшие предпосылки сращивания с областью силового предпринимательства, в том числе для поддержки самой себя.

Это подтверждает анализ практики недружественных поглощений и силовых захватов собственности, где одни, на языке силовых предпринимателей, просто «наезжают», вторые защищают от «нападающих», третьи – берут роль договаривающейся стороны. То есть фактически наблюдалась тенденция развития процессов само воспроизводства частных услуг безопасности.

В связи с указанным частная охранная деятельность должна иметь особый режим регулирования со стороны государственных органов, отвечающих за противодействие криминальным проявлениям, в первую очередь контроля за учредителями и руководством охранных организаций, а также при отборе квалифицированного персонала, допускаемого к использованию оружия.

Здесь необходимо отметить, что одной из самых важных особенностей оказания охранных услуг является возможность использования работниками негосударственных структур безопасности огнестрельного оружия (предметов, ограниченных в обороте), а также специальных средств. Наличие механизмов легального оборота оружия в частных охранных предприятиях значительно повышает их силовой ресурс и особый статус по сравнению с остальными субъектами предпринимательской деятельности. А при использовании служебного оружия частным охранником в ходе исполнения обязанностей на охраняемом объекте его возможности фактически приравниваются к статусу работников и сотрудников государственных силовых структур.

Все вышеизложенное обосновывает необходимость предъявления особых требований к административно-правовому регулированию указанного вида деятельности. Для обоснования таких требований и проведения полного анализа самой сферы охранной деятельности требуется изучить условия ее возникновения и историю развития в Российской Федерации.

## ГЛАВА 2

## Этапы формирования частной охраны в Российской Федерации

Учитывая исследуемые аспекты и составляющие частной (негосударственной) охранной деятельности в России (правоохранительная и коммерческая) процесс ее становления можно разделить на несколько этапов.

Предварительный: 1989–1991 годы – стихийное формирование частных сыскных и охранных структур, предоставляющих виды услуг по обеспечению безопасности (обусловленное наличием соответствующих предложений и спроса на них, связанное со значительными изменениями социально-экономической формации общества).

1-й этап: 1992–1997 годы – нормативное правовое закрепление частных охранных услуг как субъектов особого вида деятельности (явное преобладание в ней правоохранительной составляющей) и установление соответствующего режима административно-правового регулирования. Участие охранно-сыскных структур в борьбе с криминалом.

2-й этап: 1998–2007 годы – «кристаллизация рынка охранных услуг» и «переход части охранных структур от правоохранительной направленности к силовому бизнесу». Переломный период в деятельности негосударственных структур безопасности (обусловлено экономическим кризисом 1998 года). Использование частной охраны в гражданско-правовых конфликтах, в том числе в качестве силовой составляющей рейдерских захватов соб-

ственности. Развитие частной охраны в основном как коммерческого вида деятельности (отнесение ее правового регулирования в сферу федерального законодательства, регламентирующего виды предпринимательской деятельности), повлекшее за собой либерализацию режима государственного контроля за ее осуществлением.

3-й этап: 2008–2015 годы – усиление государственного контроля и проведение ревизии субъектов частной охранной деятельности, повлекшее сокращение количества охранных организаций, в первую очередь связанных с криминальными структурами. Кардинальное изменение законодательства, регламентирующего частную охранную и детективную деятельность. Развитие частно-государственного партнерства в обеспечении правопорядка и развитие сети координационных советов при органах внутренних дел по взаимодействию с охранными структурами. Одновременная либерализация общего режима государственного контроля за субъектами предпринимательства, повлекшая снижение качества охранных услуг и рост случаев их фиктивного оказания.

4-й этап: 2016 год по настоящее время – формирование основных институтов гражданских институтов охранного сообщества и разработка механизмов самоочищения отрасли от недобросовестных участников рынка охранных услуг. Дальнейшее развитие государственно-частного партнерства в сфере охранной деятельности, разработка механизмов экономической поддержки субъектов охранной отрасли (формирование изменений в законодательство, направленных на повышение качества охранных услуг, в первую очередь на объектах, охрана которых финансируется за счет бюджетных средств).

## 1. Предварительный этап формирования негосударственных услуг безопасности (1989–1991 годы)

### 1.1 Основные тенденции и направления развития

Ряд авторов, в качестве основных причин возникновения указанного вида деятельности в Российской Федерации, указывает смену социально-экономической формации общественных отношений, рост преступности ее сопровождающий, неспособность государственных органов обеспечить адекватную защиту вновь сформированной категории собственников, необходимость задействовать потенциал здоровых сил общества (специалистов, уволенных из рядов правоохранительных органов и вооруженных сил)<sup>22</sup>.

Процессы, происходящие в политике и экономике России в последнее десятилетие прошлого века, привели с одной стороны к сокращению в экономике государственного сектора, формированию нового поколения собственников, с другой стороны ослаблению государственных правоохранительных структур, в том числе массовому увольнению из них квалифицированных специалистов. Этому способствовали и августовские события 1991 года, которые послужили началом целенаправленного разрушения системных государственных институтов обеспечения безопасности.

Уход такого количества работников данной категории в сферу предпринимательства либо в криминал был практически невозможен, так как первая сфера была ограничена лимитом ресурсов и рабочих мест, а менталитет и внутренняя субкультура уволенных работников правоохранительных органов не позволяли им выбрать второй путь.

<sup>22</sup> Балева М.Ю. Профессия – частный охранник. – М., 2001. С. 19.

Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. – М., 2005. С. 79.

В то же время, учитывая имеющееся в тот период отношение к коммерсантам у большей части общества, формирующий сектор частного предпринимательства, на практике, стал главной мишенью для криминальных структур, в особенности специализировавшихся на вымогательстве. Наблюдавшийся в данной время рост теневой экономики способствовал этому процессу. Группы рэкетиров уже начали основательно делить сферы и территории влияния. Их воспроизводство происходило такими темпами, которые фактически не позволяли правоохранительным органам (с ослабленным профессиональным составом) эффективно пресекать их преступную деятельность.

Объективно возник большой спрос на обеспечение индивидуальной безопасности бизнесменов и благоприятных условий для осуществления их коммерческой деятельности. Наиболее оптимальным вариантом предоставления таких услуг было привлечение в штат коммерческого предприятия профессиональных менеджеров – как правило, бывших силовиков, которые стали создавать первые службы безопасности собственников.

В свою очередь, имеющийся неудовлетворенный спрос граждан и организаций на услуги правового характера, потребность в защите их прав и законных интересов, примерно в 1989–91 годы вызвали процесс формирования коммерческих структур, целью которых было предоставление комплексных услуг безопасности для предпринимателей. Имеются ввиду именно специализированные структуры, которые на профессиональной основе строили свою работу в указанной сфере деятельности, а не отдельные лица и криминальные формирования.

Прообразом таких структур были охранно-сыскные бюро, возникшие в Европе и США еще в 19 веке. Созданию подобных организаций правоохранительной направленности в нашей стране способствовало то, что в экономике переходного периода декларировался принцип свободы предпринимательства, не ограниченный какими-либо условиями обязательного лицензирования и иными регламентами.

Так Закон СССР от 26 мая 1988 года № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» устанавливал, что Кооператив вправе заниматься

любыми видами деятельности, за исключением запрещенных законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик (Статья 3)<sup>23</sup>.

Фактически такие сыскные агентства (бюро) создавались, как правило, бывшими сотрудниками, основываясь на их личных связях в правоохранительных органах. Их деятельность регламентировалась положениями уставов, в соответствии с которыми они осуществляли профилактику, пресечение и выявление преступлений, иных правонарушений, оказание помощи правоохранительным органам в решении указанных задач. Выполнение данных функций обеспечивалось путем охраны объектов государственных, общественных и кооперативных организаций, перевозимых грузов, а также осуществления сыскной работы, направленной на розыск пропавшего имущества. Отдельные сыскные бюро обеспечивали охрану порядка в ходе проведения конференций, съездов, выставок и других общественных мероприятий, а также осуществляли патрулирование в жилых районах по договорам с органами местного самоуправления.

В данный переходный период в соответствии с законодательством о кооперации основанием для нормативного закрепления и разрешения на практике осуществлять определенные виды деятельности являлось фактическое его осуществление предпринимателями и наличие в данной сфере профсоюзной организации, объединяющей работников и предпринимателей.

Так одним из первых таких предприятий, образованным в 1989 г., многие авторы называют Московское сыскное бюро «Алекс», на базе которого была создана Ассоциация детективных служб – АДС «Алекс» (г. Москва), объединяющая уже в конце 1989 года около 50 агентств (кооперативов), расположенных в отдельных регионах и республиках на территории СССР. Затем волна создания его филиалов и отдельных охранных агентств прокатилась и по остальным регионам. Численность только Московского сыскного бюро составляла более 400 работников.

<sup>23</sup> Закон СССР от 26.05.1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР», Ст. 3.

Агентства, в основном, оказывали следующие виды услуг:

- правовые, по оказанию юридической помощи гражданам и организациям, путем консультаций по различным отраслям права;
- охранные, по охране государственных и общественных предприятий (объектов);
- сыскные, по розыску лиц, документов, имущества, домашних животных и т. п.

Отбор работников в Московское сыскное бюро АДС «Алекс» был довольно строгим (до 25 чел. на место). Уставом Ассоциации было заложено, что ранее судимые лица, а также имеющие отрицательные характеристики на работу не берутся. Заработная плата составляла выше средней по региону (от 300 до 600 руб. в месяц).

13 апреля 1990 года по инициативе руководителей АДС «Алекс» (Косяков В.И. и Косяков А.И., бывшие сотрудники органов внутренних дел) был создан Независимый Профессиональный Союз работников детективных служб Российской Федеративной Социалистической Республики (далее – Профсоюз), который являлся составной частью профсоюзного движения РСФСР.

В начале 1990 года в данный Профсоюз входило около 15 тыс. работников, из них по неофициальным данным около 5 тыс. являлись действующими сотрудниками органов внутренних дел.

Всего в республиках СССР насчитывалось немногим более 100 агентств, численностью от 150 до 200 работников, каждое. Исключение составляли Московское сыскное бюро (более 400 работников) и Ташкентское сыскное бюро (более 500 работников).

При этом необходимо учитывать, что Федерация Независимых профсоюзов в то время являлась субъектом законодательной инициативы.

С учетом этого, АДС «Алекс» совместно с Центральным комитетом Профсоюза уже в середине 1990 года разрабатывает проект федерального закона «О негосударственных детективных службах и частных детективах в РСФСР», который 18 октября 1990 года был одобрен Президиумом Совета Федерации независимых профсоюзов СССР и направлен в Комитет Верховного

Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Кроме этого, АДС «Алекс» совместно с Центральным комитетом Профсоюза была развернута деятельность по объединению имеющихся сыскных организаций в единую систему. Так, в октябре 1990 года в г. Клайпеда на 1-ой Международной конференции «Частный сыск и охрана» было принято решение об образовании межреспубликанской ассоциации, в состав которой высказали желание вступить 44 агентства (бюро).

Также АДС «Алекс» совместно Московской областной организацией Союза журналистов СССР издавало газету «Детектив» (тираж 100 тыс. экз.), а ее Латвийская штаб-квартира – газету «Частный детектив» (тираж 50 тыс. экз.) на русском и латвийском языке.

При этом АДС «Алекс» в своем Уставе организации заложило себе право на лицензирование частной детективной деятельности вновь создаваемых организаций по всей стране.

## 1.2 Пронимаемые меры со стороны государственных структур

Данное развитие частной сыскной и охранной деятельности в стране параллельно с фактическим «развалом» существующего механизма обеспечения законности и общественного порядка, а также перестройкой правоохранительных органов, вызвало озабоченность руководства и потребность в ее детальном изучении со стороны государственных правоохранительных органов.

Проведенный в 1990 году специалистами МВД России анализ состояния практической деятельности частных сыскных служб показал, что наряду с социально полезной составляющей деятельности сыскных и охранных кооперативов, имеются факты вмешательства с их стороны в сферу компетенции государственных правоохранительных органов, а также нарушения прав и интересов отдельных граждан. При этом деятельность част-

ных сыскных служб зачастую осуществляется на грани нарушений законности (**Приложение 1**).

По итогам доклада в начале 1991 года результатов данного изучения в высшие государственные инстанции, принято решение о введении лицензирования со стороны государства деятельности частных организаций, занимающихся сыскной и охранной работой, а также о подготовке и представлении в Верховный Совет СССР соответствующего проекта закона, предусматривающего, в том числе порядок их взаимодействия с правоохранительными органами и механизм контроля государственных органов за их деятельностью (**Приложение 2**).

## 2. Первый этап. Нормативное правовое закрепление частной охранной деятельности (1992–1997 годы)

### 2.1 Основные тенденции и направления развития

Принятие 12 марта 1992 года Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» № 2487-1<sup>24</sup> (**Приложение 3**) юридически завершило процесс оформления частной сыскной и охранной деятельности и позволило легально задействовать потенциал ветеранов и бывших сотрудников государственных силовых структур в правоохранительных целях, что при ослабленных возможностях государственной системы правопорядка, являлось объективной необходимостью. Это в определенной степени способствовало процессам снижения роста организованной преступности в указанный период, обуслов-

<sup>24</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. Издательство "Юридическая литература", 23 апреля 1992, № 17, ст. 888

ленного воздействием негативных факторов, сопровождавших смену социально-экономической формации общества.

Частная охранная деятельность в соответствии со статьей 1 указанного Закона была определена как «оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Статьей 3 Закона было разрешено оказание семи видов детективных услуг и пяти охранных, таких как:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке;
- 3) проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации;
- 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе.

Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, индивидуального частного детективного предприятия или объединения, частного охранника или частного охранного предприятия либо охранно-сыскного подразделения, запрещается оказывать услуги, перечисленные в настоящей статье. Руководители предприятий, занимающихся частной охранной деятельностью, а также их персонал в обязательном порядке должны были иметь индивидуальные лицензии (специальные разрешения) органов внутренних дел<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1., Ст. 1.

При этом обязательным требованием для работников частного охранного предприятия являлось наличие прохождения обязательной подготовки либо стажа работы в органах внутренних дел или органах безопасности.

Таким образом, была создана система подготовки частных охранников на базе негосударственных образовательных учреждений. Разработка программ обучения частных детективов и охранников, их лицензирование и контроль за деятельностью охранных и сыскных организаций осуществлялся в порядке, устанавливаемом нормативными актами Министерства образования Российской Федерации, согласованными с Министерством внутренних дел, Министерством здравоохранения и Министерством финансов Российской Федерации (статья 15 Закона).

При этом устанавливалось, что предприятия, независимо от их организационно-правовых форм, расположенным на территории Российской Федерации, вправе были создавать обособленные подразделения (службы безопасности) для осуществления охранно-сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителей с правом открытия самостоятельных текущих счетов (Статья 14 Закона).

Необходимо отметить, что такое нормативное правовое регулирование частной охранной деятельности на тот момент было достаточно адекватным складывающейся обстановке, да и около половины работников частных охранных предприятий являлись бывшими сотрудниками правоохранительных органов, что определяло менталитет остальной части охранников.

По свидетельству многих сотрудников милиции и руководителей охранных предприятий, при организации взаимодействия между ними и органами внутренних дел многие вопросы решались «на-равных». Их правовой статус был различим лишь «де-юре». Цели работы также были общими – правоохранительная направленность явно доминировала над коммерческой составляющей деятельности охранных предприятий.

Способствовал этому и жесткий режим административно-правового регулирования данного вида деятельности, осуществление контроля за которой было возложено на органы внутренних дел. Приня-

тые подзаконные нормативные правовые акты – Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»<sup>26</sup> и ведомственная инструкция о порядке лицензирования и осуществления органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью<sup>27</sup>, практически полностью регламентировали деятельность частных охранников, а также сотрудников правоохранительных органов по контролю за ними.

В связи с принятием данного закона в соответствии с положениями Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2488-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (**Приложение 4**) была проведена значительная организационная работа, в ходе которой было поручено провести следующие мероприятия:

Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью в трехмесячный срок разработать и представить Верховному Совету Российской Федерации проект закона Российской Федерации «Об оружии».

Правительству Российской Федерации в двухмесячный срок:

- разработать и утвердить перечень объектов, подлежащих государственной охране, а также перечень видов, порядок приобретения, учета, хранения, ношения и правила применения частными детективами и охранниками специальных средств и перечень видов вооружения охранников, порядок приобретения, учета, хранения и ношения ими оружия;

- обеспечить пересмотр или отмену министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации их нормативных актов, противоречащих Закону Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

<sup>26</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» от 14 августа 1992 г. № 587.

<sup>27</sup> Приказ МВД России «Об организации исполнения органами внутренних дел Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 22 августа 1992 г. № 292.

- предусмотреть выделение органам внутренних дел Российской Федерации дополнительной штатной численности, необходимой для выполнения функций лицензирования и осуществления контроля за частной детективной и охранной деятельностью, с соответствующим финансированием.

В результате проведенных оргштатных мероприятий для организации государственного контроля за частной детективной и охранной деятельностью на базе разрешительных подразделений органов внутренних дел были созданы подразделения по контролю за частной детективной и охранной деятельностью. Так как в функции указанных структурных подразделений территориальных органов внутренних дел введены вопросы лицензирования, они стали называться лицензионно-разрешительными.

Первым руководителем вновь созданного в Министерстве внутренних дел Российской Федерации отдела по контролю за частной детективной и охранной деятельностью был назначен Н.И. Першуткин.

Практически в первые два года была проведена значительная работа по подготовке и принятию подзаконной нормативной правовой базы, а также организована повсеместная перерегистрация всех частных сыскных агентств и охранных предприятий, а также создан учет существующих служб безопасности коммерческих и производственных структур и их сотрудников.

Одновременно был организован соответствующий учет работников частных охранных организаций и их подготовка на базе профильных образовательных учреждений, которые также создавались заново, как и сами программы подготовки частных детективов и охранников.

Наличие в штатах территориальных органов внутренних дел уже имевшихся подразделений разрешительной работы позволило осуществить указанный объем мероприятий повсеместно и в сжатые сроки.

Наиболее проблемной и затратной задачей в плане реализации была нормативная регламентация и практическая организация оборота оружия в частных охранных структурах. В данной части в сжатые сроки был разработан и принят Закон Российской Федерации от 20 мая 1993 года № 4992-1 «Об оружии», который вводил категорию служебного оружия.

В плане реализации его положений задачей номер один было создание специального (служебного) оружия для частных охранников, так как в данный период частные охранные предприятия активно создавались и их работники должны были чем-то вооружаться. Определенный период частные охранники вооружались боевым оружием – пистолетами Макарова (ПМ), которые получались охранными структурами в аренду в органах внутренних дел, однако по объективным причинам так долго продолжаться не могло.

В 1994 году специально для использования охранными подразделениями и частными охранными структурами специалистами ФГУП «Ижевский механический завод» был создан модернизированный вариант пистолета Макарова (ПМ) – ИЖ МР-71 под патрон 9x17 мм (пониженной мощности).

Пистолет ИЖ 71 обладает теми же самыми достоинствами, что и боевой ПМ, поэтому какого-либо переобучения для работников и бывших работников силовых структур проводить не потребовалось. Единственно, чем они отличаются – это тем, что диаметр ствола у ИЖ 71 на 0,2 мм уже, чем у ПМ. Соответственно, и патронник у ИЖ 71 уже чем у ПМ, потому что ИЖ 71, как уже говорилось, в силу конструкторских решений приспособлен под стрельбу патроном 9x17К, а классический ПМ стреляет зарядами 9x18ПМ. По своим характеристикам заряд 9x17К слабее, чем 9x18ПМ (его дульная энергия не превышает 300 Дж), что согласуется с законодательством об оружии.

Во всем остальном оба варианта пистолета идентичны – одинаковое устройство, одинаковы основные узлы и части, одинакова их разборка и сборка.

Окончательно полномочия частных охранных структур на использование такого служебного оружия были закреплены во вновь принятом в 1996 году Федеральном законе от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии».

## 2.2. Официальная статистика и общественные объединения

Количество частных охранных предприятий за исследуемый период фактически выросло в пять раз с 1237 по состоянию на 1 января 1993 года до 5995 на 1 января 1998 года. Число служб безопасности юридических лиц за этот же период возросло вдвое с 2356 до 4580. Количество квалифицированных сотрудников увеличилось почти в десять раз с 18321 до 165788 человек.

Статистика показывает, что за первые 2 года (с 1992–93 годы) была прекращена деятельность не более 20 охранных предприятий, а аннулировано лицензий у физических лиц только 0,6 % от общего количества охранников (начиная с 2001 года – более 3 % и выше).

### (Таблица № 1)

Присутствие правоохранительной и социальной ориентированности в частной охранной деятельности подтверждается и тем, что в официальной статистической отчетности органов внутренних дел изначально заложен раздел о численности среди работников частных охранных предприятий и служб безопасности бывших сотрудников правоохранительных органов.

Так в 1993 году бывшие сотрудники силовых структур составляли 43 % от всего персонала частных охранных предприятий и служб безопасности. Одновременно с процессом увеличения их численного состава этот процент стал объективно падать, и на начало 1998 года данной категории работников насчитывалось немногим более 30 %.

### (Таблица № 2)

Следует отметить, что в указанный период в сфере негосударственной (частной) охраны было достаточно широко развито ветеранское движение, способствующие созданию различных общественных формирований и фондов бывших сотрудников правоохранительных и силовых структур. Да и сами охранные струк-

туры зачастую возникали вокруг ядра бывших сослуживцев и коллег по работе в правоохранительных органах. С действующими сотрудниками поддерживались тесные деловые отношения, что также обеспечивало правоохранительную ориентированность самих частных охранных структур.

В 1992 году был учрежден первый журнал охранно-сыскной отрасли «Мир безопасности», который выпускается уже более 28 лет. На страницах данного издания освещалась практика положительной работы частных охранных и сыскных предприятий, в том числе по взаимодействию с правоохранительными органами. В определенные периоды издавались специальные приложения к журналу, в которые включались нормативные правовые акты, регламентирующие данный вид деятельности и актуальные изменения в них, в том числе с комментариями руководителей и ответственных сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы Центрального аппарата МВД России.

Кроме уже созданного еще до 1992 года профсоюзного объединения и межреспубликанской организации частных детективов в 1995 году был создан Российский Союз предприятий безопасности (РСПБ), который возглавил бывший сотрудник госбезопасности К.Х. Ипполитов. Изначально в его состав входили охранные предприятия, руководители которых в подавляющем большинстве были бывшими военнослужащими, сотрудниками правоохранительных органов, в том числе органов государственной безопасности.

В этот же период был создан и активно работал координационный совет по взаимодействию с охранно-сыскными структурами при органах госбезопасности столичного региона. Подобные совещательно-консультативные органы, в том числе при органах внутренних дел создавались и в других регионах страны.

В данной части можно сделать вывод о том, что формирование такого нового вида коммерческой деятельности как частный сыск и частная охрана в данный период позволили трудоустроить значительное количество бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, уволенных со службы в результате масштабного сокращения численности вооруженных сил и органов правопорядка.

Несмотря на то, что охранный бизнес был подвержен всем негативным процессам, свойственным для экономики переходного периода, своевременное введение государственного лицензирования данного вида коммерческой деятельности (со всеми присущими элементами лицензионного и государственного контроля) позволило потенциально и фактически усилить контроль со стороны правоохранительных органов за деятельностью частных сыскных и охранных организаций, переориентировав их на формы функционирования, установленные государством в том числе сохранить потенциал данных организаций в составе структур правоохранительного блока.

### 3. Второй этап.

**Переломный период в ориентированности деятельности частных охранных структур, переход части из них из сферы правоохранительной направленности к силовому бизнесу (1998 – 2007 годы)**

#### 3.1. Основные тенденции и направления развития

Августовский кризис 1998 года и дальнейшая ориентированность на развитие рыночных отношений в обществе непосредственным образом отразились на функционировании частных охранных структур. Объективно на первый план стала выходить коммерческая составляющая данного вида деятельности и решение вопросов «выживания» в складывающейся непростой экономической ситуации.

Первоочередными вопросами для руководителей охранных структур стали решение проблем рентабельности предоставляе-

мых услуг, формирование наиболее оптимальных, наименее затратных методов и форм охраны (отмечалось развитие пультовой охраны в этот период), снижение трудозатрат, свертывание ряда социальных общественно значимых программ, благотворительных фондов и ветеранских движений (последнему способствовала линия на последовательное сокращение льгот для данной категории организаций и фондов).

Одновременно, со своей стороны, потребители охранных услуг также просчитывали себестоимость затрат на охрану и искали наиболее оптимальные варианты обеспечения безопасности. В результате около трети клиентской базы частных охранных структур перешли на теневые формы работы (негласное покровительство со стороны сотрудников силовых структур, роль которых в тот период стала значительно возрастать, либо иных формирований, имеющих силовой ресурс, в том числе криминальной направленности).

По итогам 1998 года почти на 10 % сократилось число служб безопасности юридических лиц, которые в то время содержались за счет средств от полученной прибыли. Часть из них была преобразована в частные охранные предприятия, число которых за 1998 год все же увеличилось.

**(Таблица № 3)**

Этот период стал переломным для соотношения количества служб безопасности и частных охранных предприятий, число которых стало постоянно возрастать. Если в 1993 году количество служб безопасности было вдвое больше, чем охранных предприятий, то к 2002 году соотношение поменялось местами.

На начало преобладания коммерческой составляющей в деятельности частных структур безопасности также повлияли и процессы политической реформы, проводимой новым руководством страны (в 1999 году преемником на посту Президента Российской Федерации стал В.В. Путин, а в 2000 году избран на этот

<sup>28</sup> Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. – М., 2005. С. 254.

пост). Проводимая новым главой государства линия на усиление роли государства, а также укрепление федеральных и местных органов законодательной и исполнительной власти потребовала привлечения в них как действующих, так и бывших сотрудников органов безопасности и иных правоохранительных структур<sup>28</sup>.

Значительная часть руководителей ведущих частных предприятий безопасности (правоохранителей по сути своих взглядов) в период 2000–2002 годов перешли на различные государственные должности.

Например, в этот период только по г. Москве президент объединения структур безопасности «Оскардъ» Г.В. Гудков избран депутатом Госдумы России, генеральный директор крупнейшего частного охрannого предприятия «Альтернатива-М» И.Н. Морозов назначен помощником Полномочного представителя Президента Российской Федерации по Центральному федеральному округу, руководитель старейшего объединения охранных структур «Баярд» и первый учредитель журнала «Мир безопасности» Н.Г. Краюшенко уходит на работу в Аппарат Полномочного представителя Президента Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу, президент Объединения «Союз содействия службам безопасности» М.В. Головатов избран председателем Федерации лыжного спорта Госкомспорта, можно перечислить еще большой ряд руководителей охранных организаций, вновь задействованных на государственной службе.

Указанным процессам также способствовала линия, проводимая Минэкономики России на укрепление экономического потенциала страны и развитие малого предпринимательства, по реформированию налоговой системы и в других направлениях. Итогом указанной работы стало издание ряда федеральных законов,

<sup>29</sup> Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ.

<sup>30</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

исчерпывающе регламентирующих роль государственных органов, в том числе значительно ограничены их права в части контроля за субъектами предпринимательства (федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>29</sup> и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»<sup>30</sup>).

### 3.2. Официальная статистика и профессиональные объединения

За период с 1998 по 2007 год почти в четыре раза выросло количество охранных предприятий, а количество их работников возросло почти в пять раз. Ни в одной отрасли в России не было таких показателей.

На 1 января 1998 года в них работало 165 тыс. «лицензированных» охранников. В этом же году прирост составил – 31 тыс. Наибольший показатель увеличения количества частных охранников был зафиксирован в 2004 году – он составил 115 тыс. человек

Количество объектов, находящихся под охранной негосударственных предприятий безопасности (основной показатель в развитии любой сферы предпринимательской деятельности) за период с 2000 по 2007 год (статистика с 1993 по 1999 год по данным показателям отсутствует) выросло более чем в четыре раза. Существенный рост более чем на 170 тыс.

*(Таблица № 4 1993-2007).*

Фактически в этот период создаются координационные советы по взаимодействию с охранно-сыскными структурами на уровне управлений внутренних дел в субъектах Российской Федерации. Данная система взаимодействия оправдала себя и в дальнейшем была развита до федерального уровня.

Начиная с 2000 года начинается активная деятельность Комитета по безопасности предпринимательской деятельности Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

Общероссийский профсоюз работников организаций безопасности также создает региональные организации и проводит свою линию в различных федеральных органах исполнительной власти.

В столице и ряде других регионов создаются региональные объединения и ассоциации охранных организаций.

Крупнейшие из них – Объединение «Союз содействия службам безопасности» (г. Москва, 2002 г., руководитель М.В. Головатов, бывший руководитель спецподразделения ФСБ России), Территориальная Северо-Западная организация «Законность и правопорядок» общественной организации Общероссийский профсоюз работников организаций безопасности (г. Санкт-Петербург, 2002 г., руководитель Ю.Н. Курганский, бывший офицер Военно-морского флота России), Региональная общественная организация «Лига предпринимателей и руководителей предприятий безопасности» (г. Москва, 2003 г., руководитель В.Н. Ядрихинской бывший руководитель одного из подразделений ФСБ России).

В этот же период в 2004 году была создана Ассоциация «Координационный центр руководителей охранно-сыскных структур» (КЦ РОСС), в состав которой вошли наиболее крупные охранные объединения практически из всех субъектов Российской Федерации. Возглавил организацию бывший сотрудник спецподразделений госбезопасности И.А. Голощапов. Следует отметить, что подавляющее большинство руководителей, вошедших в состав данной организации, придерживались государственной позиции, так в основном были бывшими военнослужащими или сотрудниками правоохранительных органов.

Среди наиболее активных объединений можно отметить Ассоциацию детективных и охранных предприятий «Лига безопасности» (г. Рязань), которая впоследствии развилась в межрегиональное объединение. Так на ее базе создана Межрегиональная ассоциация ветеранов криминальной милиции «ОПЕРА» (г. Рязань, 2006 г., руководитель Н.К. Дружинин бывший сотрудник уголовного розыска органов внутренних дел).

В свою очередь в 2006 году при поддержке Комитета по безопасности Государственной Думы и Лицензионно-разрешительного управления Департамента охраны общественного порядка

МВД России была создана Ассоциация Российских Детективов (г. Новосибирск, руководитель А.Г. Щербенев бывший сотрудник органов военной контрразведки).

Весомую роль в формировании государственной политики в этот период играет Экспертный совет по вопросам частной охранной деятельности при Комитете по безопасности Государственной Думы, куда вошли представители наиболее крупных охранных организаций, в том числе из регионов страны.

В 2005 году создается Общероссийская общественная организация Профсоюз негосударственной сферы безопасности. Возглавил данную профсоюзную организацию Д.Е. Галочкин, который в 2011 году был избран членом Общественной Палаты Российской Федерации. Практически с этого года в данном Общероссийском консультативно-совещательном органе постоянно имелся представитель, выражающий интересы российского частного охранного и детективного сообщества.

### 3.3. Проблемные вопросы функционирования охранных структур

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) привел требования по осуществлению государственного контроля за видами деятельности, подлежащими лицензированию к общероссийским стандартам, которые в свою очередь не полностью учитывали специфику оказания охранных услуг, где в случаях создания угрозы общественной безопасности требовалось принятие незамедлительных мер к лицензиату.

В рамках общего законодательства о лицензировании практика применения упрощенных требований к субъектам охранного бизнеса способствовала резкому ослаблению государственного контроля в этой сфере. Требования Закона о лицензировании при выявлении контролирующими органами нарушений лицензионных требований и условий, не позволяли лицензирующим подразделениям органов внутренних дел принимать необходимые меры к ли-

цензиатам, действия которых создавали реальные угрозы для общественной безопасности и зачастую были связаны с бесконтрольным оборотом оружия и спецсредств. К тому же служебное огнестрельное оружие с позиции ряда исследователей и руководителей охранных структур стало расцениваться как простое средство производства для охранных деятельности, без учета общественно опасной составляющей его обращения.

При этом следует отметить, что ряд криминальных группировок, уже использовали форму (негосударственных) частных охранных предприятий с целью легализации владения служебным оружием.

В механизме лицензирования частной охранной деятельности в этот период произошли изменения. Этому способствовало принятое новое налоговое законодательство, по которому лицо, имеющее лицензию на деятельность, в обязательном порядке подвергалось налогообложению. Фактически охранники, работающие в охранных предприятиях, должны были дополнительно подвергаться налогообложению как владельцы лицензий (специальные разрешения на осуществление вида деятельности).

Поэтому, было принято решение о выдаче лицензии на охранную деятельность только юридическому лицу – охранным предприятию, а работники, осуществляющие охранные функции получали удостоверение частного охранника<sup>31</sup>.

При этом механизм аннулирования удостоверения частного охранника при изменении нормативной правовой базы предусмотрен не был. В результате такого приведения порядка лицензирования к общим требованиям даже у руководителя частного охранного предприятия не имелось действенных правовых рычагов воздействия на охранников, нарушающих правила осуществления вида деятельности и оборота оружия.

На практике это привело к тому, что за нарушения отдельно взятого работника зачастую страдало все охранный предприятие.

<sup>31</sup> Положение о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2002 г. № 600. П. 4.

Любое грубое нарушение правил использования оружия охранником (уже не говоря про его утраты в результате распития спиртных напитков или при ином халатном обращении с ним) приводило, как правило, к аннулированию разрешения на хранение оружия и приостановлению действия лицензии всему охранному предприятию, где работали десятки-сотни работников. При этом, фиксировались случаи, когда работник, допустивший нарушение правил, был внедрен в предприятие конкурентами.

Здесь следует учитывать, что приостановление действия лицензии для устранения выявленных недостатков даже на неделю разрушает всю систему экономических отношений, выстроенных охранным предприятием: ликвидируются договоры на охрану и резко снижает имидж организации. Вместе с тем, охранник, совершивший правонарушение, и даже уволенный из организации, в том числе за нарушение трудовой дисциплины, имел возможность сразу же устроиться на работу в другое охранное предприятие.

Дальнейшее развитие административно-правового регулирования частной охранной деятельности только с позиций ее коммерческой составляющей и без учета особенностей осуществления привело к ряду кризисных моментов. Так, ряд изменений, внесенных в Закон о лицензировании Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ<sup>32</sup> крайне осложнял практическое осуществление как негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности, так и лицензионного контроля за ними.

Установленный в этот период порядок переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии, особенно в случаях изменения адресов мест осуществления лицензируемого вида деятельности<sup>33</sup>, практически парализовал оказание таких видов

<sup>32</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ. Ст. 1, 2, 3.

<sup>33</sup> Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ, Ст. 11.

охранных услуг как сопровождение грузов (охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке) и сопровождение охраняемого лица (защита жизни и здоровья граждан), где такие адреса постоянно меняются.

В свою очередь, в этот же период существенно возросла нагрузка на сотрудников лицензионно-разрешительных подразделений органов внутренних дел, что также, наряду с либерализацией общего законодательства о предпринимательской деятельности привело к ослаблению государственного контроля за сферой оказания частных охранных услуг.

При этом, внесение каких-либо изменений в Закон о лицензировании, позволяющих учитывать специфику негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности, практически нарушало всю концепцию данного закона, направленную на либерализацию требований к всем предпринимателям, а также систему осуществления единого лицензионного контроля во всех сферах деятельности.

Кроме того, внесение в 2005 году изменений в Кодекс об административных правонарушениях<sup>34</sup> фактически привело к отсутствию правового механизма административного приостановления действия лицензии у частного охранного предприятия за выявление в его деятельности нарушений любой степени тяжести (однократных либо постоянно повторяющихся).

Статья 3.12. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях исчерпывающе определяла условия, при которых могло быть применено действенное наказание в форме приостановления действия лицензии (в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, зара-

<sup>34</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ. Ст. 1 и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ. Ст. 3.

жения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма).

Вышеизложенное привело к значительному ослаблению механизмов государственного контроля за оказанием негосударственных охранных услуг, что учитывая указанные выше особенности осуществления частной охранной деятельности, негативно сказалось на состоянии общественной безопасности и правопорядка.

Все это происходило на волне развития практики недружественных поглощений и силовых захватов собственности, в ходе которых, как правило силовую составляющую процесса «рейдерства» обеспечивали работники частных охранных организаций, зачастую создаваемых для проведения одного прибыльного мероприятия.

Такие тенденции развития охранной деятельности вызвали настороженность в правоохранительных органах.

Проведенный в 2004–2005 годах органами внутренних дел анализ показал, что количественный рост охранных предприятий сопровождался как снижением качества оказываемых услуг так и развитием криминальной составляющей в их деятельности.

Во многом это было связано с качеством подбора и подготовки персонала. Если первоначально бывшие сотрудники правоохранительных органов составляли значительную часть персонала частных охранных структурах и, в принципе, определяли их менталитет, то в указанный период в данную сферу деятельности стала приходиться в основном, неподготовленная молодежь, прошедшая минимальный необходимый курс обучения (количество бывших работников силовых структур в 2005 году составляло около 20 % среди персонала и менее 80 % среди руководителей).

Многие работники частных охранных структур не отвечали предъявляемым требованиям не только в профессиональном плане, но и в психологическом. Уровень законопослушности у боль-

шей части молодых охранников был очень низок, то есть они не соотносили свои действия с требованиями закона.

По сравнению с первым периодом фиксировалось увеличение числа происшествий, связанных с данной категорией работников. Значительная их часть касалась случаев совершения правонарушений самими работниками охранных структур (691 случай в 2005 г., за 6 месяцев 2006 г. уже 463), другая часть касалась фактов нападений на охраняемые частными охранными предприятиями объекты.

Всего за 2005 г. зафиксировано 4377 происшествий, связанных с хищением имущества, которое охранялось частными охранными структурами, за 6 месяцев 2006 г. – 2158 случаев. Из них в 2005 г. совершено 768 открытых нападений на охраняемые объекты, из которых 252 отражено, за 6 месяцев 2006 года зарегистрировано 656 случаев нападений, из которых только в трети случаев (193) имущество было не похищено.

В тоже время, в ходе расследования хищений установлено 59 случаев, в которых участвовали сами работники охранных структур (данные 2005 г.). За полугодие 2006 г. зафиксировано 35 таких фактов. Всего за 2005 г. привлечено к уголовной ответственности 105 частных охранников, а за шесть месяцев 2006 г. уже 106 работников частных охранных структур.

*Вот только наиболее яркие примеры:*

*Так, в сентябре 2006 года сотрудник частного охранного предприятия г. Пскова при следовании в командировку, в ожидании поезда употреблял спиртные напитки в буфете вокзала, где познакомился с тремя женщинами. Одна из них вызвала проводника до автобусной остановки, так как на поезд он опоздал. По дороге они продолжали употреблять спиртные напитки, что позволило ей незаметно похитить из сумки охранника служебный пистолет ИЖ-71 и патроны к нему, а затем посадить охранника на попутную машину. Пропажка оружия была обнаружена только утром следующего дня. Сотрудниками органов внутренних дел вокзалка была задержана, однако она уже успела продать пистолет неизвестному лицу за 1200 рублей после похищения прямо на автобусной остановке.*

*В январе 2005 года между сотрудниками ООО ЧОП «ОП «СТО-2» (Ленинградская область) на охраняемом объекте ООО «КАСТ» после совместного распития спиртных напитков на посту охраны произошел конфликт, перешедший в драку, в результате которой один охранник был убит из служебного пистолета. Возбуждено уголовное дело по ст. 105 ч. 1 УК РФ.*

*В тот же период в г. Новосибирске охранник ЧОП «Аргус СБ», находясь в состоянии алкогольного опьянения, из служебного оружия совершил убийство 2 посторонних граждан и причинил тяжкий вред здоровью, повлекший смерть еще одного гражданина.*

*В январе 2006 года двое охранников на охраняемом объекте в ресторане «Стрельна» (г. Санкт-Петербург) начали «баловаться» со служебным оружием, произошел непроизвольный выстрел, в результате которого было причинено смертельное ранение одному из охранников.*

*В ночь с 3 на 4 февраля 2006 года в г. Нижний Новгород на охраняемом объекте прибывший с проверкой старший группы ЧОП в течение трех часов распивал спиртные напитки с проверяемым охранником, затем между ними произошла ссора, переросшая в драку, в ходе которой было применено огнестрельное оружие.*

Кроме этого, неоднократно выявлялись случаи оборудования автомашин, принадлежащих частным охранным структурам, специальными световыми и звуковыми сигналами без соответствующих разрешений.

При осуществлении охранных услуг частными охранниками допускались факты досмотра транспортных средств, проверки водительских удостоверений, использования регулировочных жезлов, применения специальных средств для принудительной остановки автотранспорта. При этом превышались полномочия, предоставленные законом, нарушались права и свободы граждан, создавались дополнительные факторы риска для участников дорожного движения.

*Так, в 2003 году работниками частного охранного предприятия «С-групп» (г. Москва) с целью первоочередного пропуска своего автотранспорта с охраняемым имуществом*

*была совершена попытка остановить автомашину, на которой следовал Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации,.*

*В августе 2005 года в г. Сыктывкаре (Республика Коми) частный охранник, осуществлявший охрану в магазине самообслуживания, пытался с применением физической силы осуществить досмотр сумки 70-летней покупательницы. В результате этих действий гражданка упала, получила телесные повреждения и потеряла сознание.*

*В январе 2006 года в г. Жуковском (Московская область) администрация одного из заводов привлекала работников охраны для проведения проверки в общежитии, где проживали иногородние рабочие. При этом охранники вламывались в комнаты общежития, стаскивали с кровати рабочих, избивали их, выволакивали в коридор. В результате такой проверки 10 рабочих получили телесные повреждения, в том числе 4-ро черепно-мозговые травмы.*

Это только наиболее показательные случаи.

**Кроме того, практика показала,** что развитие негосударственной охранной деятельности исключительно как вида бизнеса (то есть занятия, приносящего только прибыль), с учетом присутствия в данной сфере элементов, относящихся к категории силового предпринимательства, привел к тому, что стали развиваться наиболее прибыльные направления деятельности, связанные не только с внедрением передовых технологий (пультовая охрана, видеонаблюдение и т. п.), но с предоставлением силового сектора услуг, находящиеся на грани противозаконных действий.

В данной части наиболее показательна стала практика навязывания услуг безопасности, где одни участники создают потенциальную либо реальную угрозу для бизнеса (на языке силовых предпринимателей, просто «наезжают»), вторые защищают от «нападающих», третьи – берут роль договаривающейся стороны. При этом, как правило, наибольшую прибыль получает тот,

<sup>35</sup> Свирский П. Войны ведутся для того, чтобы договариваться: откровения удачливого рейдера / Частный охранный бизнес. – 2006 № 2. С. 12.

кто ведет процесс переговоров, но в материальном плане выигрывают все стороны кроме собственника.

Наиболее емко это выражено в интервью одного из руководителей Международной инвестиционной консалтинговой группы «Сигма»: «Войны ведутся для того, чтобы договариваться»<sup>35</sup>.

Непосредственной связи роста числа охранных предприятий и объектов, находящихся под их охраной, с такими процессами самовоспроизводства рынка охранных услуг документально не установлено. Здесь присутствуют многие элементы социально-экономического плана. Это в первую очередь рост благосостояния граждан и потребность человека к созданию условий своей безопасности и сохранности того, что у него имеется.

Но вместе с тем, нельзя отрицать и то, что бизнес априори остается бизнесом. И в данный период значительное число участников рынка негосударственных услуг безопасности увеличивали свою прибыль противоправным путем, а не улучшением качества предоставляемых услуг. Процент недобросовестных партнеров на рынке охранных услуг стал превышать все возможные показатели, что в значительной степени влияло на процессы самовоспроизводства. Такие элементы с научной точки зрения, закономерны. Без наличия искусственно создаваемых угроз, не было бы и потребности в охранных услугах.

Такие же проблемы имелись и в других странах. Приведу высказывание ряда экспертов применительно к США: «В симбиозе с оружейным лобби и «желтыми» СМИ подогреваются страхи общества перед преступностью, рисуются ужасающие картины насилия, тем самым, поддерживая «Золотое дно» частного охранного бизнеса. ...»<sup>36</sup>.

Конечно, данные заявления слишком категоричны – проблема является дискуссионной и требует тщательного комплексного изучения с различных сторон, в том числе и специалистами в сфере экономики, социальной психологии, криминологии и государственного управления.

<sup>36</sup> Зелински М. Вооружен и опасен: частная полиция на марше / Частный охранный бизнес. – 2005 № 2. С. 28.

Здесь будет уместно поподробнее остановиться на проблеме недружественных поглощений.

По мнению аналитиков, возникший в конце прошлого века новый для России самостоятельный вид бизнеса «рейдерство», являлся и является практически самым прибыльным – от 300 до 2 тыс. процентов прибыли от «проекта». Он напрямую связан с закономерными процессами экономического развития частного капитала и представляет собой комплекс действий по поглощению одного предприятия другим. Эти процессы естественны для всей мировой экономики и макроэкономики в целом, его двигателями являются обычная конкуренция, необходимость расширения рынков сбыта и даже экономическая целесообразность. Имеются и криминальные аспекты.

В ряде случаев цели и средства являются неприемлемыми для цивилизованного общества. Имеются в виду не «открытые аукционы» или даже сепаратные покупки пакетов акций промышленных компаний, а также слияния производств и создание отраслевых гигантов, как, например «МАН» и «Даймлер Бенц». Такие процессы на языке «рейдеров» называются «белыми схемами».

Угрозу для социально-экономического развития и общественной безопасности представляли случаи силовых захватов собственности, в том числе с участием негосударственных охранных предприятий. Как показывает анализ, бизнес использует охранные структуры в качестве силовой составляющей в решении спорных имущественных вопросов.

Возникновение таких ситуаций вызывало широкий общественный резонанс (Братский и Железногорск-Илимский горнообогатительные комбинаты в Иркутской области, Концерн «Бабаевский», Таганский мясоперерабатывающий комбинат в г. Москве, завод «Электроприбор» в г. Санкт-Петербурге и т. д.). За период с 2002 по 2007 год было зарегистрировано свыше 800 подобных фактов.

Зачастую такое участие силовых структур в гражданско-правовых спорах влекло за собой человеческие жертвы. Случившийся в октябре 2005 года, инцидент по участию двух охранных структур в правовом конфликте в Алтайском крае вокруг ОАО «Совхоз Никольский» унес две человеческие жизни, один человек с огне-

стрельными ранениями доставлен в больницу. Это не говоря уже о том, что такие способы передела собственности крайне негативно влияли на процессы цивилизованного развития всей предпринимательской деятельности, которая является существенной составляющей всей основы экономики страны.

Эта крайне опасная тенденция наблюдалась по всем регионам.

Несмотря на принимаемые комплексные меры и общее снижение количества участия частных охранных структур в гражданско-правовых конфликтах, фиксировалось повышение дерзости, проявляемой в таких случаях.

*В 2006 году в Самарской области при решении спора хозяйствующих субъектов вокруг предприятия, производящего сельскохозяйственную продукцию, частные охранники, до начала проведения судебными приставами процессуальных исполнительных действий, самовольно захватили территорию завода и административные здания с применением служебного и травматического оружия, а также физической силы. В результате указанных действий 13 человек получили ранения и травмы.*

*В этом же году в г. Омске территория спорного объекта, строительного комбината была превращена в зону своеобразных боевых действий двух частных охранных предприятий. При этом кроме служебного оружия была задействована тяжелая строительная техника (одни пытались проникнуть на территорию с помощью бульдозеров, другие – используя большегрузные автомашины, препятствовали этому).*

В 2006 году было зафиксировано 77 таких фактов, причем в 22 случаях интересы собственников с обеих сторон защищались ЧОПами (за 2005 год произошло 117 случаев, из них 39 с участием частных охранных структур с двух сторон).

Правовой механизм пресечения подобных действий со стороны охранных и сыскных структур, в рамках линии на либерализацию административно-правового регулирования как сферы предпринимательства, отсутствовал.

В то же время, в самом рынке частной охраны на мировом уровне в данный период шли процессы поглощений и слияний. Крупнейшие охранные холдинги Securitas и Group 4 Securicor прак-

тически поделили между собой рынок охранных услуг Скандинавии, Балтии, а также ряда других регионов Европы и мира. Общая численность персонала международного охранный холдинг Group 4 Securicor уже превышала 350 тыс. человек. В результате слияний и поглощений холдинг имел дочерние компании в 110 странах мира и продолжал вести активную политику экстенсивного роста.

В дополнение к этому, в условиях продолжающегося перераспределения собственности в отдельных секторах экономики правоохранительными органами фиксировались факты прямого противодействия осуществлению оперативно-розыскной деятельности со стороны служб безопасности ряда финансово-промышленных групп, топливно-энергетических компаний и других крупных структур бизнеса.

Одновременно российский рынок охранных услуг в условиях глобализации и подготовки России к вступлению в ВТО становился привлекательным для иностранного капитала, использующего скрытые механизмы лоббирования своих интересов среди депутатов и во властных структурах.

Несколько транснациональных групп охранных предприятий, имеющих разветвленную сеть представительств в различных странах мира и уже практически контролирующую сферу охранных услуг в странах Балтии и бывших странах Восточной Европы, предпринимали настойчивые шаги по расширению бизнеса в России. Зафиксированы факты создания ими разветвленной сети дочерних предприятий, по своим возможностям способных влиять на дестабилизацию общественно-политической обстановки как в отдельном регионе, так и стране в целом.

Все это на фоне недостаточно эффективного государственного регулирования сферы частного охранно-сыскного предпринимательства создавало потенциальные и реальные угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

### 3.4. Принятые меры на уровне государственных органов

Учитывая складывающуюся обстановку, руководством правоохранительных органов было принято решение осуществить комплексный анализ функционирования рынка негосударственных охранных и детективных услуг, который был проведен в течение 2005 и 2006 годов. Участие в таком исследовании приняли специалисты всех заинтересованных подразделений МВД России, ФСБ России, ФСО России, а также научно-исследовательские учреждения данных министерств и ведомств.

**Основной вывод**, сделанный из проведенного анализа, показал необходимость отнесения частной охранной деятельности в особую категорию предпринимательской (коммерческой) деятельности (бизнеса). Анализ сложившейся обстановки на рынке частных услуг безопасности, показал, что негосударственная охрана не должна быть сферой малого предпринимательства. Как минимум, это участок для функционирования средних и крупных структур.

В основном, все частные охранные предприятия с количеством персонала до 10 человек (около 25 % от числа всех частных охранных организаций) являлись аффилированными структурами при какой-нибудь крупной коммерческой организации. Как уже говорилось ранее, слабо обеспечены техническими средствами охраны. У работников таких охранных организаций была низкая правовая культура, они более склонны к нарушениям закона в интересах заказчика, так как экономически зависимы и уязвимы от его воли. Как показала практика проводимых мероприятий с участием представителей охранного сообщества, руководителей таких предприятий мало интересуют проблемные вопросы нормативного правового регулирования вида деятельности, качественной подготовки персонала и т. п.

Основу частной охранной деятельности в России в данный период составляли охранные предприятия с количеством персонала от 10 до 100 работников (более 60 % от числа всех частных охранных организаций).

Необходимо отметить, что по итогам 2006 года в деятельности крупных охранных предприятий с количеством персонала от 100 работников и выше (5 % от числа всех частных охранных организаций) выявлено только около 500 нарушений, что составляло менее одного процента от всех зафиксированных нарушений, и прекращена деятельность только двух таких охранных структур (все го за год аннулированы лицензии у 892 предприятий).

Одним из вариантов, предлагалось установить определенную организационно-правовую форму для частной охранной организации в виде общества с ограниченной ответственностью (ООО). К 2006 году около 98 % всех ЧОПов уже являлось ООО. К частным охранным структурам такой организационно-правовой формы возможно было установить действенные ограничения на состав учредителей, а также установить нижнюю планку обязательного норматива минимального размера уставного капитала, особенно для охранных структур, использующих в своей деятельности огнестрельное оружие.

Установление особых требований к размеру уставного капитала охранной структуры, как минимум, будет обеспечивать необходимость ее обязательного функционирования. В то же время, это будет способствовать созданию надежных охранных предприятий, готовых брать на себя материальную ответственность за охраняемое имущество и отвечать перед своими клиентами по договорным обязательствам, а также перед третьими лицами (в случаях нанесения ущерба правам и законным интересам гражданам и организациям), в том числе без участия страховых организаций, то есть без дополнительных финансовых затрат на страхование, как со стороны заказчика, так и исполнителя услуг.

В Российской Федерации минимальный размер уставного капитала для данной организационно-правовой формы юридических лиц равен 10 тыс. рублей, что являлось и является неприемлемым для обеспечения вышеуказанных гарантий.

Более того, высокий размер уставного капитала говорил бы о серьезности намерений при создании частного охранного предприятия, его способности оказывать достойный уровень услуг и обеспечивать соответствующую подготовку персонала.

**Наибольшую опасность для общества** и государственных интересов, как показал проведенный анализ, представляли имеющиеся факты создания охранных структур с криминальными целями, в том числе для получения оружия членами организованных преступных группировок, охраны их лидеров, участия частных охранников в совершении преступлений, выполнении криминальных заказов.

Установлены факты осуществления личной охраны криминальных авторитетов, совершения частными охранниками преступлений в составе организованных преступных групп, по предварительному сговору лиц, в том числе на охраняемых объектах, использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения и фиксирования информации.

*Так, в конце марта 2006 года Читинским областным судом к длительным срокам наказания, в том числе к пожизненному заключению, приговорены члены ОПГ, которая была организована на основе службы безопасности ОАО «БИОСП» и ЧОП «Гладиатор». Возглавлял ее охранник ЧОПа Мусорин. Группа действовала в Забайкалье с 2000 года. На ее счету 9 убийств.*

*Сотрудниками органов внутренних дел в сентябре 2006 года в г. Москве в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий пресечена «воровская сходка», личную безопасность одного из участников сходки «вора в законе» Пичугина Ю.В. обеспечивали сотрудники частного охранного предприятия «Пикет 77».*

*В ноябре 2006 года в г. Москве выявлено преступное сообщество, специализировавшееся на разбойных нападениях, грабежах, вымогательствах, распространении наркотических веществ, оружия и боеприпасов. Вместе с лидером ПС «вором в законе» Асатряном задержаны сотрудники ЧОП «Арсенал-99», которые с использованием служебного оружия обеспечивали его безопасность.*

Также практика контроля за сферой деятельности показала, что во многих случаях частные охранно-сыскные структуры брали несвойственные для себя функции. Это разрешение гражданско-правовых споров силовым путем (о чем говорилось раньше), внут-

ренние расследования криминальных хищений в организациях и ряд других услуг. Консультирование от противоправных посягательств зачастую переходило в консультации как юридически грамотно защищаться от правомерных действий государственных, в том числе налоговых органов.

Имелись случаи периодических инструктажей персонала компаний своими службами безопасности о том, что нельзя показывать при проведении проверок и следственных действий правоохранительными органами.

По мнению некоторых авторов в данный период «... не осталось ни одной статьи в Уголовном кодексе, по которой бы не привлекались отечественные секьюрити – от убийств до торговли взрывчаткой». Эти отдельные случаи, имевшие тенденцию к распространению, в первую очередь, негативно влияли на государственные интересы в экономической сфере деятельности, в том числе формирование правовой культуры и стабильности рыночной активности, а также привлечение иностранных инвестиций.

Особенно проявлялись элементы противоправной деятельности в работе аффилированных охранных предприятий, созданных для охраны мест рыночной торговли. Всего на территории столичного региона функционировало более 500 крупных торговых комплексов, в том числе свыше 150 рынков. Охрана практически всех указанных торговых предприятий осуществлялась негосударственными (частными) охранными структурами, созданными, как правило, руководителями охраняемых объектов.

Итоги проведенной осенью 2006 года комплексной проверки обеспечения охраны и состояния мер антитеррористической защищенности таких объектов в московском регионе на 2280 вещевых и продовольственных рынках, 215 крупных торговых центров подтвердили это. Результаты показали, что практически на всех объектах администрацией меры антитеррористической защищенности не реализовывались должным образом.

Проверка охранных структур на этих рынках показала низкую правовую грамотность охранников.

Фактически основной задачей таких предприятий являлась организация сбора «черного нала» за аренду торговых мест, обес-

печение безопасности интересов собственника, направленных только на получение прибыли. При этом, для извлечения максимального дохода от охранной деятельности, руководители таких структур в качестве охранников на рынках используют иногороднюю рабочую силу, низко оплачиваемую, без прохождения необходимой подготовки и оформляемую в качестве контролеров, сторожей и т. п. Выявлено более 20 случаев использования поддельных удостоверений частного охранника, по двум из них возбуждены уголовные дела.

*В течение 2004–2005 годов на Савеловском рынке (г. Москва) контролеры и частные охранники ЧОП «ГМД-8» занимались поборами с посетителями рынка в пользу «фонда М.В.Д.», причем указанная аббревиатура обозначает начальные буквы инициалов одного из учредителей предприятия (Михаил Владимирович Дворников), находящегося в федеральном розыске за совершение мошенничества.*

Также были зафиксированы случаи фиктивного оказания охранных услуг.

Часть частных охранных предприятий практически существовала фиктивно для выполнения разовых финансово-значимых заказов, заранее зная, что после выполнения задачи охранная организация будет расформирована.

Выявлены факты мошенничества со стороны таких «недействующих структур» и агентств по трудоустройству, при приеме граждан на работу, в том числе в качестве охранников.

По сведениям на 1 сентября 2006 года из 25036 охранно-сыскных структур (из них 20421 частных охранных предприятия) 2568 частных охранных предприятий не ведут свою деятельность более одного года.

В ходе проверок (ноябрь-декабрь 2006 года) частных охранных структур, официально не осуществляющих охранную деятельность, выявлены 39 фактов оказания охранных услуг без заключения договоров с заказчиками, 231 факт использования служебного оружия вне объектов обслуживания, с нарушением установленного порядка его использования. Дополнительно выявлено 170 предприятий, не ведущих охранную деятельность.

По выявленным фактам противоправной деятельности в отношении частных охранников возбуждено 45 уголовных дел, в большинстве – по статьям 162 и 163 УК РФ, 4,5 тыс. руководителей и работников охранных предприятий привлечены к административной ответственности.

**Также анализ показал,** что возникла необходимость определиться со статусом служб безопасности юридических лиц. Изначально федеральное законодательство относило их к субъектам частной охранной и детективной деятельности. В то же время, законодательство о лицензировании позволяло осуществлять такой вид деятельности только юридическим лицам. Служба безопасности, в свою очередь, являлась лишь подразделением юридического лица, пусть даже и обособленным (с открытием отдельного расчетного счета).

Данная правовая коллизия уже послужила основанием для того, чтобы не считать службы безопасности субъектами оборота служебного оружия.

Правовой режим осуществления государственного контроля за деятельностью служб безопасности и частных охранных предприятий также был различен. Для создания службы безопасности в организации достаточно утвердить ее устав в органах внутренних дел (что тоже входило в противоречие с положениями гражданского законодательства – устав может быть только у юридического лица). Механизм отзыва согласования устава службы безопасности и контроля за деятельностью ее работников фактически отсутствовал.

На практике, органы внутренних дел, осуществляли только контроль за оборотом оружия. Однако, служб безопасности, имеющих в пользовании служебное оружие, насчитывалось менее половины от общего количества. Остальные оставались вне поля зрения контролирурующих органов.

В то же время, область деятельности служб безопасности намного многограннее и несла больше потенциальных угроз для остального общества, с точки зрения национальных и общественных интересов. Частные службы безопасности не только охраняли имущество, жизнь и здоровье собственников, а также обеспечивали иные вопросы безопасности бизнеса и связанных с ним

проблем, с явной установкой на использование любых способов решения в свою пользу.

Для решения указанной проблемы имелись два пути.

Первый – осуществлять лицензирование служб безопасности юридических лиц либо всего юридического лица, что противоречило положениям законодательства (Закон о лицензировании запрещал и запрещает выдавать лицензии отдельным подразделениям юридических лиц, а профильный закон разрешал осуществлять охранную деятельность только специально созданным для этого предприятиям).

Второй путь – исключить службы безопасности из числа субъектов осуществления частной охранной деятельности, оставив им иные функции: аналитику и мониторинг по обеспечению экономической безопасности, организацию взаимодействия с правоохранительными органами, другими специализированными охранными и сыскными организациями, в том числе путем заключения с ними договоров.

Второй вариант позволял обеспечить регулирование осуществления негосударственной охранной деятельности в Российской Федерации в едином правовом поле, в режиме именно оказания негосударственных услуг безопасности, а не защиты только своих интересов в режиме «частной полиции».

Имеющаяся на тот период практика показала, что все виды объектов, безопасность которых обеспечивалась службами безопасности, могли охраняться частными охранными предприятиями.

Уже в 2006 году частными охранными организациями охранялось более 6600 крупных и средних промышленных предприятий, в то время как службами безопасности только 1235, предприятий агропромышленного комплекса и потребительского рынка соответственно более 26 тыс. и около 1200. При этом частных охранников менее зависимо от хозяина объекта («руки, которая платит») и общается с ним строго в рамках договорных отношений и закона.

**Следующий выводом**, сделанным в ходе проведенного анализа – необходимость введения жесткой регламентации правил

оборота оружия, используемого при осуществлении частной охранной деятельности.

С одной стороны, закон предоставлял право иметь оружие «на руках» и использовать его при защите имущества. С другой, так как это оружие используется в интересах отдельных клиентов, требуются ограничения на возможность использования отдельных видов оружия на определенной категории объектов и эффективный контроль за его обращением.

Очевидно, что при сопровождении больших ценностей, грузов и значительных денежных средств, охране удаленных объектов нефте-газо-добывающей промышленности должно использоваться классическое оружие. Вместе с тем, при обеспечении охраны небольших объектов, особенно в местах массового пребывания граждан, травматика более эффективна. Да и охранник будет более психологически подготовлен к его использованию, не опасаясь нанесения непоправимого вреда человеку.

В этой связи, по поручению Правительства Российской Федерации, еще в 2004 году был «запущен» оборот оружия нелетального характера ... Это конечно условное название – можно конечно и вилкой убить, да и в ходе упомянутого выше инцидента в Алтайском крае применение «Осы» повлекло смерть человека. Однако кратность смертельных случаев при применении такого типа оружия намного ниже.

Только в феврале 2006 года в г. Оренбурге применение частным охранником служебного оружия в конфликтной ситуации привело к гибели одного и тяжелому ранению двух людей.

Имеющиеся данные, позволяли констатировать, что в процентном соотношении количество оружия, имеющегося в арсенале частной охраны России, значительно превышало зарубежные показатели. Например, соотношение количества охранников и их вооружения в США было в 2,5 раза меньше (более 100 тыс. ед. оружия примерно на 2 млн охранников; в Российской Федерации примерно такое же количество оружия (118 тыс.) на 733 тыс. охранников).

Вместе с тем, можно было констатировать, что на мировом уровне наметилась определенная тенденция к преобладанию технических средств охраны, где основным оружием является электроника, системы видеонаблюдения, организация профилактических мероприятий. Да и сами клиенты понимали, что даже «вооруженная до зубов» охрана не может полностью гарантировать им безопасность и сохранность имущества.

Здесь хочется отметить, что по мнению многих российских специалистов частное телохранительство, относится скорее к сфере создания психологического комфорта у клиентов. При реальных угрозах личности необходимо задействование всего потенциала системы правоохранительных органов.

То есть, оружие необходимо, в основном, при охране значительных материальных ценностей, а также при инкассировании крупных денежных сумм, а в офисе и супермаркете, при значительном скоплении граждан, оно не только не обязательно, а даже опасно.

**На основании обсуждения итогов проведенного анализа** и доклада его результатов руководством правоохранительных органов на уровне высших государственных инстанций были приняты следующие решения.

1. Выделить лицензирование негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности полностью в сферу регулирования профильного законодательства.

2. Внести кардинальные изменения в федеральное законодательство, регламентирующее негосударственную (частную) охранную и сыскную деятельность, в части:

- запрета на участие иностранного капитала и иностранных граждан в охранной и сыскной деятельности на территории Российской Федерации в любой форме;

- усиления уголовной и административной ответственности за осуществление незаконной частной охранной и сыскной деятельности;

- запрета на участие в частной охранной деятельности лиц, ранее судимых за умышленные преступления;

- ограничение на учредительство частных охранных организаций юридическими и физическими лицами, для которых частная охранная деятельность не является основной;

- исключения служб безопасности юридических лиц с различными формами собственности из субъектов негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности, в первую очередь введения запрета использовать им в своей деятельности огнестрельное оружие;

- введения ограничительных норм, направленных на пресечение участия негосударственных охранных структур в гражданско-правовых конфликтах, связанных с оспариванием прав собственников;

- изменения режима использования служебного огнестрельного оружия, то есть перевода его в государственную собственность и возможности использования в охранной деятельности только в режиме получения во временное пользование в органах внутренних дел;

- установления специальных требований по допуску частных охранных структур к обеспечению безопасности стратегических и жизненно важных объектов, в том числе повышенной опасности, с обязательным его согласованием с правоохранительными органами;

- введения режима индивидуального предпринимательства для частных детективов.

Во исполнение принятых решений в течение 2005 и 2006 годов была создана межведомственная рабочая группа, которой был подготовлен проект федерального закона, вносящий изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «Об оружии» и еще 8 федеральных законов и кодексов.

В том числе, организована работа по подготовке изменений в Уголовный Кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части уси-

ления уголовной и административной ответственности за осуществление незаконной частной охранной и сыскной деятельности;

МВД России совместно с ФСБ России приняты дополнительные меры по предупреждению и пресечению участия негосударственных охранных структур в гражданско-правовых конфликтах, связанных с оспариванием прав собственников. Так в законопроекте предусматривались прямые запреты на осуществление охранный деятельности на объектах, в отношении которых имелись правовые споры о праве на их собственность.

#### 4. Третий этап.

**Усиление лицензионного контроля и проведение ревизии субъектов частной охранной деятельности (2008–2015 годы). Одновременная либерализация общего режима государственного контроля за субъектами предпринимательства, повлекшая снижение качества охранных услуг и рост случаев их фиктивного оказания.**

##### 4.1. Основные изменения в нормативном регулировании и направления развития

По итогам проводимой работы был принят Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности». Введение закона в действие было предусмотрено с 1 января 2010 года.

Федеральный закон содержал следующий комплекс мер.

Правовые нормы, направленные на усиление государственного контроля за частной охранно-сыскной деятельностью:

- внесены изменения в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в части выделения лицензирования негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности в сферу регулирования профильного законодательства;

- внесены изменения в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части установления внесудебного порядка приостановления действия и аннулирования лицензий на осуществление негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности;

- внесены изменения в Закон Российской Федерации «О милиции», Положение о МВД России, в части закрепления за органами внутренних дел особых полномочий по осуществлению государственного контроля за негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельностью.

- внесены изменения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в части установления особого порядка допуска частных охранных структур к охране объектов различной категории (особой важности, жизнеобеспечения, массового посещения граждан), а также к обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий (аттестация, паспортизация и т. п.), а также а части введения предварительного порядка уведомления органов внутренних дел о начале и окончании оказания охранных услуг на объектах.

Кроме этого, были введены ограничения для граждан при наделении их статусом частного охранника и частного детектива:

- дополнен Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (статья 11<sup>1</sup>) нормой о запрете получения статуса частного охранника для лиц, проходящих по оперативным учетам органов внутренних дел и подразделений ФСБ России в качестве участников организованных преступных групп;

– в Законе Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено прохождение охранниками обязательной специальной подготовки и переподготовки один раз в 5 лет (статья 12);

– внесены изменения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (статья 11<sup>1</sup>) и Федеральный закон «О Государственной дактилоскопической регистрации» (статья 9, предусматривающие обязательную дактилоскопическую регистрацию частных охранников и частных детективов;

– внесены изменения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», предусматривающие основания и порядок аннулирования удостоверения частного охранника, в том числе за совершение административных правонарушений, связанных с оборотом оружия и осуществлением негосударственной охранной деятельности.

Усилен контроль за оборотом оружия, путем внесения изменений в Федеральный закон «Об оружии», в части установления порядка получения частными охранными организациями служебного оружия в органах внутренних дел во временное пользование, а также запрета обращения служебного оружия в службах безопасности юридических лиц.

Учитывая сложившуюся правоприменительную практику, имеющуюся в охранных организациях служебное оружие из оборота не изымалось, однако разрешения на его использование не продлевались и на новое оружие не выдавались. Таким образом в течение пятилетнего срока оборот оружия был приведен в соответствие с новым законодательством.

Также внесены изменения в Федеральный закон «Об оружии» и иные нормативные правовые акты, в части регламентации оборота травматического оружия, в том числе порядка его использования частными охранными структурами.

Ограничена деятельность частных охранных организаций в зоне контртеррористических операций:

– внесены соответствующие запретительные нормы в Законе Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (статья 11)

– внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О противодействии терроризму» (пункт 4 статьи 11), где предусмотрена возможность особого допуска частных охранных организаций к работе в таких зонах по решению руководства соответствующих оперативных штабов.

Усилены меры уголовной и административной ответственности за использование частными детективами и охранными структурами методов оперативно-розыскной деятельности:

– внесены изменения в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», предусматривающие запреты на использование частными детективами и охранными структурами в своей деятельности результатов оперативно-розыскных мероприятий;

– внесены соответствующие изменения в нормы Уголовного Кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Также внесены изменения в Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть 1 статьи 333.33) в части установления государственной пошлины за рассмотрение заявлений о выдаче (продлении срока действия, переоформлении) удостоверения частного охранника (дубликата такого удостоверения).

Основные положения внесенных изменений и на реализацию каких задач были направлены, представлены в прилагаемой таблице (**Приложение 5**).

В ходе реализации положений указанного федерального закона были проведены следующие мероприятия, непосредственно повлиявшие на процессы дальнейшего развития рынка частных охранных услуг.

В связи с изменением лицензионных требований в положениях о лицензировании данных видов деятельности проведена перерегистрация всех частных охранных организаций и частных

детективов в ходе выдачи новых документов, подтверждающих наличие лицензии.

Скорректирован список объектов (особой важности и жизнеобеспечения), которые не подлежали охране частными охранными организациями и установлен порядок их допуска к обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий.

В значительной степени исключены функции непосредственного осуществления физической защиты объектов у служб безопасности юридических лиц. Взамен вооруженной охраны, непосредственно подчиненной собственникам бизнеса, были созданы охранные предприятия, которые уже больше руководствовались требованиями закона, чем указаниями собственников.

В данной части, в Законе для стратегических предприятий и был установлен порядок, при котором юридическое лицо могло претендовать на предоставление права учреждения частной охранной организации при наличии одного из следующих оснований:

- юридическое лицо в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесено к стратегическим предприятиям (за исключением предприятий ведомственной охраны) или стратегическим акционерным обществам;
- юридическое лицо является в соответствии с законодательством Российской Федерации субъектом естественных монополий;
- юридическое лицо является государственной корпорацией или государственной компанией;
- юридическое лицо является войсковым казачьим обществом, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Данные положения были закреплены в Постановлении Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 82 «Об утверждении Правил предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной» (**Приложение 6**).

Дополнительно на уровне распорядительных актов Правительства Российской Федерации утверждалась каждая организация, которой такое право предоставлено. Например, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 882-р было

предоставлено право учреждать частной охранное предприятий войсковому казачьему обществу «Центральное казачье войско».

Одновременно, руководство крупных промышленных холдингов создало ряд частных охранных структур, предназначенных непосредственно для охраны своих объектов.

К числу наиболее крупных таких «корпоративных» охранных формирований можно отнести следующие структуры.

– ООО «Охранный предприятие «РЖД-ОХРАНА», общей численностью около 4 тыс. квалифицированных охранников. Дочернее общество одного из крупнейших холдингов страны – ОАО «Российские железные дороги» обеспечивает охрану объектов своего учредителя в различных регионах страны.

– Управляющая компания «Пельтаст», в состав которой входят около 43 частных охранных организации общей численностью более 11 тыс. квалифицированных охранников. Обеспечивает физическую охрану объектов, входящих в Группу компаний «Базовый элемент».

– Агентство «Луком А», объединяющее более 8 частных охранных организаций, общей численностью более 2,5 тыс. квалифицированных охранников. Обеспечивает охрану объектов ПАО «Нефтяная компания «Лукойл».

– Управляющая компания ООО Частная охранное предприятие (ЧОО) «Аквилон-групп», объединяющая 14 частных охранных организаций, общей численностью от 2,5 до 4 тыс. квалифицированных охранников (число варьируется в зависимости от ликвидации и приобретения новых объектов). Обеспечивает охрану объектов консорциума «Севергрупп»: АО «Северсталь Менеджмент», ПАО «Северсталь», ПАО «Силовые машины», ООО «Нордголд Менеджмент», ООО «Свеза-Лес».

– ООО Частное охранное предприятие «Газпром охрана», общей численностью более 1,6 тыс. квалифицированных охранников. Обеспечивает безопасность объектов дочерних обществ и организаций ПАО «Газпром».

Как правило организация работы данных охранных структур осуществляется на высоком уровне технического оснащения, а работники данных организаций отличаются более высокой про-

фессиональной подготовкой и стараются не допускать каких-либо правонарушений, что в свою очередь обеспечивается внутренней системой дополнительного стимулирования.

С целью организации осуществления действенного государственного контроля за частной детективной и охранной деятельностью и обеспечения единого подхода к правоприменительной практике с 2008 года введен обязательный порядок согласования с руководством Управления по организации лицензионно-разрешительной работы Департамента охраны общественного порядка МВД России кандидатур, при назначении на должности руководителей подразделений лицензионно-разрешительной работы субъектов Российской Федерации.

В 2014 году введено вертикальное подчинение подразделений лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел, а также создано Лицензионно-разрешительное МВД России, непосредственно подчиненное министру внутренних дел Российской Федерации.

Созданная еще в предыдущем периоде система частно-государственного партнерства в обеспечении правопорядка в форме координационных советов при органах внутренних дел по взаимодействию с охранными структурами завершила свое формирование на федеральном уровне.

Так в 2009 году создан Координационный совет по взаимодействию с охранно-сыскными структурами при Департаменте охраны общественного порядка МВД России.

В то же время, введенные федеральным законом от 22 декабря 2008 года № 272-ФЗ изменения, в части вопросов выведения вопросов контроля за субъектами негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности в сферу регулирования профильного законодательства были фактически аннулированы изменениями в общее законодательство об осуществлении государственного контроля.

Так, разработанный Министерством экономики и социального развития Российской Федерации и принятый через 4 дня Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» заново ввел норму, по которой контроль за субъектами частной охранной деятельности снова стал осуществляться в общем режиме.

Указанная позиция Минэкономразвития России фактически не позволила реализовать намеченные меры по основным позициям организации эффективного контроля за деятельностью частных охранных организаций, что в свою очередь негативно сказалось на процессах дальнейшего развития рынка негосударственных услуг безопасности.

Только Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 310-ФЗ были внесены необходимые изменения в законодательство и федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности был выведен в сферу профильного законодательства, регламентирующего частную охранную деятельность.

#### 4.2. Официальная статистика, тенденции развития и исследования отрасли

В результате проведенной перерегистрации и приведения охранных организаций к вновь введенным лицензионным требованиям к началу 2013 года сокращено количество охранных организаций на 2,8 тыс., в первую очередь связанных с криминальными структурами (с 26528 в 2009 г. до 23676 на начало 2013 года).

При этом количество охраняемых объектов за период с 2008 года по 2013 год выросло более чем вдвое (с 365590 в 2008 году до 743943 в 2013 году). В дальнейшем к 2016 году число объектов, находящихся под охраной превысило 1 млн 100 тыс.

Этому способствовало и развитие технических средств охраны – пультовой охраны, в виде реагирования на тревожные сигналы с технических средств охраны.

В связи с сокращением числа служб безопасности с 4110 в 2006 году до 624 в 2009 году и полного прекращения их деятельности по охране объектов в 2010 году параллельно сокращалось количество квалифицированных охранников с 750641 в 2007 году до 646294 человек в 2010 году.

После этого количество квалифицированных охранников частных охранных организаций постепенно восстановилось до 728975

в 2015 году, а затем опять стало сокращаться (уход охранных услуг в теневой сектор и замена их на вахтеров, контролеров и администраторов и т. п.).

*(Таблица № 5 2007–2019)*

В данный период появилась тенденция специализации деятельности охранных организаций как по видам оказываемых услуг, так и по специфике охраняемых объектов.

Так наиболее показательно это проявилось в создании сетевых компаний, специализирующихся на оказании услуг пультовой охраны (проектирование, установка и обслуживание технических средств охраны и реагирования на сигнальную информацию).

Этому способствовало развитие телекоммуникационных технологий и спутниковых систем связи, которые позволяли с одного крупного пульта централизованной охраны обеспечивать оперативное принятие сигналов с технических средств охраны (во временном диапазоне от 3 до 7 секунд), находящихся практически во всех регионах страны. При этом, как правило, одна из компаний холдинга занималась вопросами монтажа, обслуживания и мониторинга сигналов с технических средств охраны, а остальные охранные организации осуществляли реагирование на сигнальную информацию своими мобильными группами охраны.

Фактически за короткий период на рынке оказания охранных услуг сформировались следующие крупные сетевые структуры.

В 2011 году создано ООО Частная охранный организация «Дельта» (г. Москва), которая начала агрессивную политику создания своей региональной сети. В данном процессе практически скупались региональные охранные организации, работающие в сфере пультовой охраны либо заключались договора с иными охранными структурами на реагирование.

Впоследствии организация приобрела крупнейшую охранный компанию «ARES» (г. Санкт-Петербург) и фактически превратилась в Группу компаний «Дельта системы охраны» и «ARES», обеспечивающую охрану около 250 тыс. объектов в 30 крупнейших городах страны. Между компаниями распределены функции по мониторингу систем охранный сигнализации и реагирования на сиг-

нальную информацию с их технических средств охраны мобильными группами охраны. Также вторая компания оказывает услуги по физической охране объектов. Общая численность персонала превышает 11 тыс. работников, официально заявляется о наличии более 6 тыс. мобильных групп охраны (вместе с привлеченными к реагированию другими региональными охранными структурами).

Группа компаний «Цезарь Сателлит» (г. Москва), созданная еще в 2000 году, также в исследуемый период стала одним из ключевых поставщиков рынка телематических услуг и комплексной безопасности на территории России. Данной группой компаний, имеющей 40 филиалов в различных регионах страны обеспечивается охрана более 160 тыс. объектов различных форм собственности, из которых около 120 тыс. составляют автомобили. Официально заявлено о наличии более 5 тыс. мобильных групп охраны и 1,8 тыс. собственных сотрудников.

Компания «Гольфстрим Охранные системы» (г. Москва), занимающаяся еще с 1994 года вопросами монтажа и обслуживания технических средств охраны и имеющая организационно-правовую форму Акционерного общества, также в 2010 году создало дополнительную структуру – частную охранный организацию Гольфстрим Служба охраны» и стало развивать сеть пультовой охраны в регионах. В сфере обслуживания группы находится более 75 тыс. объектов в 21 городе различных регионов страны. В 2015 году создана еще одна компания ООО Частная охранный организация «Гольфстрим служба реагирования».

Холдинг безопасности «НЕВА» (г. Краснодар), оказывает услуги в 7 регионах страны (в основном в Южном федеральном округе) и официально заявляет о наличии более 60 тыс. клиентов, которым оказываются охранные услуги. В отличие от первых трех компаний, в основном использует локальные централизованные пульта охраны в каждом регионе.

Также к крупным сетевым пультовым компаниям можно отнести охранный холдинг «АН-Секьюрити», имеющий филиалы и дочерние компании более чем в 20 регионах страны (создан на базе ООО «Охранный организация «Холдинг «АН-Секьюрити», г. Санкт-Петербург, учрежденной в 2005 году, а также создавае-

мой в этот период мониторинговой компании с участием иностранных инвестиций «Турвиами-Балтика» (Финляндия).

Показательна специализация охранных структур по категориям объектов охраны в столичном регионе.

Так, Группа охранных компаний «Аллигатор» (г. Москва), работающая на рынке охранных услуг с 1993 года стала специализироваться на охране объектов банковской сферы и ряда сетевых компаний розничной торговли «Метро» и «Ашан» в Московской области и еще семи регионах страны.

Созданный в 2013 году Союз организаций, осуществляющих охрану социальных объектов столицы, включающий в себя 25 охранных ассоциаций и организаций, своей специализацией определил охрану медицинских учреждений и объектов, подведомственных Департаменту социальной защиты населения города Москвы.

Созданная в 2004 году Саморегулируемая организация Ассоциация предприятий безопасности «Школа без опасности» (г. Москва) объединила в своих рядах около 40 организаций, обеспечивающих охрану школ и детских дошкольных учреждений города Москвы (более 2 тыс. объектов).

Здесь необходимо отметить, что деятельность саморегулируемых организаций (СРО) в полном объеме в охранной деятельности неприемлема, в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации, которое предусматривает, что лицензирование и саморегулирование два самостоятельных и взаимоисключающих режимов регламентации деятельности юридических лиц.

В то же время, практика показала много положительных результатов введения такого ограниченного режима саморегулирования, при котором организация создается в соответствии с федеральным законодательством о саморегулируемых организациях, а контроль за деятельностью охранных структур, входящих в состав СРО осуществляется в соответствии с профильным законодательством, регламентирующим частную охранную деятельность.

Так, СРО Ассоциация предприятий безопасности «Школа без опасности» разработала в 2015 году Профессиональный стандарт № 683 «Работник по обеспечению охраны образовательных организа-

ций», который был утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11 декабря 2015 г. № 1010н.

В свою очередь в Уставе данной организации было заложено обязательное требование к работникам, которые привлекались к охране образовательных учреждений, о прохождении обучения на соответствие данному профессиональному стандарту.

При этом следует отметить, что профессиональное обучение работников по требованиям указанного профессионального стандарта осуществлялось за счет самой саморегулируемой организации и для охранников было бесплатным.

Также в столичном регионе на уровне других охранных ассоциаций и саморегулируемых организаций принимались свои дополнительные требования и правила осуществления охранных услуг на отдельных категориях объектов.

Так, созданная в 2004 году Ассоциация негосударственных структур безопасности «Стройбезопасность», учредила Реестр частных охранных организаций – членов Ассоциации Негосударственных Структур Безопасности «Стройбезопасность», принявших на себя договорные обязательства по исполнению и соблюдению действующих в строительной отрасли нормативных правовых актов и рекомендованных к охране объектов строительства.

Самым показательным положительным примером введения на уровне руководства субъекта Российской Федерации дополнительных требований к процессам оказания охранных услуг явилось принятие Постановления Правительства Москвы от 16 октября 2007 года № 911-ПП «Об утверждении базовых требований к охране объектов города Москвы, оплачиваемой за счет средств бюджета города Москвы».

Данным документом были утверждены Базовые требования к охране объектов города Москвы за счет средств бюджета города Москвы, Методика определения количества постов и сотрудников охраны, достаточного для охраны объекта города Москвы, Методика расчета величины стоимости поста охраны объектов города Москвы и Классификатор (прейскурант) минимальной стоимости постов частной охраны на объектах города Москвы.

В дальнейшем постановлением Правительства Москвы от 29 декабря 2009 года № 1463-П к Базовым требованиям к охране объектов города Москвы за счет средств бюджета города Москвы были добавлены Перечень документов, которые должны находиться на объекте у сотрудников охраны и тезисы основных положений Инструкции об организации внутриобъектового и пропускного режимов на объекте (вступили в действие с 23 января 2010 года).

Данный требования вполне адекватно отображали необходимый подход к организации охраны объектов, безопасность которых финансировалась за счет бюджетных средств.

Кроме того, этот документ вводил единообразие в организации деятельности частных охранных организаций и фактически являлся прообразом Устава организации несения охранной службы как для заказчиков, так и для исполнителей охранных услуг (**Приложение 7**).

Вместе с тем, данный документ был отменен Постановлением Правительства Москвы от 25 апреля 2017 года № 228-ПП «О признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы», так как отдельные его положения, особенно Методика расчета величины стоимости поста охраны и Классификатор (прейскурант) минимальной стоимости постов частной охраны на объектах города Москвы противоречили общим требованиям законодательства о закупках, в соответствии с которыми цена стоимости охранных услуг определялась в результате конкурсных процедур по другим методикам.

В результате этого в дальнейшем стали развиваться негативные процессы, как в вопросах ценообразования на охранные услуги, так и в отборе добросовестных охранных организаций, которые допускались к обеспечению безопасности столичных объектов.

Анализ возникших проблем и возможных путей их решения будет приведен ниже.

**Необходимо отметить, что в 2009 году было проведено первое экономико-социологическое исследование сферы негосударственной охранной деятельности (Приложение 8).**

Инициатором данного исследования выступил Координационный совет по взаимодействию с охранно-сыскными структурами при ДООП МВД России, а исполнителями были Ассоциация КЦ РОСС и Торгово-промышленная Палата Российской Федерации (Департамент по экономической безопасности и противодействию коррупции).

Задачами исследования организаторы ставили выявление стереотипов восприятия деятельности частных охранных и сыскных структур, а также частных охранников, в том числе причин возможного позитивного и негативного отношения граждан к субъектам охранной деятельности, для целей выработки стратегии дальнейшего развития охранной отрасли и ориентированности охранных услуг на конкретные нужды бизнеса и российского общества.

По результатам исследования были сделаны следующие выводы и рекомендации.

Установлено, что представители российского бизнеса испытывают высокий уровень опасности, прежде всего от представителей власти, так как 27 % ответов на вопрос о наиболее значимых угрозах для бизнеса – «произвол властей», большую тревогу у представителей бизнеса вызывает и сохранность ценностей (23 % ответов), на третьем месте опасность вымогательства, рейдерских атак и иных угроз со стороны организованной преступности (21 % ответов). Угрозы личной безопасности и разбойные нападения волновали соответственно только 14 % и 8 % опрошенных.

Наиболее востребованными охранными услугами для бизнеса оказались:

- охрана объектов – 27 %;
- комплексной обеспечение безопасности предприятия – 20 %;
- юридическая защита – 20 %;
- защита информации – 19 %;
- сопровождение грузов – 9 %;
- личная охрана – 4 %.

Несмотря на то, что угрозу в личной безопасности испытывали 14 % респондентов, только 4 % опрошиваемых проявили заинтересованность в услугах по обеспечению личной безопаснос-

ти, что позволило предположить, что потребность в физической защите жизни и здоровья составляет лишь долю в личной безопасности. При этом защита информации и юридическая защита составили более  $\frac{2}{3}$  потребностей.

При выборе охранного предприятия представители российского бизнеса ориентируются на такие критерии как «надежность» (24 % ответов), «доступная цена» (16 % ответов), «многолетний положительный опыт работы» (14 % ответов). Такие критерии как «соответствие мировым бизнес стандартам» и «известность охранного предприятия» в исследуемый период влияния на выбор охранной организации для клиентов не имели (по 1 % ответов).

При этом самым значимым критерием надежности в целом при выборе охранного предприятия является «четкое выполнение договорных обязательств» (30 % ответов), на втором месте – «высокий уровень подготовки охранников» (24 % ответов), на третьем – «высокий уровень технической оснащенности и вооруженности охранного предприятия» (20 % ответов). Самая низкая значимость у критерия «открытая финансовая отчетность» (2,5 % ответов). Как уже указано выше, такие критерии как «известность охранного предприятия» и его «независимость от государственных структур» для респондентов критерием надежности практически не являются.

Важно отметить, что основными критериями, негативно характеризующим охранное предприятие, являются «низкий уровень подготовки охранников» (24 % ответов) и «дороговизна услуг» (22 % ответов). Несоответствие охранного предприятия мировым стандартам характеристикой, негативно влияющей на сотрудничество с охранной организацией, практически не является (4 % ответов).

При сравнении отраслей по степени угрозы, самыми защищенными себя ощущают представители торговой сферы (1,3 % ответов), а в производственной сфере угрозы вымогательства и иных противоправных посягательств со стороны организованной преступности составили достаточно высокий уровень (19 % ответов).

Уровень угрозы личной безопасности во всех сферах практически одинаков, но более ее ощущают представители сферы

торговли (21 % ответов). Произвол властей вызывает больше всего опасений в сфере производства (23 % ответов).

По итогам исследования основными выводами для руководителей охранных структур стали необходимость ориентации на критерии надежности для клиентов и адекватную цену за услуги. Показана очевидность преимущественного положения на рынке охранных организаций, повышающих уровень технической оснащенности и непосредственной подготовки охранников.

Поэтому ключевым направлением по повышению конкурентоспособности охранного предприятия является повышение уровня подготовки охранников, так как этот критерий имеет самое большое влияние при решении вопросов о продлении контракта или заключения договоров с новыми клиентами.

## 5. Четвертый этап. Формирование основных институтов гражданских институтов охранного сообщества и механизмов самоочистки охранной отрасли от недобросовестных участников рынка охранных услуг (2016 год по настоящее время).

### 5.1. Изменения в структуре государственных органов

В 2016 году в стране была проведена масштабная реформа правоохранительной системы, в том числе ее силовых подразделений. В июле этого года подразделения внутренних войск, отряды специального и особого назначения, а также подразделения ведомственной охраны и лицензионно-разрешительной работы были выведены из штатов МВД России и переданы в отдельный федеральный орган исполнительной власти – Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации.

Компетенции по государственному регулированию всей охранной деятельности в стране, в том числе по лицензированию частной охранной деятельности и контролю за оборотом оружия, были закреплены за данным органом. Указанные полномочия были закреплены в федеральном законе от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Данная работа была возложена на Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии (ГУЛРРиГК Росгвардии). На данное подразделение была также возложена функция государственного регулирования и контроля за деятельностью ведомственной охраны министерств и ведомств, имеющих право на ее создание, а также контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и иных стратегических промышленных предприятий.

Несмотря на фактическую концентрацию всех компетенций в части регулирования охранной деятельности в одном федеральном органе власти, сама организационная структура данного органа (прямая подчиненность подразделений лицензионно-разрешительной работы непосредственно руководству округов войск национальной гвардии) не позволили в дальнейшем эффективно организовать контроль за деятельностью частных охранных организаций и обеспечить единообразие трактовки законодательства и подзаконных нормативных правовых актов во всех территориальных подразделениях лицензионно-разрешительной работы.

Следует отметить, что в данный период лицензирование частной детективной деятельности было оставлено за подразделениями МВД России. При отсутствии в данном министерстве специализированных подразделений в области лицензирования и государственного контроля, такая ситуация повлекла за собой фактическую бесконтрольность за деятельностью частных детективов в течение определенного периода.

При этом их количество сократилось более чем на 150 человек с 1075 на начало 2016 года до 916 на начало 2020 года.

## 5.2. Официальная статистика и тенденции развития

Несмотря на продолжающийся рост числа объектов, безопасность которых обеспечивалась частными охранными организациями, количество самих охранных структур и работающих в них охранников продолжало сокращаться.

Так на начало 2016 года насчитывалось 23407 охранных организаций, а на начало 2020 года уже 19369. Количество квалифицированных охранников сократилось с 728975 на начало 2006 года до 666052 на 1 января 2020 года. Наименьшее количество отмечено на конец 2018 года и составило 651975 человек.

При этом количество объектов на начало 2006 года составляло 927947, а на 1 января 2020 года – 1284395.

*(Таблица № 6 2015–2019)*

Этому способствовало не только развитие технологий и переход большинства клиентов на обслуживание методом пультовой охраны, в виде реагирования на тревожные сигналы с технических средств охраны, так как себестоимость таких услуг была значительно ниже, чем содержать на объектах посты физической охраны.

Количество квалифицированных охранников и персонала охранных организаций стало сокращаться, в основном, в связи с уходом охранной деятельности в теневой сектор и замене собственниками бизнеса охранных услуг на содержание в штате вахтеров, контролеров и администраторов и работников иных должностей, которые фактически выполняли охранные функции.

Продолжился процесс специализации в деятельности охранных организаций как по видам оказываемых услуг, так и по специфике охраняемых объектов.

Так успешный опыт совместной работы по обеспечению безопасности на объектах проведения Чемпионата мира по футболу 2018 послужил основой для создания Консорциума безопас-

ности «РДС» (г. Москва) специализирующегося на обеспечении порядка в местах проведения массовых мероприятий. В Консорциум вошли крупнейшие охранные организации: Холдинг структур безопасности «РУСЬ», Ассоциация «Дубровник», ООО ЧОП «СТРОНГО» (все г. Москва).

В данный период значительными темпами развивались и технологии, в том числе в части разработки новых технических средств охраны. Так на труднодоступных участках и удаленных объектах появилась возможность осуществлять мониторинг обстановки с помощью квадрокоптеров и других подобных летательных аппаратов, оборудованных видеосвязью.

При этом, практически во всех городах областного значения завершилось формирование телекоммуникационных систем «Безопасный город», аккумулирующих в себе огромное количество видеокамер, в первую очередь в местах массового пребывания граждан. И эта тенденция продолжает нарастать.

Сейчас практически сложно найти какой-либо крупный торговый или развлекательный центр, который не оборудован системами видеонаблюдения. При этом количество установленных камер фактически не оставляет так называемых «мертвых зон» на данных объектах, за которыми не возможно вести наблюдение. В то же время, разработанное программное обеспечение с элементами искусственного интеллекта, а также объемные датчики движения, позволяют в автоматическом режиме распознавать ситуации, при которых требуется реагирование оператора пульта систем охраны.

Также используемые современные системы контроля управления доступом (СКУД) большинства крупных офисных центров и на объектах других производственных предприятий и иного рода организаций, на которых установлен пропускной режим, позволяют использовать сотрудников охраны фактически для обеспечения контрольного наблюдения за работой СКУД в режиме профилактического присутствия в местах прохода на объект. При этом постоянное снижение цен на такое оборудование делает его доступным все большему количеству пользователей.

### 5.3. Создание отраслевых общественных институтов и иных организаций в сфере охранной деятельности

В данный период в сфере совершенствования государственного регулирования частной охранной деятельности и повышения качества оказания охранных услуг с 2016 года произошли следующие события, существенно повлиявшие на дальнейшее развитие рынка частных охранных услуг.

В соответствии с требованиями федерального закона от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» в октябре 2016 года было зарегистрировано Общероссийское отраслевое объединение работодателей в сфере охраны и безопасности «Федеральный координационный центр руководителей охранных структур» (ФКЦ РОС или Объединение работодателей). Данное объединение создано на базе крупнейшей ассоциации руководителей охранных структур Координационный центр «Руководителей охранно-сыскных структур», созданной еще в 2004 году. Председателем Правления ФКЦ РОС избран А.М. Козлов, имеющий более чем 20-летний опыт работы в охранном бизнесе и ранее возглавлявший Координационный центр «Руководителей охранно-сыскных структур». Летом 2017 года при поддержке членов ФКЦ РОС А.М. Козлов был избран членом Общественной Палаты Российской Федерации, что позволило полноценно представлять интересы Объединения работодателей в данном совещательно-консультационном органе еще на три года.

Это первое объединение охранных организаций социальной направленности общероссийского масштаба, состоящее из 657 членов – юридических лиц из 78 субъектов Российской Федерации, в состав которых входит более 3 тыс. частных охранных организаций, где трудятся более 250 тыс. квалифицированных охранников. В 65 регионах страны зарегистрированы собственные территориальные подразделения ФКЦ РОС.

Создание такого структурированного Объединения позволило организовать доведение консолидированной позиции охранного сообщества, в первую очередь руководителей организаций до

ководства государственного регулятора охранной деятельности (Росгвардия) по всем актуальным вопросам функционирования охранной отрасли, а также организовывать взаимодействие по вопросам содействия правоохранительным органам в охране правопорядка, в том числе при проведении значимых мероприятий общероссийского и международного уровней.

Как показала практика работы ФКЦ РОС, создание такого общественного института позволило начать необратимый процесс самоочищения охранной отрасли от нарушителей закона, различных «дельцов от охраны» и «псевдо-охранных структур».

22 марта 2018 года проведен Первый съезд Объединения работодателей, на котором рассматривались важнейшие вопросы развития отрасли, в том числе Концепция развития в отрасли профессиональных квалификаций и пути противодействия демпингу в ходе конкурсов на оказание охранных услуг за счет бюджетных средств.

В июне 2017 года по инициативе государственного регулятора – Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии (ГУЛРРиГК Росгвардии) приказом директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации В.В. Золотова **создан Координационный совет по вопросам частной охранной деятельности**. Возглавил Координационный совет Росгвардии заместитель директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации С.А. Лебедев.

В состав Координационного совета Росгвардии, кроме представителей федеральных органов исполнительной власти вошли руководители 85 частных охранных организаций из 78 регионов Российской Федерации, подавляющее большинство из которых являлись членами ФКЦ РОС.

Создание такого органа, в том числе и сети аналогичных координационных советов при каждом территориальном органе Росгвардии позволило не только закрепить механизм совместного обсуждения имеющихся проблем в сфере охраны и безопасности, но и в оперативном порядке на новом уровне координировать

вопросы взаимодействия охранного сообщества в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан.

25 декабря 2018 г. между Координационным советом по вопросам частной охранной деятельности при Росгвардии и ФКЦ РОС заключено **Соглашение о взаимодействии**.

По указанному Соглашению, в частности, ФКЦ РОС представляет Координационному совету информацию о ставших известными случаях нарушения частными охранными организациями требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих частную охранную деятельность.

Данное соглашение фактически закрепило сформировавшийся механизм участия, а также роль ФКЦ РОС и его региональных отраслевых объединений работодателей (РООР) в работе Координационных советов, в первую очередь в деятельности Комиссий по вопросам качества охранных услуг.

На основании итогов работы комиссий Координационных советов по качеству и проведенной ФКЦ РОС экспертной разработке базовых экономических показателей охранной деятельности **в августе 2019 г.** были подготовлены **Методические рекомендации для территориальных органов Росгвардии по выявлению недобросовестных частных охранных организаций** (осуществляющих деятельность с систематическими нарушениями требований трудового, налогового законодательства и законодательства, регулирующего частную охранную деятельность).

Для организации и проведения совместной работы аналогичная **Методика выявления частных охранных организаций**, осуществляющих деятельность с систематическими нарушениями требований трудового, налогового законодательства и законодательства, регулирующего частную охранную деятельность, была направлена ФКЦ РОС в РООР, входящие в структуру Объединения и состав координационных советов.

28 апреля 2017 г. по итогам проведения мероприятий, посвященных 25-летию негосударственной охранно-сыскной деятельности в Российской Федерации создан отраслевой Научно-исследовательский центр «Безопасность» (НИЦ «Безопасность»).

Учредителями Центра выступили Общероссийское объединение работодателей ФКЦ РОС, Общероссийская общественная организация «Профсоюз негосударственной сферы безопасности» (Общероссийский профсоюз НСБ), КЦ РОСС и ряд других общественных объединений охранного сообщества, в том числе крупнейшая саморегулируемая организация – СРО Ассоциация структур безопасности «Школа Без опасности».

Для координации проводимой работы с госрегулятором охранной деятельности в Ученый совет НИЦ «Безопасность» в качестве постоянного представителя выделен один из руководителей профильного подразделения ГУЛРРиГК Росгвардии.

Центр, как первая отраслевая научно-исследовательская организация, обеспечивает юридическое сопровождение деятельности основных общественных институтов охранного сообщества и объединений охранных организаций, в том числе осуществляет оказание юридических и информационно-консультационных услуг.

Одними из первоочередных задач, поставленных учредителями для Центра, являлись анализ имеющегося законодательства, а также подготовка предложений о внесении изменений в нормативно-правовые акты, регламентирующие осуществление частной охранной деятельности.

Разработанный законопроект нацелен на реализацию положений майских указов Президента Российской Федерации В.В. Путина по обеспечению скорейшего и устойчивого инновационного роста экономики страны, а также его положения направлены на совершенствование экономических основ осуществления охранной деятельности, что, в свою очередь, должно привести к повышению качества оказания охранных услуг и обеспечения безопасности граждан, в первую очередь на социально важных объектах и иных местах массового посещения людей.

12 декабря 2017 г. разработанный НИЦ «Безопасность» соответствующий проект федерального закона «О частной охранной деятельности» направлен в профильный комитет Государственной Думы для необходимой экспертной оценки и прохождения регламентных процедур.

На начало 2018 года в сфере охранной деятельности имелся только один действующий национальный стандарт ГОСТ Р 66.9.04-

2017 «Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Оценка опыта и деловой репутации охранных организаций», принятый летом 2017 года.

24 января 2018 г. в результате инициативной работы НИЦ «Безопасность» и ФКЦ РОС, при поддержке ГУЛРРиГК Росгвардии приказом Росстандарта № 93 создан **Технический комитет по стандартизации «Охранная деятельность» (ТК 208)**. Руководителем ТК 208 назначен председатель Совета ветеранов ГУЛРРиГК Росгвардии генерал-полковник милиции в отставке Н.И. Першуткин.

В ходе деятельности данного коллегиального органа стандартизации в августе 2019 года первым стандартом был принят ГОСТ Р 58485-2019, регламентирующий оказание охранных услуг на объектах общеобразовательных и дошкольных образовательных организаций.

Также в рамках работы ТК 208 разработаны национальные стандарты, регламентирующие безопасность при проведении учебных стрельб и порядок подачи команд в ходе при подготовке работников охранных структур, а также определяющие требования и содержание услуг по реагированию на тревожные сообщения, поступающие с технических средств охраны (**пульттовая охрана**).

В плане работы ТК 208 на 2020 год запланирована разработка стандартов, регламентирующих оказание охранных услуг на объектах высшего образования и науки, а также по охране медицинских учреждений. Кроме этого, в Плане национальной стандартизации на 2020–2022 годы заложено осуществить стандартизацию требований к процессу проведения подразделениями ЛРР Росгвардии периодических проверок охранников на готовность действовать в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств.

## 5.4. Основные проблемы экономического развития охранной отрасли и варианты их решения

### 5.4.1. Проблемы ценообразования в охранной деятельности

Основной проблемой для деятельности частных охранных организаций практически повсеместно стала изначально заниженная начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК), определяемая в ходе проведения конкурсных процедур на оказание охранных услуг для государственных и муниципальных нужд.

Суть проблемы заключается в том, что в соответствии с требованиями федерального законодательства при существующей системе не качество, а цена имеет главное значение на закупках.

При этом при проведении конкурсных процедур применяется изначально заниженная начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) которая изначально не позволяет выплачивать работникам даже Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) установленный в регионе.

Это связано с тем, что Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (статья 22) для формирования НМЦК в качестве приоритетного установлен метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Затратный метод применяется в исключительных случаях (если другие методы применить нет возможности) или как дополнительный.

В связи с ослабленным контролем за деятельностью охранных организаций, в первую очередь в части пресечения правонарушений экономической направленности (особенно начиная с 2014 года) повсеместно стали развиваться теневые экономические процессы, в первую очередь выражавшиеся в фальсификации выполнения охранных

ных услуг со стороны отдельных «дельцов от охраны», которые в свою очередь активно демпингуют цены в ходе конкурсов на исполнение государственных заказов на охранные услуги.

На практике получался «замкнутый круг». Какой-либо «делец от охраны» выигрывает конкурс демпингуя цены, которые соответственно отражаются на сайте закупок. Эти же заниженные цены впоследствии используются другими заказчиками. Сформированная таким образом НМЦК опять демпингуется другими «дельцами» и так далее. В результате при полном соблюдении требований законодательства и рекомендаций по установлению НМЦК, она становится ниже, чем расчет минимальных затрат на оказание услуг.

В результате, уже изначально при предлагаемой цене руководитель охрannого предприятия ставится в положение, при котором он не может оказывать охранные услуги, исполняя все требования законодательства. То есть при предлагаемых расценках на услуги будет нарушаться какое-либо законодательство: налоговое либо трудовое либо профильное о частной охранной деятельности, что на практике будет выражаться в следующих нарушениях:

- выплата зарплаты «в конвертах» и неуплата необходимых налогов;
- не оформление охранников в штат предприятия и не заключение с ними трудовых договоров;
- нарушение лицензионных требований в части использования в качестве охранников граждан, не имеющих удостоверения частного охранника и не обладающих соответствующей квалификацией;
- нарушение норм Трудового кодекса, в части нарушения правил нормирования рабочего времени и переработки персонала.

Соответственно данная проблема тесным образом связана с вопросом повышения качества охранных услуг, в первую очередь на объектах, безопасность которых финансируется за счет средств государственного и муниципального бюджетов, в отношении которых в свою очередь имеются особые требования к их антитеррористической защищенности.

Следует отметить, что не только в охранной деятельности, в во многих других сферах деятельности в настоящее время остро стоит вопрос определения не только верхней цены, но и

нижнего предела, то есть пороговой цены, за которой уже идет явная фальсификация оказания услуг.

Яркий пример этому ситуация с закупками детского питания в системе общеобразовательных учреждений, при которой организации, выигравшие торги путем демпинга размера НМЦК, поставляли не только самую дешевую, но и некачественную продукцию, так как приобрести иную за итоговую цену контракта было невозможно. Данную проблему в 2018 году пришлось экстренно решать на самых высоких уровнях путем введения обязательного режима двухэтапного отбора участников, с обязательной дополнительной проверкой возможностей и фактических условий функционирования участника конкурса.

В сфере оказания охранных услуг, отсутствие адекватных мер реагирования на ситуацию с закупками охранных услуг за счет бюджетных средств, в последние годы привели к тому, что случаи злоупотреблений и фальсификации услуг становились все более явными и беспрецедентными.

Так если в 2017 году фиксировались факты простого демпинга цен, то в 2019 году отдельные эпизоды уже фактически являлись правонарушениями.

*Вот отдельные примеры необоснованно низких цен на закупку охранных услуг в торгах 2017 года в столичном регионе (приводится цена за 1 круглосуточный пост в составе 1 охранника).*

*– Оказание охранных услуг ФГБУ «Центр ветеринарии», г. Москва. Начальная цена: 301665.00 руб., то есть 50,2 тыс. руб. за пост. Победитель: ООО ЧОП «С», г. Москва, предложенная цена контракта – 300 000,00 руб., то есть 50,00 тыс. за пост. Извещение № 0373100014316000011 в ЕИС сайта госуслуг.*

*– Оказание услуг по охране офисных помещений для нужд ФГБУ «ЦЛАТИ по ЦФО», г. Москва. Начальная цена: 520000.00 руб., то есть 43,3 тыс. руб. за пост в месяц. Победитель: Частное охранное предприятие «В», с предложенные цены 401 000,00 руб., то есть 33,4 тыс. за пост в месяц. Извещение № 0373100052916000061 в ЕИС сайта госуслуг.*

*– Оказание услуг по охране поликлиники Федерального государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Центральная детская клиническая больница Федерального медико-биологического агентства», г. Москва. Начальная цена: 222600.00 руб., то есть 37,1 тыс. за пост в месяц. Победитель, он же и единственный участник: ООО ЧОП «С», г. Москва, предложенная цена контракта – 178800.00 руб., то есть 29,8 тыс. за пост. Извещение № 0373100049016000192 в ЕИС сайта госуслуг.*

*В 2019 году только на Комиссиях по вопросам повышения качества оказания охранных услуг были рассмотрены следующие случаи.*

*– Услуги по охране здания ГУП Города Москвы «Центр Сити», г. Москва. Победитель: ООО ЧОП «В», с итоговой ценой контракта при падении на 30 % от НМЦК – 81,4 тыс. за пост в месяц. Извещение № 0373200008518000227 в ЕИС сайта госуслуг.*

*При этом по сведениям, подаваемым в ФНС, количество работников в организации составило 60 чел., а по сведениям, подаваемым в подразделения Росгвардии – 132 чел.*

*– Услуги по охране здания ГБУ Города Москвы «Центр Гражданской Активности», г. Москва. Победитель: ООО ЧОП «К», с итоговой ценой контракта при падении на 35 % от НМЦК – 75,4 тыс. за пост в месяц. Извещение № 0373200123418000010 в ЕИС сайта госуслуг.*

*При этом по сведениям, подаваемым в ФНС, количество работников в организации составило 6 чел., а по сведениям, подаваемым в подразделения Росгвардии – 113 чел.*

*– Услуги по охране здания АО «ВТЕ Юго-Восток», г. Москва. Победитель: Частное охранное предприятие «Т», с итоговой ценой контракта при падении на 44 % от НМЦК – 77,5 тыс. за пост в месяц. Извещение № 31806136921 в ЕИС сайта госуслуг.*

*При этом по сведениям, подаваемым в ФНС, количество работников в организации составило 7 чел., а по сведениям, подаваемым в подразделения Росгвардии – 44 чел.*

И таких примеров только за последний год по всем регионам России несколько сотен.

Одной из основных проблем в сложившейся ситуации является то, что крупные охранные структуры, имеющие высококвалифицированный персонал, позволяющие себе иметь в штате специалистов для дополнительной подготовки охранников и осуществления контроля за ними на объектах охраны, не могут быть конкурентоспособны на таких торгах, в первую очередь перед организациями, работающими по упрощенной схеме налогообложения.

В данном случае очевидно, что если получится добиться того, чтобы НМЦК не опускалась ниже расчетной минимальной цены затрат, то на бюджетный рынок выйдут крупные профессиональные организации способные обеспечить высокое качество охраны.

Для решения проблемы с формированием адекватной цены на охранные услуги имеется несколько путей.

Во-первых, на уровне руководства субъектов Российской Федерации имеется возможность на уровне специально созданных закупочных комиссий или иных уполномоченных органов, может быть установлена предельный размер цены контракта и изданы свои рекомендации по установлению уровня определения НМЦК.

В данной части, по инициативе Общероссийского объединения работодателей ФКЦ РОС на базе Общественной Палаты Российской Федерации подготовлены соответствующие Рекомендации «О проблемах ценообразования при оказании частными охранными организациями услуг на объектах, обеспечение безопасности которых финансируется за счет средств государственного и муниципального бюджетов».

Рекомендации включают в себя, в том числе, **Методику расчета минимальной стоимости услуг по охране**, которая позволяет рассчитать минимальный предел цены услуги, снижение ниже которого означает, что оказание услуги осуществляется с нарушениями налогового, трудового или профильного законодательства.

Следует учитывать, что в указанной методике за основу взят минимальный уровень МРОТ, установленный в регионе, а не средняя заработная плата. Данный уровень МРОТ умножается на не-

обходимое количество охранников, рассчитанное с учетом требований трудового законодательства. При этом фонд заработной платы определяется с учетом необходимых налоговых отчислений и затрат, связанных с обязательными отпусками работников.

Указанные документы 18 апреля 2018 года разосланы во все заинтересованные министерства и ведомства, а также руководству всех субъектов Российской Федерации (**Приложение 9**).

Во-вторых, имеется возможность применять при определении НМЦК дополнительно затратный метод, что должно быть установлено на уровне Методических рекомендаций, подготовленных федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на это Правительством Российской Федерации.

Часть 22 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает возможность устанавливать особый порядок формирования НМЦК в отдельных сферах деятельности и наделить, например Росгвардию, как госрегулятора в сфере частной охранной деятельности полномочиями по установлению такого порядка.

Установление в качестве дополнительного затратного метода определения НМЦК, основанного, прежде всего, на безусловной обязательности выплаты заработной платы не ниже установленного законом МРОТ, при нормальной выработке часов, позволило бы решить проблемы повышения качества на рынке охранных услуг.

В данной части у Росгвардии уже имеется положительный опыт по разработке и утверждению Методики установления тарифов на оказываемые войсками национальной гвардии Российской Федерации услуги по охране имущества и объектов граждан и организаций, а также на иные услуги, связанные с обеспечением охраны имущества на договорной основе.

Для реализации данного варианта требуется принятие соответствующего проекта постановления Правительства Российской Федерации, наделяющего подразделения Росгвардии такими полномочиями.

Третий вариант решения проблемы касается вопросов нормирования рабочего времени охранников.

Так, регулирование труда охранников в рамках действующих норм Трудового кодекса Российской Федерации не учитывает всех особенностей охранной деятельности, в первую очередь при перевозке охраняемых грузов на дальние расстояния, сопровождении охраняемого лица, а также работе на удаленных объектах, в том числе вахтовым методом.

При этом на практике исполнение трудовых функций охранниками не укладываются в существующие требования по разрешенной выработке часов и, в том числе, по переработке, допускаемой в рамках закона.

Особенностью оказания охранных услуг является то, что охранник, особенно на удаленных объектах, не может покинуть свой пост охраны без его официальной передачи в соответствии с условиями договорных обязательств либо другой смене или уполномоченным представителям собственника.

То, что охраняемое лицо, чтобы с ним не случилось, не может быть брошено охранниками на половине дороги также всем понятно.

Кроме того, сама специфика трудовой функции охранника в большинстве случаев заключается в его обязанности просто находиться в постоянной готовности к отражению нападения на охраняемый объект и имущество, в независимости от нахождения его непосредственно на специально оборудованном рабочем месте, как говорится «на посту», либо в режиме отдыха в другом помещении.

Более того, в большинстве случаев деятельность охранников не связана с испытанием каких-либо значительных физических нагрузок и умственных перенапряжений, что позволяет фактически осуществлять трудовые функции в значительно больший временной период, чем это предусмотрено законодательством о труде. Тем более, что современные технические средства охраны даже позволяют не контролировать постоянно мониторы систем видеонаблюдения, а только реагировать на сигналы с датчиков, фиксирующих движение на объекте.

Фактически, зачастую установить ту грань между непосредственной работой и режимом отдыха охранника, а тем более зак-

репить это документально в рамках общего законодательства о труде просто не представляется возможным.

*Наиболее яркие примеры:*

*Охранник-водитель Группы быстрого реагирования ЧОО, охраняющего спорткомплекс «Лужники», иногда за смену вообще не делает выездов, а отдыхает в дежурном помещении. Вместе с тем, по нормам ТК его пребывание за рулем не должно быть более 8 часов в сутки. То есть, по нормам ТК для него сделать даже 12-часовой график не представляется возможным.*

*После одной из проверок подразделениями Роструда по Республике Коми ЧОО, обеспечивающего пультовую охрану, собственник вынужден был полностью уволить весь персонал операторов пульта охраны, так по имеющимся нормативам ТК содержать необходимый штат работников из расчета рабочей смены в 8 часов, в оплату которых необходимо было включать еще и региональный коэффициент, просто не представилось рентабельным.*

На практике руководителям охранных структур приходится различными ухищрениями встраиваться в общие требования трудового законодательства о нормировании рабочего времени или имитировать их соблюдение, постоянно балансируя на грани закона.

При этом самого охранника трудовая инспекция не спрашивает согласен ли он на сверхнормативную работу, утомляется ли он на службе и нужен ли ему строго регламентированный законом период отдыха, а регулировать работодателю вопросы дополнительного рабочего времени трудовыми договорами закон не позволяет.

Здесь также необходимо учитывать, что охранная деятельность не относится к разряду высокооплачиваемых, да и своей сути является вспомогательной и полностью зависит от рентабельности основного производства или коммерческой деятельности на охраняемых объектах, а также по своей специфике не может быть сверхприбыльной.

Соответственно, все дополнительные единицы работников частной охранной организации, которые необходимо назначать на объект в соответствии с требованиями Трудового Кодекса Российской Федерации влекут за собой удорожание стоимости охранных услуг, что ложится дополнительным бременем на основной бизнес.

Учитывая изложенное, предлагается внести изменения в Трудовой Кодекс Российской Федерации, в части разрешения регулировать вопросы особенностей трудовой деятельности охранника, в первую очередь рабочего времени и отдыха, в том числе и **трудовыми договорами**, которые являются основой в трудовых отношениях между работодателем и работником.

Это позволит на уровне трудовых договоров установить более продолжительный период рабочего времени для охранников (соответственно при их согласии) и снять при этом возможные несоответствия требованиям трудового законодательства.

Указанные изменения должны быть в форме дополнений в рамках статьи 351 Трудового Кодекса Российской Федерации. Они должны устанавливать, что особенности регулирования труда охранников и руководителей охранных организаций, в частности особенности регулирования рабочего времени и времени отдыха (в том числе перерывов технологического и (или) организационного характера, продолжительности ежедневной работы (смены), работы в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни), оплаты труда, в соответствии со статьей 252 Трудового Кодекса Российской Федерации устанавливаются трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, а в случаях, предусмотренных статьями 94, 96, 113 и 153 Трудового Кодекса Российской Федерации, также трудовыми договорами.

**Дополнительно предлагается** установить ответственность за предоставление недостоверных сведений об охранной организации в ходе закупочных процедур, так как недобросовестные охранные структуры кроме демпинга цен зачастую предоставляют недостоверную информацию о своем потенциале и наличии автотранспорта, спецсредств.

Так, в настоящее время такой критерий как наличие положительного опыта в оказании охранных услуг, оценивается заказчиками и иными организаторами торгов по наличию в охранной организации количества специальных средств, а также транспорта.

В данной части, начиная с 2017 года наметилась тенденция явной фальсификации таких сведений. Подаваемые охранными органи-

зациями данные о количестве имеющихся у них специальных средств фактически ничем не ограничиваются и не подтверждаются.

*Например, результаты открытого конкурса на право заключения контракта по оказанию услуг охраны на объектах ФГБУ «3 ЦВКГ им. А.А. Вишневецкого» Минобороны России в 2017 году (Реестровый номер торгов 0348100056216000272) показали, что поданные сведения явно не корреспондируются с реальностью.*

Таблица № 7

**Сведения, поданные охранными организациями  
для участия в торгах № 0348100056216000272**

№ п/п	ЧОП	Количество наручников	Количество палок резиновых	Количество шлемов защитных	Количество жилетов защитных
1	ООО ЧОП «А»	215 673 шт.	225 757 шт.	220 958 шт.	445 691 шт.
2	ООО ЧОП «Б»	499 886 шт.	445 928 шт.	489 858 шт.	779 991 шт.
3	ООО ЧОП «В»	16 990 шт.	16 730 шт.	18 480 шт.	18 650 шт.

*Как видно, из данной таблицы заявленное количество жилетов защитных, имеющихся в ООО ЧОП «Б» превышает общее количество охранников в Российской Федерации.*

Для предупреждения данных фактов предлагается дополнить статью 20.16. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях частью 5 следующего содержания:

«5. Предоставление недостоверных сведений об охранной организации, предусмотренных федеральным законодательством либо конкурсной документацией по участию в конкурсных процедурах, связанных с предоставлением охранных услуг на объектах, безопасность которых обеспечивается за счет средств государственного и муниципального бюджетов – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.»

Также имеется возможность использовать в качестве критерия наличия положительного опыта критерии, установленные специальным национальным стандартом – ГОСТ Р 66.9.04–2017 «Оценка опыта и деловой репутации охранных организаций» (разработан и внесен на утверждение Техническим комитетом по стандартизации ТК 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий»).

Данный стандарт уже позволяет произвести объективную оценку охранной организации по категории «качество предоставляемых услуг» разработан Некоммерческим партнерством «Национальный ситуационный центр развития саморегулирования «Специальный Ресурс» (НП «Национальный центр «СпецРесурс»), Обществом с ограниченной ответственностью «Единый исследовательский центр экспертизы и аттестации» (ООО «ЕИЦЭА»), Общероссийским отраслевым объединением работодателей в сфере охраны и безопасности «Федеральный координационный центр руководителей охранных структур» (ФКЦ РОС).

#### 5.4.2. Другие проблемы

*должного финансирования охраны  
и распределения ответственности  
за качество ее обеспечения*

Зачастую указанный выше подход к осуществлению закупочных процедур на охранные услуги, а также к организации самой охраны, особенно на социально значимых объектах приводит к непоправимым трагедиям.

*В городе Благовещенске 14 ноября 2019 года студент расстрелял однокурсников из охотничьего ружья в здании Амурского колледжа строительства и ЖКХ. Жертвой стал один человек, еще трое получили ранения. Сам нападавший покончил с собой. Проверка показала, что охранник, исполнявший функции в данном учебном заведении, впустил в здание учебного заведения 19-летнего учащегося, который пронес охотничье ружье и устроил стрельбу. При этом охранник не имел соответствующего разрешения на охранную де-*

*тельность. Кроме того, он ранее был судим за особо тяжкое преступление. На должность был оформлен незаконно.*

*В городе Нарьян-Маре 31 октября 2019 года охранник впустил в детский сад «Сказка» мужчину, который убил шестилетнего ребенка. Проверка показала, что охранник, также не имел соответствующего разрешения на охранную деятельность. На должность был оформлен незаконно.*

Проводимые совместные мероприятия в рамках комиссий Координационного совета по вопросам частной охранной деятельности при Росгвардии с привлечением сотрудников Налоговой инспекции и Роструда выявляют такие факты повсеместно и в больших масштабах.

В данной части привлечение охранников и руководителей охранных организаций является запоздавшей реакцией на происходящее в отрасли.

При этом отмечается, что в ряде министерств и ведомств не имеется даже целевых статей финансирования расходов на охрану

Так в бывшем Минобрнауки России при выделении государственного задания подведомственным организациям даже не предусматривалось такой статьи расходов, как на охрану их объектов. Охрана должна была обеспечиваться за счет прибыли по результатам коммерческой деятельности. А если таковая не рентабельна или вовсе не ведется. Подобная же ситуация осталась и в реорганизованных из Минобрнауки России новых министерствах.

Здесь прослеживается явное отсутствие желания брать на себя ответственность за вопросы обеспечения безопасности ввиду невозможности должным образом финансировать эти процессы, что является следующим достаточно серьезным проблемным вопросом.

Можно констатировать, что уже неоднократно в данной части возникают предложения передать охрану школ под вневедомственную охрану Росгвардии или ФГУП «Охрана». Инициаторами, как правило выступают руководители Министерства просвещения Российской Федерации и связанные с ним отдельные депутаты Государственной Думы. Ведь если охранять данную категорию объек-

тов будет государственный орган, то и спрашивать за различные происшествия будут с него, а региональные органы управления в сфере образования и директора школ останутся в стороне.

Попытки реализации подобных инициатив уже имелись в городе Москве еще в 2007–2008 годах. По ходу проводимой работы выяснилось, что обеспечить все школы Москвы сотрудниками вневедомственной охраны на практике не представляется возможным. Кадровые службы вневедомственной охраны в спешном порядке искали женщин от 20 до 40 лет, предлагая им льготные условия работы принимали в штат и отправляли в учебки на 6 месяцев. Но набрать 10 тысяч новых сотрудников (полноценная дивизия) так и не удалось. Поэтому данная программа была свернута, в школы опять вернулись работники частных охранных организаций.

Следующая проблема исходит из предыдущей – это отсутствие необходимого режима контроля за качественным исполнением охранниками своих обязанностей на постах именно со стороны заказчика услуг, в данном случае администрации образовательной организации.

Очевидно, что правильная организация контроля выполнения охранных функций на постах охраны является залогом качества охранных услуг и должного уровня безопасности объектов – фактически это основа охраны.

Охранник, знающий, что его могут проверить в любой момент, в том числе с негативными последствиями лично для него в виде штрафа, априори не допускает каких-либо нарушений и более ответственно подходит к выполнению своих обязанностей. Практически это азы организации охранной службы, в том числе и в государственных силовых структурах.

Контроль за охранниками осуществляется, как правило, в форме проверок, самые эффективные из которых внеплановые (внезапные), в том числе проводимые скрыто. Также на практике используются как средства видеонаблюдения за действиями работников охраны, так и иные носимые технические устройства, позволяющие в режиме реального времени отслеживать местона-

хождения охранника на объекте, а группы быстрого реагирования на маршруте.

Только указанные выше трагические события в Благовещенске и Нарьян-Маре показали, что осуществление более тщательного контроля за действиями работников охраны образовательных организаций, вполне вероятно могло бы предупредить произошедшее.

Ведь ни администрация колледжа, ни представители регионального органа управления в сфере образования даже не заинтересовались кто их охраняет и есть ли у него хотя бы удостоверение частного охранника, которое он в соответствии законом должен иметь при себе на посту.

Руководство охранной организации это проблему решить не могло в принципе, так как само нарушало закон и хорошо знало кто был принят на работу, поэтому очень важно было осуществлять контроль именно со стороны ответственных лиц заказчика, в данной части руководства образовательной организации, которое в свою очередь персонально отвечает за обеспечение антитеррористической защищенности вверенного ему учреждения, основным элементом которой является физическая охрана самого объекта образования<sup>37</sup>.

Кроме того, в типовом государственном контракте по оказанию охранных услуг по охране объектов и имущества, утвержденном для объектов города Москвы, предусмотрено, что основные ответственные лица Заказчика обязаны проводить плановые и внеплановые скрытые проверки соответствия объема качества и сроков оказываемых услуг на охраняемых объектах, в том числе мобильными группами, а также проводить проверку полноты состава наблюдательного дела и правильности ведения служебной документации.

<sup>37</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)».

В данной части также важна и организация взаимодействия Администрации образовательного учреждения с руководством и персоналом охранной организации на различных уровнях (генеральный директор либо начальник охраны объекта с руководством школы, а охранник с дежурным администратором). Иным словом «Кто есть Кто» из учеников охраннику должны рассказывать ответственные лица образовательной организации. Для этого имеются классные руководители и заведующие по воспитательной работе. Именно они должны обращать внимание охраны на проблемных подростков, которых на дню можно и нужно и по десять раз досмотреть, я уже не говорю о каких-либо имеющихся проблемных инцидентах внутри школьных коллективов и имеющих угрозах насильственных актов.

Поэтому искать причины случившего только в охране внешнего периметра является поиском «крайнего». Очевидно, что никакая охрана не сможет гарантировать прекращение различных инцидентов, но организовать элементарно необходимую систему мер по их предотвращению – возможно уже сейчас, необходимо только желание руководителей соответствующих органов, отвечающих за данное направление деятельности и привлечение к данной работе представителей профессионального сообщества.

При этом обязательным условием является четкое распределение ответственности за происходящее между всеми участниками, а не делать из охранника «стрелочника», является ли он работником частного охранного предприятия или подразделения государственной охраны, а также помнить, что его функции ограничены должностной инструкцией, которую должен составлять его руководитель и обязательно согласовывать ее положения с заказчиком.

В данной части есть много положительных примеров организации работы. Например, при Департаменте образования города Москвы создан целый координационный совет из специалистов в области охранной деятельности, а члены родительских комитетов вместе с представителями данного совета также осуществляют проверки несения службы в школах, в дополнение к достаточно серьезной организации контроля за несение службы

охранниками в Саморегулируемой организации Ассоциация «Школа без опасности» и входящих в него охранных организациях.

#### *5.4.3. Ограничения оказывать охранные услуги по договорам, в качестве соисполнителей*

Часть четвертая статьи 12 действующего Закона устанавливает, что заключение охранными организациями договоров с клиентами на оказание охранных услуг осуществляется в соответствии с положениями **статьи 9** настоящего Закона (в порядке, установленном для частных детективов).

В свою очередь, часть первая статьи 9 Закона устанавливает, что частный детектив обязан заключить с каждым из своих заказчиков договор на оказание сыскных услуг в письменной форме, в котором должны быть отражены сведения о договаривающихся сторонах, в том числе номер и дата выдачи лицензии, вид и содержание оказываемых услуг, срок их оказания, стоимость услуг или порядок ее определения.

Фактически указанные нормы запрещают подрядные работы, вместе с тем в Законе указаний, что услуга должна быть оказана охранной организацией «лично», а также прямого запрета на осуществление подрядных работ не имеется.

Общие нормы Гражданского законодательства устанавливают, что при наличии в договоре на оказание охранных услуг оговорки о возможности привлечение исполнителем к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков), заключение договора субподряда возможно и соответствует законодательству.

Согласно ст. 783 Гражданского кодекса Российской Федерации к договору возмездного оказания услуг применяются общие положения о подряде, если это не противоречит нормам, регулирующим возмездное оказание услуг.

Согласно ст. 706 Гражданского кодекса Российской Федерации, подрядчик вправе привлечь к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков). Однако, и в данном случае имеется оговорка:

«если из закона или договора подряда не вытекает обязанность подрядчика выполнить предусмотренную в договоре работу лично».

При этом, согласно ст. 422 Гражданского кодекса Российской Федерации Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Для устранения двойного толкования Закона **предлагается** снять ограничения на привлечение охранных организаций в качестве соисполнителей при оказании охранных услуг, в том числе в ходе транспортировки охраняемого имущества.

Практика последних лет также показала необходимость государственно-частного партнерства в вопросах обеспечения безопасности объектов, подлежащих государственной охране при проведении массовых, в том числе международных спортивных мероприятий.

Так в ходе обеспечения безопасности на мероприятиях Чемпионата мира ФИФА 2018 была привлечена 51 частная охранная организация.

Непосредственно частной охраной страны обеспечивалась охрана двухсот тридцати шести объектов Чемпионата (236 объектов из 272), в том числе 12 стадионов, 12 удаленных пунктов досмотра транспорта и грузов, 32 базы команд, 36 предматчевых тренировочных площадок, 79 отелей и гостиниц, а также 65 иных объектов.

Максимальное количество ежедневно выставляемых постов составило: в нематчевый день – около четырех тысяч четырехсот (4 381) постов (из них 4 114 – обеспечивалось силами частных охранных организаций); в матчевый день (26 июня 2018 г.) – свыше шести тысяч семисот (6 733) постов (из них 6 334 – обеспечивалось силами частных охранных организаций).

#### *5.4.4. Ограничение категорий объектов, которые можно охранять частным охранным организациям*

Действующим законодательством исключается возможность участия частных охранных структур в охране объектов, указанных в

Перечне объектов, на которые охранная деятельность не распространяется (статья 11 Закона). Такой перечень определен приложением № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной охранной деятельности».

Такое жесткое ограничение участия частных охранных организаций в охране государственных объектов, а также иной категории объектов, на которые охранная деятельность не распространяется, на практике приводит к дополнительным затратам средств государственного бюджета, а зачастую к ряду проблем по обеспечению качественной защиты таких объектов.

При этом никаких вариантов для принятия альтернативных мер в настоящее время законодательством не предоставлено.

Практика последних лет также показала необходимость государственно-частного партнерства в вопросах обеспечения безопасности объектов, подлежащих государственной охране при проведении массовых, в том числе международных спортивных мероприятий.

**Предлагается** сферу частной охранной деятельности жестко не ограничивать, оставив возможность компетентным органам для принятия решений о привлечении частных охранных организаций в порядке соисполнителей для охраны всех видов объектов.

Перечень объектов, на которые охранная деятельность не распространяется, предлагается переименовать в **Перечень объектов, подлежащих охране органами государственной охраны**, а также детализировать данный перечень не общими критериями отнесения к таким объектам, а конкретным перечнем предприятий и организаций.

На практике комплексы зданий, территорий, подлежащих государственной охране имеют значительное количество объектов, не требующих обеспечения их охраны государственными служащими, и отдельные посты охраны могут быть переданы частным охранным организациям в порядке субподряда при обязательном их взаимодействии с органами государственной охраны. Фактически подразделения органов государственной охраны берут на себя координацию деятельности охранных организаций и постоянный контроль за ними.

При этом взятие отдельных постов под охрану частными охранными предприятиями принесет на них экономию бюджетных средств примерно в три раза.

В данной части дополнительно потребуется установление на уровне нормативного правового акта Правительства Российской Федерации требований как к руководителям, так и персоналу частных охранных организаций.

Видится целесообразным проведение дополнительной аттестации руководителя охранной организации или, как вариант, введение института прикомандированных сотрудников Росгвардии в охранные структуры, обеспечивающие охрану таких объектов.

Так, в настоящее время уже предъявляются особые требования к охранным организациям, обеспечивающим охрану объектов, к которым предъявляются особые требования по их антитеррористической защищенности.

Также необходимо обратить внимание еще на одну проблему.

Запретов для собственника объекта иметь свои сторожей гражданским законодательством не предусмотрено. Вместе с тем, на объектах массового посещения граждан, в том числе к которым предъявляются особые требования по их антитеррористической защищенности, такие ограничения должны вводиться. Видится необходимым установить, что безопасность мест массового пребывания граждан должна обеспечиваться только профессиональной охраной, а не нелегальными работниками собственников, так как осуществление охранных функций связано с ограничением прав граждан, и, в то же время, с вопросами обеспечения их безопасности на охраняемом объекте.

Требуется более детально установить порядок охраны таких объектов. Как вариант предлагается определить его отдельным национальным стандартом (ГОСТом).

#### *5.4.5. Ограничение вида деятельности только видами охранных услуг*

Действующим законодательством установлено, что частная охранная организация может оказывать только охранные услуги, прямо указанные в Законе.

Указанное повлекло за собой ряд проблем в практической деятельности.

Существующие сегодня ограничения по оказанию только охранных услуг, особенно при перевозке охраняемых грузов, создают значительные неудобства заказчику, который вынужден нанимать несколько исполнителей, что вызывает дополнительные затраты и нагрузку на бизнес в целом.

Более того, не секрет, что в ряде отделенных населенных пунктов кроме охранных организаций, других специализированных пожарных и аварийно-спасательных подразделений просто нет. От разрешения для частных охранных структур выполнять такие сопутствующие виды деятельности выиграют все, в том числе это позволит развиваться и самой охранной отрасли.

Снижению расходов заказчиков охранных услуг, в первую очередь за счет бюджетных средств, будет способствовать решение для частных охранных организаций осуществлять сопутствующие виды деятельности: транспортировка охраняемых грузов, в том числе и на бронированном транспорте, кинологические услуги, деятельность по тушению пожаров, аварийно-спасательная деятельность на нештатной основе и тому подобное.

Так охранники на практике могут привлекаться в качестве контролеров-распорядителей на проведение спортивных мероприятий в индивидуальном порядке. Договор с охранной организацией заключить невозможно, так как это не прописано в законе.

Например, охрана грузов при их перевозке: заказчик вынужден нанимать отдельно компанию, занимающуюся перевозкой грузов и отдельно охрану груза. При этом охранная организация осуществлять перевозку охраняемого груза не имеет право.

В настоящее время охранная организация не имеет право получить лицензию на обеспечение транспортной безопасности, поэтому руководство транспортных предприятий вынуждено заключать договор отдельно с охранной организацией и отдельно с подразделением транспортной безопасности.

Во многих отдаленных населенных пунктах частная охранная организация является единственной структурой в сфере обеспечения безопасности, но получать лицензии на другие виды деятельности ей запрещено.

В то же время, имеется потребность в обеспечении иных видов безопасности: пожарной, аварийно-спасательных работ и т. п., в том числе связанных с обслуживанием отдельных категорий населения.

Например. У охранной организации имеются свободные средства для проведения массовых мероприятий, так как массовые мероприятия проводятся не каждый день.

Сдача их в аренду другой охранной структуре расценивается как осуществление иного вида деятельности (сдача имущества в аренду).

**Предлагается** разрешить охранным организациям осуществлять определенный перечень других сопутствующих видов деятельности

Предлагается разрешить частным охранным организациям оказывать еще несколько видов деятельности, осуществление которых не влияет на качество оказываемых услуг, а в отдельных случаях их только дополняет, и одновременно может оптимизировать затраты как потребителей услуг, так и самих охранных структур. При необходимости можно будет получить дополнительные лицензии на их осуществление.

Это такие виды услуг как:

1) осуществление и (или) оказание содействия в осуществлении контрольно-распорядительных функций в ходе проведения официальных спортивных соревнований;

2) проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание технических средств охраны, охранной сигнализации, контроля доступа и видеонаблюдения;

3) консультации и подготовка рекомендаций клиенту по защите от противоправных посягательств;

4) обеспечение экономической безопасности в форме осуществления контрольных функций по учету поступаемой, складированной и реализуемой продукции и (или) иных материальных ценностей;

5) **транспортировка (перевозка) охраняемых грузов**, в том числе на бронированном автотранспорте;

6) информационные услуги и услуги связи, в том числе специальной, связанные с оказанием охранных услуг и обеспечением экономической безопасности;

7) **обеспечение транспортной безопасности** при получении соответствующей аккредитации в соответствии с федеральным законодательством о транспортной безопасности;

8) кинологические услуги (полный перечень: разведение, подготовка, обучение (дрессировка), содержание, в том числе использование и т. п.);

9) осуществление охранных услуг и работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

10) деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, осуществляемого юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

11) **деятельность по тушению пожаров** в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

12) **аварийно-спасательная деятельность на нештатной основе**;

13) деятельность в сфере социального обслуживания населения на объектах охраны, а также на объектах и территориях, на которых оказывается содействие правоохранительным органам в охране правопорядка.

При этом необходимо установить, что не является осуществлением иного вида деятельности для охранной организации, деятельность, связанная со сдачей в аренду свободных от эксплуатации при осуществлении основной деятельности имущества, поме-

щений и иных материальных средств, в том числе технических средств охраны, специальных средств и стрелковых объектов.

#### *5.4.6. Организация взаимодействия частных охранных организаций с правоохранительными органами в обеспечении общественного порядка*

Законодательством установлено, что организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (статья 3 Закона).

Неопределенность данной формулировки на практике вызывает различное толкование, вплоть до того, то, что по смыслу Закона такое содействие является обязательным. При этом никаких дополнительных полномочий и прав для охранных организаций не предусмотрено.

Более того, организация такого взаимодействия при проведении отдельных мероприятий на местах зачастую документально не закреплена (отсутствуют какие-либо соглашения и договора), что подвергает риску как охранника, участвующего в совместных мероприятиях, так и руководителя частной охранной организации, несущего ответственность за действия своих работников, в том числе и компенсирующего возможный ущерб как работодатель.

В настоящее время частными охранными организациями заключено порядка 17,5 тыс. соглашений о взаимодействии с правоохранительными органами (МВД России, Росгвардия), из которых непосредственно с Росгвардией заключено около 1 тыс. соглашений, а в трехстороннем формате с МВД России и Росгвардией – около 2,5 тыс.

**Предлагается** обозначить два типа взаимодействия: обязательное, которое охранная организация должна осуществлять, как обладатель лицензии на особый вид услуг и иные формы (добровольное), осуществляемые на основе соответствующих соглашений.

В обязательные виды взаимодействия предлагается включить следующие формы:

- 1) участие в мероприятиях по обеспечению антитеррористической защищенности охраняемых объектов;
- 2) информирование правоохранительных органов о происшествиях и преступлениях, готовящихся либо совершаемых на объектах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а также об обстоятельствах, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности людей;
- 3) незамедлительная передача задержанных лиц, совершивших противоправное посягательство на охраняемом объекте в органы внутренних дел (полицию);
- 4) предоставление информации с технических средств охраны, используемых в ходе оказания охранных услуг на охраняемых объектах, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере частной охранной деятельности;
- 5) организация вызовов пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи или иных специализированных служб в случае обращения граждан в местах осуществления охранных услуг;
- 6) оказание содействия правоохранительным органам на охраняемых объектах в решении возложенных на них задач по защите жизни и здоровья граждан, а также обеспечению общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Возможные формы добровольного содействия необходимо прописать непосредственно в законе. Отдельным разделом следует регламентировать взаимодействие охранных структур и органов правопорядка в обеспечении общественной безопасности.

Также предлагается дополнительно установить дополнительные полномочия для работников охранных структур, участвующих в оказании такого содействия, а также особые условия для самих охранных организаций.

К охранным организациям, привлекаемым к взаимодействию на добровольной основе, предлагается предъявлять дополнительные требования, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Также предлагается установить ответственность за неповиновение законному требованию охранника, который выполняет функции по обеспечению общественного порядка. Для этого предлагается внести в статью 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

название статьи дополнить словами «или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка», а часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, **либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка** и пресекающему нарушение общественного порядка, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей –

влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.»

#### *5.4.7. Проблемные вопросы оформления личной карточки охранника*

В настоящее время Законом установлено, что наличие у охранника личной карточки охранника, выдаваемой ему на период исполнения обязанностей, является обязательным условием для исполнения им охранных функций на объекте. Данный документ позволяет идентифицировать как самого охранника, так и определить охранную организацию, в которой он работает.

В настоящее время личная карточка выдается лицензирующим органом (часть седьмая статьи 12 Закона).

В ряде регионов такая процедура иногда создает непреодолимые препятствия для соблюдения лицензионных требований и условий осуществления охранной деятельности.

Так, при значительном удалении подразделений, полномочных выдавать личные карточки охранника, оформление их в установленное время практически невозможно. Например, Центр лицензионно-разрешительной работы находится в г. Красноярске, а сама охранная организаций и охраняемые объекты в г. Норильске – около 2 тыс. км.).

Оформление личной карточки охранника достаточно трудоемкий процесс как для руководства частной охранной организации, так и для лицензирующего органа, у которого имеются другие механизмы для осуществления контроля за правильностью выдачи личной карточки охранника.

На практике, в основном, личную карточку охранника изготавливают в частной охранной организации, в лицензирующем органе только получают подпись должностного лица и ставят печать.

**Предлагается** полномочия по изготовлению и выдаче личных карточек передать руководителю охранной организации – фактически ответственность и сейчас лежит на нем.

Реестр личных карточек работников охранной организации должен вести также руководитель охранной организации.

Образец личной карточки работника охранной организации, порядок ее учета и выдачи, порядок ведения Реестра личных карточек работников охранной организации, а также предоставления сведений из них, будет устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности.

При этом предлагается ввести новое понятие – Личная карточка работника охранной организации.

Дополнительно предлагается ввести дополнительную ответственность для руководителя охранной организации за предоставление недостоверных сведений в лицензирующий орган о выдаче таких личных карточек работников охранной организации.

#### 5.4.8. *Исполнение вспомогательных функций в охранной деятельности*

Многолетняя практика осуществления охранной деятельности показала, что в процессе оказания охранных услуг необходима вспомогательная должность, в первую очередь, связанная с визуальным наблюдением за объектом охраны. При этом для работника, осуществляющего такие функции не обязательно осуществлять непосредственное квалифицированное реагирование на ситуацию и иметь соответствующий статус.

Вместе с тем, формально даже наблюдение является частью охранной услуги, осуществлять которую имеет право только сотрудник, получивший соответствующий статус, что является не рациональным использованием человеческого ресурса и требует дополнительных расходов.

В ходе предоставления охранных услуг уже разрешается осуществление визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, за помещениями охраняемого объекта и прилегающей территорией и (или) местом проведения массового мероприятия, с целью обеспечения сохранности имущества, обеспечения порядка, выявления подозрительных лиц, посягающих на охраняемое имущество и нарушающих обеспечиваемый порядок, а также содействия правоохранительным органам в охране правопорядка.

Осуществление такого визуального контроля (наблюдения) может возлагаться на работников охранных организации, которые не пользуются правовым статусом охранника.

**Предлагается** ввести новую категорию работника частной охранной организации, который выполняет вспомогательные функции и не обязан обладать полномочиями охранника – Контролер-наблюдатель.

Требуется на уровне Закона определить, что **контролер-наблюдатель** – является работником частной охранной организации, не обладающим правовым статусом частного охранника, функциональные обязанности которого связаны исключительно с

осуществлением визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, за лицами, находящимися на охраняемом объекте и прилегающей территории, с целью обеспечения сохранности имущества, пропускного и внутриобъектового режимов, обеспечения порядка в ходе проведения массовых мероприятий, и прошедший обучение по программе специальной подготовки контролеров-наблюдателей.

#### 5.4.9. *Статус руководителя охранной организации противоречит требованиям трудового законодательства*

В настоящее время часть восьмая статьи 15.1 Закона устанавливает, что руководитель частной охранной организации не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Данное положение противоречит общим положениям Трудового кодекса Российской Федерации, так как руководитель организации, даже будучи одним из учредителей, сам является наемным работником (одновременно выступая в роли работодателя).

Для устранения указанных несоответствий **предлагается** изложить требования к руководителю в следующей редакции «Руководитель частной охранной организации, а также работник, исполняющий его обязанности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы, выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях, а также вступать в трудовые отношения **в качестве работника другой организации**, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.»

#### 5.4.10. Проблема запрета на создание филиала частной охранной организации в другом регионе

Часть четвертая статьи 15.1 Закона устанавливает, что филиалы частной охранной организации могут создаваться только в том субъекте Российской Федерации, на территории которого частная охранная организация зарегистрирована.

Это приводит к негативным последствиям для деятельности охранных объединений, обеспечивающих безопасность крупных сетевых компаний.

Охранная организация, беря под охрану объект в другой субъекте, как правило, вынуждена создавать для этого новую охранную структуру (учреждать либо соучреждать с кем-то из местных частных охранных организаций), что приводит к росту малых охранных предприятий (одна частная охранная организация для охраны одного объекта). Указанное ослабляет контроль за охранными структурами, увеличивает нагрузку как на контролирующие органы, так и на бюджет заказчика, а также приводит к снижению самого качества охранных услуг.

Данный вопрос возможно было бы решить путем привлечения в порядке субподряда к охране таких удаленных сетевых объектов другие частные охранные организации, расположенные недалеко от объекта, но действующим Законом такая возможность не предоставлена.

При этом обязательность заключения договора с каждым клиентом (статьи 9 и 12 Закона), фактически трактуется большинством работников территориальных подразделений лицензионно-разрешительной работы как запрет на какое-либо осуществление охранных услуг в порядке субподряда.

Данные ограничения были введены в 2008 году с целью усиления государственного контроля за оборотом служебного оружия в частных охранных организациях.

**В данной части предлагается** на уровне Закона снять ограничения на создание филиалов охранной организации в других субъектах страны, а также разрешить привлечение охранных орга-

низаций в качестве субподрядчиков при оказании охранных услуг, в том числе в ходе транспортировки охраняемого имущества.

Современная система учета и контроля за служебным оружием (которое с 2010 года выдается только во временное пользование) уже позволяет оперативно контролировать его использование работниками охранных организаций даже в субъектах Российской Федерации.

#### 5.4.11. Несоответствие норм законодательства об оружии положения Закона, регламентирующего охранную деятельность

Часть первая статьи 16 Закона устанавливает, что в ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять физическую силу, специальные средства и **огнестрельное оружие** только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом. **Виды**, типы, модели, количество **огнестрельного оружия** и патронов к нему, **порядок** их приобретения и обращения, а также **виды** и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения регламентируются Правительством Российской Федерации. **Норма** обеспечения служебным огнестрельным оружием определяется с учетом потребности в нем, связанной с оказанием охранных услуг, и не может быть более одной единицы на двух частных охранников.

В соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» к огнестрельному оружию относятся – оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии метаемым снаряжением, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Частные охранные организации, кроме огнестрельного оружия, в том числе служебного, используют в своей деятельности также газовое оружие, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, относящиеся к гражданскому **оружию самообороны**.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 587 устанавливает Перечень видов

ружия охранников, куда включено не только огнестрельное оружие, но и отдельные виды гражданского оружия самообороны, указанные выше (приложение № 3 к Постановлению).

Также в этом же нормативном правовом акте установлены нормы обеспечения таким гражданским оружием самообороны для работников частных охранных организаций (из расчета по 1 единице на каждого охранника):

- газовые пистолеты и револьверы;
- электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства.

**Предлагается** привести нормы Закона с положениями законодательства, регламентирующего оборот оружия и указать в качестве отдельных видов оружия виды и модели газового оружия, электрошоковых устройств и искровых разрядников.

#### *5.4.12. Дополнительные требования к уведомлению лицензирующего органа*

Часть вторая статьи 11 Закона устанавливает, что о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников) частная охранная организация обязана уведомить территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности, в **порядке**, установленном Правительством Российской Федерации.

В то же время, отдельные охранные организации, формально выполнив все требования к руководителю частной охранной организации в ходе лицензирования, после получения лицензии формально отправляют директора в отпуск или на больничный, а его обязанности фактически исполняет другой работник, не соответствующий требованиям, предъявляемым к руководителю охранной организации.

При этом уведомление лицензирующего органа при смене руководителя охранной организации (или лица исполняющего его обязанности), к которому также установлены особые требования не установлено.

В данной части **предлагается** дополнить Закон положениями о работнике, исполняющем обязанности руководителя охранной организации, а также об обязательности уведомления лицензирующих органов о смене руководителя охранной организации, а также работника, исполняющего его обязанности.

#### *5.4.13. Проблемы организации охраны порядка в ходе проведения спортивных мероприятий*

В соответствии со статьями 2, 20 и 20.2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» введена новая категория работников, которые могут обеспечивать порядок в ходе спортивных мероприятий – Контролер-распорядитель.

Такие изменения в закон внесены в соответствии со сложившейся международной практикой обеспечения порядка в ходе футбольных матчей.

Подобные изменения в российском законодательстве в настоящее время не позволяют работникам охранных организаций легально участвовать в мероприятиях по обеспечению порядка в ходе спортивных мероприятий, именно как работнику частной охранной организации.

Так, с одной стороны в законодательстве установлено требование о заключении с контролером-распорядителем договорных отношений, которые являются, как правило, только индивидуальными (пункт 3.4. статьи 2), а с другой – указано, что привлечение данной категории работников может осуществляться, в том числе и путем обращения в частные охранные организации (пункт 7.1. статьи 20).

Для устранения данной правовой коллизии требуется внесение изменений в профильный закон о частной охране.

**Предлагается** ввести новую категорию работников охранной организации – контролер-распорядитель. Это позволит Организаторам соревнований заключать договор непосредственно с охранной организацией на привлечение персонала в качестве кон-

тролеров-распорядителей (пункт 3.4. статьи 2 и пункт 7.1. статьи 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

Так, предлагается дать следующее определение данной категории работников. **Контролер-распорядитель** – работник частной охранной организации, прошедший специальную подготовку и привлеченный в соответствии с требованиями Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного мероприятия;

#### *5.4.14. Практические проблемы задержания правонарушителей работниками частных охранных организаций*

В настоящее время достаточно проблемным остается вопрос, связанный с задержанием правонарушителей на объектах охраны и передачей задержанных в органы внутренних дел. Так, в профильном законодательстве установлено, что передача задержанных должна быть незамедлительной.

На практике организовать такую передачу незамедлительно во многих случаях бывает практически невозможно по причинам, независящим от работников охранной организации.

Положения действующего законодательства следует скорректировать с учетом имеющейся практики, связанной с передачей задержанных лиц в органы внутренних дел.

При этом предлагается с целью профилактики каких-либо нарушений со стороны охранников либо провокаций со стороны задержанных обязать препровождать задержанных только в специально оборудованные помещения, позволяющие документировать действия сторон в автоматическом, непрерывном режиме.

**Предлагается** в Законе установить, что лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемое имущество, жизнь и здоровье охранника или защищаемого лица либо нарушающее

внутриобъектовый и (или) пропускной режимы, в том числе при обеспечении порядка в местах проведения массовых мероприятий и(или) в ходе спортивных соревнований (при наличии в его действиях признаков уголовного либо административно наказуемого деяния), может быть задержано охранником на месте правонарушения, при этом им должны быть приняты меры по незамедлительной передаче задержанного в орган внутренних дел (полицию).

При необходимости, для передачи задержанного в правоохранительные органы он может быть временно доставлен в помещение, используемое охранной организацией, в том числе на охраняемом объекте. Требования к оборудованию такого помещения и оснащению его аудио и видеозаписью устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности.

Такое специальное оборудование помещений для временного содержания задержанных позволит предотвратить возможные провокации как со стороны задержанных, так и со стороны работников частных охранных организаций. При этом современные технические средства аудио и видео записи позволяют это сделать в достаточно бюджетном варианте, не влекущем значительных расходов.

#### *5.4.15. Проблема прохождения охранниками медицинского освидетельствования*

В настоящее время установлено, что частные охранники обязаны ежегодно проходить медицинское освидетельствование на наличие или отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника. (часть девятая статьи 12 Закона)

Это является дополнительной нагрузкой как для работников охранных организаций, так как охранники 6 разряда, использующие оружие ежегодно проходят периодические проверки с обязательным предоставлением результатов медицинского освидетельствования, так и для сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы, которые обязаны обеспечить хранение предоставляемых медицинских заключений.

Для остальных категорий охранников ежегодное прохождение медицинских проверок на практике является излишним.

В данной части предлагается периодичность прохождения медицинского освидетельствования охранников определять на уровне федерального органа исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности.

#### *5.4.16. Подтверждение охранниками профессиональной квалификации*

Введенные в действие с 1 июля 2019 года обязанности по прохождению независимой оценки квалификации в соответствии с требованиями Федерального закона «О независимой оценке квалификации» от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ, также не коррелируют с нормами профильного законодательства.

Так, по новой системе планируется проводить независимую оценку квалификации охранников в специально создаваемых для этого Центрах оценки квалификации, требования к которым устанавливает Минтруд России. Отбор таких Центров и наделение их полномочиями осуществляет профильный Совет по профессиональным квалификациям. Советы по профессиональным квалификациям создает Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, являющийся в соответствии с законом консультативным органом главы государства. Участие в данной работе представителей лицензирующего органа вообще не предусмотрено, не говоря уже о каком-то механизме контроля с их стороны за процессом такой оценки.

Кроме того, несмотря на внешнюю логичность намерений при создании на общероссийском уровне такой системы независимой оценки профессиональной квалификации, ее управляющие органы, как показала практика, вообще никому не подсудны, о чем имеется официальное определение Верховного Суда Российской Федерации.

Фактически параллельно с имеющейся образовательной системой введен дополнительно новый платный квалификационный экзамен.

Вместе с тем, в соответствии со положениями Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 года № 2487-1 подготовка и оценка квалификации охранников и руководителей частных охранных организаций проводится в порядке установленном федеральным законодательством об образовании, об оружии и частной охранной деятельности на базе организаций, созданных в соответствии с особыми требованиями как к самим образовательным организациям, так и к их учредителям (отсутствие среди учредителей ранее судимых лиц и иностранных граждан).

Также, дополнительное подтверждение квалификации в форме ежегодной периодической проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, проводится сотрудниками территориальных подразделений федерального органа федеральной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности. Данная проверка является своеобразной формой контроля, в том числе за профессиональной квалификацией охранника, который допущен к обращению с оружием и может применять специальные средства.

И одной из актуальных задач сейчас является навести должный порядок при проведении таких проверок, в том числе отработать критерии к отбору специализированных образовательных организаций, на базе которых, могут проводиться такие проверки, а не ломать сложившуюся практику.

Учитывая изложенное, также предлагается внести соответствующие изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации, которые будут предусматривать особенности подготовки и подтверждения охранниками своей профессиональной квалификации в рамках профильного законодательства.

Изменения должны быть в форме дополнения в рамках статьи 351. Они должны устанавливать, что порядок проведения оценки квалификации охранников и руководителей охранных организаций, а также особенности регулирования труда указанной категории работников устанавливаются законодательством о частной охранной деятельности.

**Реализация вводимых положений**, в комплексе с другими мероприятиями по профессиональной стандартизации сферы охранных услуг, позволит закрепить тенденцию к укрупнению охранных структур, повышению внутри таких объединений и холдингов профессиональной квалификации работников и руководителей, что позволит их силами обеспечивать охрану объектов всех категорий важности.

Также указанное будет способствовать улучшению качества предоставляемых охранных услуг и организации взаимодействия частных охранных организаций с правоохранительными органами, в том числе для использования их потенциала в вопросах противодействия криминальным и террористическим угрозам.

Перечень положений федерального законодательства о частной охранной деятельности и предлагаемых их изменений прилагается.

**(Приложение 10)**

## ГЛАВА 3

### **Необходимость совершенствования административно-правового регулирования и обеспечения экономической поддержки частной охранной деятельности**

**В первую очередь**, учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что за более чем 28 лет существования уже объективно определилось место и роль частной охранной деятельности в обществе, в том числе как неотъемлемого элемента системы национальной безопасности. С учетом этого возникает потребность закрепить данный статус субъектов сферы частных охранных услуг на законодательном уровне, а также определить их роль и место, в том числе среди государственных органов, обеспечивающих охрану особой категории объектов.

В данной части, уже давно возникла потребность скорректировать имеющуюся нормативную правовую базу, регламентирующую ее функционирование.

В данной части следует отметить, что в настоящее время Закон Российской Федерации «О негосударственной (частной) детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1 состоит из 8 разделов и 26 статей. Все без исключения статьи Закона изменялись либо дополнялись.

Так, за период его действия в Закон внесено 23 изменения и дополнения, том числе концептуальные изменения 22 декабря 2008 г. Из него исключено 6 статей и 2 раздела, заново введено 11 статей и 2 раздела. В данной части имеются сложности с его структурой.

Более того, в настоящее время это единственный такого рода закон, регламентирующий сразу два отдельных вида деятельности, которые различны по своему содержанию, характеру, оказываемым услугам и правовой природе.

При этом законодательно запрещено одному лицу заниматься одновременно детективной и охранной деятельностью.

Принятый в 1992 году Закон к настоящему времени в значительной мере устарел и тяжело воспринимается даже специалистами. Кроме того, с момента его принятия существенно изменилось общее гражданское законодательство.

Такое отсутствие основательной правовой базы, постоянное запаздывание с принятием необходимых нормативных правовых актов для своевременной корректировки Закона, является существенной проблемой развития законодательства в этой сфере, создает серьезные препятствия для создания цивилизованного рынка охранных услуг.

**Второй вывод**, сделанный из проведенного анализа, показывает необходимость *отнесения частной охранной деятельности в особую категорию предпринимательской (коммерческой) деятельности* (бизнеса).

Ряд положений и требований к субъектам частной охранной деятельности, установленных общим законодательством для предпринимательской деятельности, на практике является неприемлемым и приводит к непреодолимым трудностям в повседневной работе охранных структур, а также способствует развитию теневых экономических процессов на рынке охранных услуг.

Как было указано ранее, позиция Минэкономразвития России по либерализации государственного контроля за субъектами

<sup>38</sup> Гранитца В. Возможности и границы сотрудничества полиции и частных служб безопасности / Deutsches Polizeiblatt, ФРГ, 1996, № 6, С. 16.

частной охранной деятельности привела к значительным трудностям в формировании высокопрофессионального охранного сообщества, способного оказывать качественные услуги, а в ряде случаев к фактической бесконтрольности за процессами обеспечения безопасности, в том числе на объектах массового посещения граждан и других социально важных объектах.

В этой связи необходимо обеспечить четкое законодательное описание как полномочий частных охранных структур, так и однозначное формулирование объема и границ полномочий на вмешательство в их деятельность.

При этом следует учитывать, что надежность и компетентность негосударственных охранных предприятий и их работников должны обеспечиваться надежным государственным контролем<sup>38</sup>.

Учитывая достаточно ограниченные ресурсы и полномочия подразделений лицензирующих органов, особенно в части профилактики и пресечения экономических правонарушений, видится целесообразным сформировать механизмы дополнительного контроля со стороны основных общественных институтов охранной деятельности, в том числе с непосредственным участием заинтересованных государственных органов.

Так, в данной части в составе Координационного совета по вопросам частной охранной деятельности при Росгвардии 28 ноября 2018 г. уже созданы комиссии по направлениям и, в частности, Комиссия по вопросам качества охранных услуг, предоставляемых частными охранными организациями. В состав указанной комиссии кроме представителей подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и отраслевых объединений работодателей в обязательном порядке входят сотрудники подразделений налоговых органов и инспекций Роструда.

Работа указанных комиссий, в том числе на территориальном уровне, показала себя действенным инструментом запущенного механизма очищения охранной отрасли от нарушителей и демпингеров, «дельцов от охраны» и «псевдо-охранных структур», а также способствует процессу повышения качества оказания охранных услуг на социально значимых объектах.

На заседаниях таких комиссий рассматривается наиболее резонансная информация о возможных нарушениях законодательства со стороны частных охранных организаций, заслушиваются их руководители, принимаются решения о проведении проверок таких предприятий, как злостных нарушителей законодательства.

При этом выработанные маркеры полностью подтвердили свою эффективность в определении организаций, осуществляющих деятельность с системными нарушениями действующего законодательства.

Кроме того, анализ сложившейся обстановки на рынке негосударственных услуг безопасности, показывает, что частная охрана в отдельных случаях не должна быть сферой малого предпринимательства. Как минимум, это участок для функционирования средних и крупных структур.

Очевидно, что частные охранные предприятия с количеством персонала до 10 человек могут обеспечивать охрану объектов такого же малого бизнеса в удаленных местностях, где отсутствуют крупные охранные организации и подразделения органов правопорядка.

Обеспечение охранных услуг на объектах, к которым предусмотрены особые требования по их антитеррористической защищенности, в первую очередь на объектах социальной инфраструктуры, должны охраняться крупными охранными структурами либо их объединениями, готовыми брать на себя в том числе (в случаях нанесения ущерба правам и законным интересам гражданам и организациям). Также крупные охранные объединения имеют более организованную систему подготовки персонала и контроля за его работой.

**Следующее направление, требующее практической реализации** – введение и нормативное закрепление категорирования, а также специализации охранных организаций по уровню их потенциала, в том числе технического оснащения и *подготовки персонала*.

Фактически на сегодняшний день уровень профессионализма в охранных структурах значительно дифференцирован и назрел вопрос его нормативного закрепления по категориям.

Это требуется для специального допуска охранных структур к обеспечению безопасности отдельной категории объектов, в том числе охрану которых обеспечивают подразделения государственных органов.

Кроме того, по мнению большинства экспертов, в первую очередь, видится необходимым установление специальных требований по допуску частных охранных организаций к обеспечению охраны общественного порядка в местах проведения массовых мероприятий. Необходимо объективно осознать, что не каждое частное охрannое предприятие может быть допущено к такой работе.

На сегодняшний день даже в системе правоохранительных органов данные функции выполняются только подразделениями, специализирующимися в данном направлении работы. Сотрудники других служб привлекаются к охране правопорядка при проведении массовых мероприятий, в основном на второстепенных ролях.

Практически уже в большинстве отраслей и сферах оказания услуг существуют определенные требования и стандарты к уровню оказания услуг. Охрannая деятельность здесь не является исключением.

В связи необходимостью повышения качества обеспечения охраны последние три года достаточно остро стоит вопрос о введении стандартов как при осуществлении отдельных видов охранных услуг, так и оказания охранных услуг на определенных категориях объектов охраны. Например, принятый национальный стандарт по оказанию охранных услуг на объектах школьных и дошкольных образовательных организаций, уже позволил провести к единым требованиям организацию охраны объектов данной категории в ряде регионов.

Это, в свою очередь, взаимосвязано и с официальным закреплением квалификаций в самой профессии частный охранник. В соответствии с положениями законодательства предлагается ввести несколько профессиональных квалификаций – от простого охранника до специалиста в области защиты жизни и здоровья граждан, а также специалистов по организации охраны объектов, дежурных служб охранных организаций, пультов централизованной охраны и контроля за вооружением.

В данной части одним из вариантов видится целесообразным пойти по пути создания саморегулируемых организаций при осуществлении отдельных видов охранных услуг, так и оказания охранных услуг на определенных категориях объектов охраны.

Так, например, это будет необходимо и актуально при обеспечении охраны объектов социальной инфраструктуры, в первую очередь объектов образования, а также в ходе оказании услуг по пультовой охране и оказании услуг по охране объектов, обеспечение безопасности которых осуществляется за счет бюджетных средств. В первую очередь, это связано с вопросами материальной ответственности перед заказчиком. В данной части саморегулируемая организация в полной мере ответственности отвечает за качество услуг, оказываемых ее членами, в том числе официально поручается за них и несет материальную ответственность.

При этом, как уже говорилось создание и деятельность таких саморегулируемых организаций должна быть регламентирована законодательством о саморегулируемых организациях, а контроль за деятельностью ее членов – в соответствии с профильным законодательством о частной охранной деятельности.

**Основным проблемным вопросом** системного регулирования частной охранной деятельности, в первую очередь в плане ее экономической составляющей и развития как элемента предпринимательской деятельности является отсутствие в данной сфере общей координации деятельности всех компетентных федеральных органов исполнительной власти.

В данной части Росгвардия, как регулятор данного вида деятельности, основной своей функцией обеспечивает лицензирование субъектов рынка частных охранных услуг и контроль исключительно за исполнением только лицензионных требований со стороны частных охранных организаций.

Вопросы происходящих экономических процессов в отрасли, даже касающиеся возможных налоговых нарушений, а также нарушений трудового законодательства выходят за рамки компетенции данного органа. Как уже указывалось в исследовании, это зачастую приводит к фактам фальсификации оказания охранных услуг, в первую очередь на объектах, безопасность которых обеспечивается за счет бюджетных средств.

Вместе с тем, даже если наделить подразделения Росгвардии такими расширенными полномочиями, то это потребует значительных организационно штатных затрат, в первую очередь по укомплектованию соответствующими специалистами и, в свою очередь, повлечет дублирование функций других компетентных в данной области органов власти – Налоговой инспекции и Роструда.

Сложившаяся практика обеспечения лицензирования и лицензионного контроля других сфер услуг показывает на нецелесообразность данного подхода.

В то же время, в период возрастания внешних и внутренних угроз на современном этапе остро возникает необходимость неотложного формирования координирующего органа по вопросам частной охранной деятельности на уровне специальной комиссии Правительства Российской Федерации или Совета безопасности.

В данной части есть положительная практика координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной политики в сфере импортозамещения, по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельскохозяйственных территорий, а также по модернизации экономики и инновационному развитию России.

Создание такого координирующего органа позволило бы решить многие насущные вопросы в сфере негосударственной охраны и безопасности, в том числе в части определения приоритетов развития данной сферы услуг и решения иных масштабных государственных задач, в том числе по объединению охранного сообщества, защите отрасли от иностранного вмешательства, которое сейчас наблюдается в форме фактической экспансии зарубежных технических средств охраны, а также закрепить за охранной отраслью соответствующие кредитно-финансовые структуры для обеспечения ее жизнедеятельности.

Здесь еще раз следует обратить внимание, что сфера предоставления негосударственных услуг безопасности, в своей основе, является «рынком», со всеми присущими ему законами рыночной экономики и нюансами коммерческой деятельности. Цели и задачи создания охранных предприятий направлены, в конечном счете, на извлечение прибыли.

Вместе с тем, качество оказания услуг негосударственными охранными структурами непосредственно влияет на криминальную обстановку и безопасность граждан, а в конечном счете и на состояние национальной безопасности в целом.

По канонам экономической теории ценообразование и качество оказываемых услуг должно устанавливаться в процессе свободного балансирования спроса и предложения между участниками рыночных отношений. Учитывая особенности частной охранной деятельности, очевидно, что ждать, когда «невидимая рука рынка» сама отрегулирует ценообразование, повысит качество оказываемых услуг и разрешит все отношения между участниками данной сферы услуг безопасности, в том числе установит «уровень выживания» в агрессивной конкурентной среде в реалиях существующей административно-рыночной экономики было бы не совсем правильным.

Безусловно, что данные вопросы необходимо решать и разрабатывать самому охранному сообществу и потребителям услуг.

Однако, учитывая, что данная сфера предпринимательства требует постоянного внимания со стороны государства, в первую очередь за законностью действий персонала охранных структур, целевым использованием оружия и специальных средств, непосредственное влияние государственных органов на данные процессы должно быть решающим.

**Также следует учитывать,** что охранные организации вносят достойный вклад в дело поддержания внутренней, в том числе общественной безопасности, поэтому дискуссия об их сотрудничестве с государственными правоохранительными органами должна быть освобождена от эмоций и конкретизирована, чтобы выявить в каких конкретных формах и в каких объемах им можно передать ряд функций.

В свою очередь, правоохранительные органы, отвечающие за обеспечение правопорядка, рассматривают негосударственный сектор охранных услуг как сложившийся элемент в организации профилактики правонарушений, потенциальный резерв системы обеспечения общественной безопасности.

Широко используется потенциал негосударственных предприятий безопасности при проведении международных мероприятий

и спортивных состязаний. Частные охранники привлекаются к участию в обеспечении правопорядка практически на всех масштабных мероприятиях.

Введение четкого разграничения режимов по обязательному и добровольному содействию правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка позволит сделать использование потенциала частных охранных организаций более прозрачным и взаимоприемлемым. В том числе вводимые обязательные формы взаимодействия не должны отрицательно сказываться на возможности качественного выполнения охранный организацией договорных обязательств.

На практике это, возможно, будет выражено в том, что каждый стационарный пост частной охраны будет оборудован оперативной связью с соответствующим подразделением органа внутренних дел или вневедомственной охраной Росгвардии. Будет это кнопка тревожной сигнализации или другая форма связи, не столь важно.

В обязанности постов частной охраны будет вменено в обязательном порядке сообщать в правоохранительные органы о фактах совершения противоправных действий как на самом посту, так на прилегающей к нему территории, граница которой должны быть четко обозначена. Очевидна также необходимость предоставлять компетентным органам имеющиеся средства видеонаблюдения в целях раскрытия преступлений.

Также должно быть обеспечено должное взаимодействие в вопросах передачи в правоохранительные органы задержанных правонарушителей. При этом соответствующие показатели такого взаимодействия должны присутствовать как в работе частных охранных организаций, так и в отчетности правоохранительных органов.

Очевидно, что только комплексное использование всех сил и средств, в том числе и возможностей негосударственных охранных структур, позволит обеспечить должный уровень противодействия преступным проявлениям в обществе.

**(Приложение 11 – Динамика развития ЧОД с 1993 по 2019 годы)**

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

### Справка

О деятельности негосударственных детективных служб

В соответствии с поручением заместителя министра внутренних дел СССР т. Трушина В.П. проводится изучение деятельности негосударственных детективных служб.

В настоящее время в стране существует разветвленная система таких организаций. Только по неполным данным это более 100 агентств, бюро, кооперативов, центров, занимающихся частным сыском и охраной.

Значительная часть этих организаций действует как кооперативные в соответствии с Законом СССР "О кооперации в СССР". Вместе с тем существуют агентства, создаваемые как хозрасчетные предприятия при различных общественных формированиях. Например, Московское сыскное бюро "Алекс" образовано при ИФ независимого профсоюза работников детективных служб РСФСР.

Все агентства являются юридическими лицами, имеют счета в Государственном банке. Основной формой взаимоотношений с клиентами является договор.

Средняя численность агентств 150 - 200 человек. В Московском сыском бюро - 400, а в Ташкентском - свыше 500.

Деятельность агентств регламентируется положениями и уставами, в соответствии с которыми они осуществляют профилактику, пресечение, выявление преступлений, иных правонарушений, оказание помощи правоохранительным органам в решении названной задачи. Выполнение этих функций обеспечивается путем охраны объектов государственных, общественных и кооперативных организаций и осуществления сыска работы направленной на розыск пропавшего имущества, гражданских ответчиков, установление образа жизни несовершеннолетних по просьбе их родителей с целью ранней профилактики правонарушений. Некоторые сыские бюро обеспечивают охрану проводимых конференций, выставок, съездов и других общественных мероприятий, охрану перевозимых грузов, осуществляют патрулирование в жилых микрорайонах по договорам с органами местного самоуправления.

Охране объектов государственных предприятий предшествует тщательная экспертиза с целью изучения состояния сохранности материальных ценностей, выявления каналов хищений. Результаты этой работы служат основой для заключения договора об охране, расчета сил и средств.

2.

В Армении сыскное бюро "Житар Гош-1" ведет розыск детей, пропавших в зоне землетрясения, беженцев, эвакуированных в различные регионы страны и за границу, охраняет иностранных туристов, бизнесменов и советских граждан.

Некоторые бюро дают консультации по правовым вопросам организации охраны имущества и граждан.

Членами детективных сыских бюро являются прежде всего бывшие сотрудники правоохранительных органов, а также военнослужащие и спортсмены. Отбор кандидатов на работу проводится на конкурсной основе. В Московском сыском бюро, например, на I место претендует 20 - 25 человек.

В соответствии с Уставом Ассоциации "Алекс" на работу в сыскное бюро не принимаются ранее судимые лица и сотрудники правоохранительных органов, уволенные за совершение аморальных проступков. Некоторые сыские бюро при отборе кадров проверяют кандидатов на работу через органы внутренних дел.

Сотрудники Московского сыского бюро имеют подобно воинским свои специальные звания, формульную одежду, их зарплата колеблется от 300 до 600 рублей.

На вооружении детективных сыских бюро имеются легковые автомашины, видеокамеры, магнитофоны, компьютеры, портативная радиостанция импортного производства.

С сотрудниками бюро проводятся занятия по физической подготовке (приемы рукопашного боя, самбо, каратэ).

По данным Московского сыского бюро за 9 месяцев т.г. при охране объектов народного хозяйства сотрудниками бюро задержано 567 лиц в нетрезвом состоянии, материалы на которых переданы в отделы кадров предприятий. За хищения и другие правонарушения в милицию направлены материалы на 246 человек, из них в отношении 20 человек возбуждены уголовные дела. Государству возвращены материальные ценности на сумму 213,8 тыс. рублей, кроме того 2,5 тыс. марок ФРГ и 800 долларов США. Предотвращено хищений материальных ценностей на сумму 2,1 млн. рублей.

Аналогичные функции выполняет Кишиневская кооперативная фирма "Респект" численностью свыше 200 человек, которая не входит в названные выше ассоциации. На счете этой фирмы имеется свыше 3 млн рублей накоплений. Помимо охраны объектов государственных предприятий и кооперативов фирма "Респект" ведет активную сыскую работу в целях обнаружения похищенного имущества граждан, в т.ч. автотранспорт.

Со слов председателя фирмы т.Шелена В.П. в среднем из 100 заявок о розыске в 70% имеется положительный результат, что служит хорошей рекламой для фирмы.

Изучение показало, что в настоящее время существует три вида агентств: 1) собственно правовые, оказывающие юридическую помощь гражданам и организациям путем консультаций по различным отраслям права, составления деловых и юридических документов, защиты по гражданским и уголовным делам; 2) охранные, выполняющие функции охраны государственных и общественных предприятий (объектов), в том числе с использованием технических средств; 3) сыскные, производящие розыск лиц, документов, домашних животных и т.д.

Социальными предпосылками этих организаций являются неудовлетворенный спрос граждан и организаций на услуги правового характера, потребность в усилении защиты их прав и законных интересов.

Анализ действующего законодательства свидетельствует об отсутствии каких-либо принципиальных возражений против создания и функционирования правовых и охранных кооперативов.

Общие правовые предпосылки для создания и функционирования сыскных кооперативов заложены в статье 3 Закона СССР "О кооперации в СССР", устанавливающей, что кооператив вправе заниматься любыми видами деятельности, за исключением запрещенных законодательством Союза ССР и союзных республик, а также ст.ст. 15 ("Представительство и 33 ("Поручение") ГК РСФСР и другими.

Не включена сыскная работа в перечень запрещенных для кооперативов видов деятельности, перечисленных в приложении № 1 к постановлению Совета Министров СССР от 29 декабря 1988 г. № 1468 "О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом "О кооперации в СССР".

Осуществление кооперативами поисковых действий не противоречит уголовно-процессуальному законодательству. Кооперативы не вправе заниматься лишь дознанием, следствием и правосудием (ст.11 Закона СССР "О внесении изменений и дополнений в Закон СССР "О кооперации в СССР" от 6 июня 1990 года. Вместе с тем, исходя из статьи 15 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, статьи 70 УПК РСФСР и соответствующих статей других союзных республик, допускающих представление доказательств по уголовным делам не только участникам процесса, но и "любимы гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями", члены кооперативов, осуществляя поисковые мероприятия в виде бесед, личного сыска, обращений граждан за помощью (в то

числе и за материальное вознаграждение) и т.д., то есть при выполнении не-процессуальных действий, вправе получать и передавать органам дознания и следствия фактические данные, которые в дальнейшем могут быть использованы в качестве доказательств в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством.

Таким образом, если сыскные кооперативы не используют в своей работе незаконные методы, нарушающие конституционные права граждан (шантаж, насилие, вторжение в жилище, прослушивание телефонных переговоров и т.п.), их деятельность должна быть признана правомерной.

Следует отметить наличие тенденции к объединению сыскных агентств. Так в октябре 1989 г. в Москве образована Ассоциация детективных служб - АДС "Алекс", объединяющая 50 агентств (кооперативов), в октябре т.г. в г.Клайпеда на 1-й Международной конференции "Частный сыск и охрана" принято решение об образовании межреспубликанской ассоциации, в состав которой пожелали вступить 44 агентства.

Учредительной конференцией детективных служб Союза ССР, состоявшейся в октябре 1989 г., принят Устав Ассоциации, который действует при ЦК независимого профессионального союза работников детективных служб РСФСР, созданного в апреле т.г. (устав профсоюза прилагается). В настоящее время членами профсоюза являются 15 тыс. человек, из них по неофициальным данным около 5 тыс. - сотрудники органов внутренних дел.

Ассоциацией совместно с ЦК независимого профсоюза работников детективных служб РСФСР разработан проект закона "О негосударственных детективных службах и частных детективах в РСФСР", который одобрен Президиумом Совета Федерации независимых профсоюзов СССР 18.10.90 года и направлен в порядке законодательной инициативы в комитет Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Ассоциация "Алекс" установила деловые отношения с рядом европейских ассоциаций частных детективных служб. Председатель Правления Ассоциации "Алекс" Косяков В.И. принят в члены Британской ассоциации частных детективов. Всего Ассоциация "Алекс" поддерживает деловые контакты с детективными негосударственными ассоциациями 9 государств. Такие контакты имеют перспективу развития в будущем.

12 - 13 ноября т.г. правление Ассоциации "Алекс" провело в г.Москве совещание-семинар с руководителями сыскных бюро (тематика прилагается).

Ассоциация "Алекс" и ЦК независимого профсоюза работников детективных служб РСФСР совместно с Московской областной организацией Союза журналистов СССР издает газету "Детектив", тиражом в 100 тыс. экземпляров. Наряду с этим Латвийская штабквартира Ассоциации "Алекс" издает газету "Частный детектив" общим тиражом 50 тыс. экземпляров на русском и латышском языках. Предполагается увеличить тираж и распространять в других республиках.

Детективные сыскные бюро регистрируются в установленном порядке местными Советами народных депутатов если они создаются как кооперативы или решениями общественных организаций, при которых они состоят.

В соответствии с Уставом, Ассоциации детективных служб предоставлено право на лицензирование детективной деятельности вновь создаваемых организаций. Вопрос о правомерности выдачи таких лицензий нуждается в дополнительном изучении (в связи с принятием Закона СССР "О внесении изменений и дополнений в Закон СССР "О кооперации в СССР").

Ознакомление с зарубежным опытом деятельности детективных негосударственных служб, а также результаты изучения материалов деятельности негосударственных детективных служб позволяют выделить группу вопросов, нуждающихся в безотлагательном разрешении:

#### 1. Законодательное регулирование детективной негосударственной деятельности.

В большинстве зарубежных стран детективная негосударственная деятельность регламентируется законами в соответствии с которыми обеспечивается лицензирование частного сыска и охрана государственного надзора. В одном случае это власти курирующие промышленность, ремесла, торговлю (Австрия), в другом - муниципальные органы провинции (Канада), в третьем - общественность (Франция). В ряде стран (Бельгия, Нидерланды, Испания, Турция), эту работу осуществляет Министерство внутренних дел.

Во всех зарубежных странах существует взаимодействие между полицией и фирмами, ассоциациями, бюро детективной негосударственной службы. Не всегда полиция полностью доверяет сотрудникам этих служб и считает их работу вспомогательной, дополняющей работу полиции.

В Австрии существует практика информирования частных детективов (Ассоциация фирм безопасности) о новых тенденциях и методах борьбы с преступностью.

В Великобритании частные фирмы безопасности участвуют в работе Постоянного Совещания МВД по предупреждению преступности и имеют при нем свои представительства.

В некоторых странах (ФРГ, Швеция, Греция, Турция) полиция оказывает помощь в обучении сотрудников частных сыскных бюро.

В связи с этим было бы целесообразно деятельность негосударственных детективных служб СССР урегулировать на законодательном уровне.

2. Наряду с правовой регламентацией деятельности негосударственных детективных служб необходимо ведомственное регулирование форм взаимодействия органов внутренних дел с ними, оказание им на коммерческой основе методической помощи, в т.ч. при проверке кандидатов на работу, в подготовке кадров, разработке учебной литературы, проведении научных исследований и т.д.

Для выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию правовой регламентации работы негосударственных детективных служб, оптимальных форм взаимодействия с ними органов внутренних дел целесообразно продолжить изучение их деятельности.

Заместитель начальника отдела  
УПОД МВД СССР  
подполковник милиции *В. В. Волосин* В.В. Волосинский

Старший оперуполномоченный  
ГУУР МВД СССР  
подполковник милиции *Л. Н. Ткалич* Л.Н. Ткалич

Старший научный сотрудник  
ВНИИ МВД СССР  
полковник внутренней службы *Б. Я. Нагиченко* Б.Я. Нагиченко

## Приложение 2

Президенту Союза ССР

т. Горбачеву М.С.

О необходимости правового регулирования деятельности негосударственных организаций, занимающихся сыскной и охранной работой



Уважаемый Михаил Сергеевич!

В стране объективно существует разветвленная сеть различных негосударственных детективных организаций, включающая более 200 агентств, бюро, кооперативов. В них занято около 20 тысяч человек.

В 1989-1990 гг. более ста частных сыскных и охранных организаций, в которых работают около 10 тыс. человек, объединились в две ассоциации, в РСФСР образован независимый профсоюз работников детективных служб.

Ассоциациями издаются две газеты - в гг. Москве и Риге. Ими устанавливаются контакты с аналогичными зарубежными организациями. Так, Московская ассоциация имеет связи с организациями девяти Западно-Европейских стран.

В сыскных и охранных организациях, как правило, работают бывшие сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие. Вызывает озабоченность, что нередко в них попадают лица, уволенные из правоохранительных органов по отрицательным мотивам.

Негосударственные детективные службы осуществляют такую социально полезную работу, как охрана различных объектов, общественного порядка в ряде населенных пунктов, личной и имущественной безопасности граждан, оказывают населению юридическую помощь. Частные детективы занимаются также сыскной работой, разыскивая по поручениям клиентов похищенное имущество и лиц, пропавших без вести.

2.

В соответствии с законами "О кооперации в СССР" от 26 мая 1988 г., "Об общественных объединениях" от 9 октября 1990 г. и Постановлением Совета Министров СССР "О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом "О кооперации в СССР" деятельность негосударственных организаций, осуществляющих поисковые функции без производства предусмотренных законодательством процессуальных действий, является правомерной.

Вместе с тем, из-за отсутствия надлежащей правовой базы, регулирующей их деятельность, она зачастую осуществляется на грани нарушений законности. Отмечаются факты вмешательства с их стороны в сферу компетенции государственных правоохранительных органов, прав и интересов граждан.

Для более активного привлечения негосударственных детективных служб к борьбе с преступностью и недопущения с их стороны нарушений закона считаем целесообразным:

1. Учитывая особый характер правоохранительной деятельности, наряду с регистрацией частных детективных организаций в местных Советах ввести лицензирование их деятельности со стороны государства.

2. Поручить Министру СССР, Прокуратуре СССР, МВД СССР и КГБ СССР подготовить и представить в Верховный Совет СССР проект Закона СССР, в котором предусмотреть порядок образования и функционирования частных детективных организаций, взаимодействие с правоохранительными органами, механизм контроля государственных органов за их деятельностью.

Просим рассмотреть.

Председатель Комитета государственной безопасности СССР

В.Крючков

" 26 " января 1991 г.

Министр внутренних дел СССР

Б.Пуго

" 25 " января 1991 г.

I/352

### *Приложение 3*

**Российской Федерации  
от 11 марта 1992 года № 2487-1  
«О частной детективной и охранной деятельности  
в Российской Федерации»**

#### **Раздел I. Общие положения**

##### **Статья 1. Частная детективная и охранная деятельность**

Настоящим Законом частная детективная и охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

На граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется.

Граждане, занимающиеся частной детективной деятельностью, не вправе осуществлять какие-либо оперативно - розыскные действия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов дознания.

##### **Статья 2. Правовая основа частной детективной и охранной деятельности**

Правовую основу частной детективной и охранной деятельности составляют Конституция РСФСР, настоящий Закон, другие законы и иные правовые акты Российской Федерации.

##### **Статья 3. Виды частной детективной и охранной деятельности**

Частная детективная и охранная деятельность осуществляется для сыска и охраны.

В целях сыска разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

2) изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

3) установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

4) выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

5) поиск без вести пропавших граждан;

6) поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;

7) сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или суд, в чьем производстве находится уголовное дело.

В целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) защита жизни и здоровья граждан;

2) охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке;

3) проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно - пожарной сигнализации;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе.

Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, индивидуального частного детектив-

ного предприятия или объединения, частного охранника или частного охранного предприятия либо охранно - сыскного подразделения, запрещается оказывать услуги, перечисленные в настоящей статье.

## **Раздел II. Частная детективная (сыскная) деятельность**

### **Статья 4. Частный детектив**

Частным детективом признается гражданин Российской Федерации, получивший в установленном законом порядке лицензию на частную сыскную деятельность и выполняющий услуги, перечисленные в части второй *статьи 3* настоящего Закона.

Сыскная деятельность должна быть основным видом занятости частного детектива, совмещение ее с государственной службой либо с выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях не разрешается.

### **Статья 5. Действия частных детективов**

В ходе частной сыскной деятельности допускаются устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия), наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев), внешний осмотр строений, помещений и других объектов, наблюдение для получения необходимой информации в целях оказания услуг, перечисленных в части первой *статьи 3* настоящего Закона.

При осуществлении частной сыскной деятельности допускается использование видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки, технических и иных средств, не причиняющих вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, а также средств оперативной радио- и телефонной связи.

В случае необходимости оказания частными детективами услуг, сопряженных с опасностью для их жизни и здоровья, им разрешается использование специальных средств, виды, порядок приобретения, учета, хранения и ношения которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

### **Статья 6. Выдача лицензий частным детективам**

Выдача лицензий на частную сыскную деятельность на определенной территории Российской Федерации производит-

ся соответствующим органом внутренних дел в пределах его компетенции.

Гражданин, претендующий на получение лицензии на работу в качестве частного детектива, обязан лично предоставить в соответствующий орган внутренних дел:

- анкету;
- фотографии;
- медицинскую справку о состоянии здоровья;
- документы, подтверждающие его гражданство, наличие юридического образования или прохождение специальной подготовки для работы в качестве частного сыщика, либо стаж работы в оперативных или следственных подразделениях не менее трех лет;
- сведения о потребности в специальных средствах, средствах связи и иных технических средствах и намерении их использовать.

Органы внутренних дел вправе устанавливать достоверность сведений, изложенных в представленных документах, необходимых для принятия решения о выдаче лицензии, в том числе путем собеседования с гражданином, претендующим на ее получение.

Лицензия не выдается:

- 1) гражданам, не достигшим двадцати одного года;
- 2) гражданам, состоящим на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;
- 3) гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления;
- 4) гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке);
- 5) гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по прометурующим их основаниям;
- 6) бывшим работникам правоохранительных органов, осуществлявшим контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошел год;

7) гражданам, не представившим документы, перечисленные в *части второй* настоящей статьи.

Лицензия на работу в качестве частного детектива выдается органом внутренних дел в течение месяца со дня подачи заявления гражданином, претендующим на ее получение, сроком на три года и является основанием для государственной регистрации индивидуального частного детективного предприятия в Совете народных депутатов по месту учреждения данного предприятия или для заключения трудового договора (контракта) с объединением частных детективов. Порядок и размеры платежей при выдаче лицензий определяются Министерством финансов Российской Федерации.

В случае отказа в выдаче лицензии орган внутренних дел обязан письменно информировать об этом гражданина, направившего заявление, с указанием мотивов отказа. Это решение или нарушение срока рассмотрения заявления могут быть обжалованы в вышестоящий орган внутренних дел или суд.

Гражданину, получившему лицензию на работу в качестве частного детектива, соответствующим органом внутренних дел одновременно выдается документ установленного образца, удостоверяющий его личность.

#### **Статья 7. Ограничения в сфере деятельности частного детектива**

Частным детективам запрещается:

- 1) скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений;
- 2) выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов;
- 3) собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц;
- 4) осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц;
- 5) прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан;
- 6) совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан;

7) фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента;

8) разглашать собранную информацию, использовать ее в каких-либо целях вопреки интересам своего клиента или в интересах третьих лиц;

9) передавать свою лицензию для использования ее другими лицами.

Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность.

#### **Статья 8. Выдача лицензий на создание объединений частных детективных предприятий**

Частные детективные предприятия могут создавать объединения, имеющие статус юридического лица. Обязательным требованием для их руководителей является наличие высшего юридического образования и лицензии на частную сыскную деятельность.

Учредители объединения для получения лицензии обязаны представить в соответствующий орган внутренних дел заявление, сведения о характере и направлениях деятельности объединения, составе и предполагаемой численности персонала, о наличии специальных средств, технических и иных средств, а также о потребности в них и учредительные документы.

Лицензия выдается органом внутренних дел в течение месяца со дня подачи заявления сроком на три года и является основанием для государственной регистрации объединения в Совете народных депутатов по месту учреждения данного объединения. Порядок и размеры платежей при выдаче лицензий определяются Министерством финансов Российской Федерации.

В случае отказа в выдаче лицензии орган внутренних дел обязан письменно информировать об этом учредителей, направивших заявление, с указанием мотивов отказа. Это решение или нарушение срока рассмотрения заявления могут быть обжалованы в вышестоящий орган внутренних дел или суд.

Объединения частных детективов вправе открывать свои филиалы в других регионах Российской Федерации. При этом каж-

дый филиал должен получить лицензию в соответствующем органе внутренних дел по месту своего расположения.

И в части второй настоящей статьи сведений либо представление искаженных сведений служит основанием для отказа в выдаче лицензии.

#### **Статья 9. Договор между частным детективным предприятием (объединением) и клиентом**

Частное детективное предприятие (объединение) обязано заключить с каждым из своих клиентов письменный договор на оказание услуг, в котором должны быть отражены сведения о договаривающихся сторонах, в том числе номер и дата выдачи лицензии, содержание поручения, срок его выполнения, ориентировочная сумма денежных расходов и гонорара за услуги, меры ответственности сторон, дата заключения договора.

Договор считается заключенным, если между сторонами на конфиденциальной основе достигнуто соглашение по всем его пунктам и он составлен с соблюдением условий, установленных в части первой настоящей статьи.

В договоре предусматривается обязанность частного детективного предприятия (объединения) предоставить клиенту письменный отчет о результатах проделанной работы, который должен включать ответы на основные вопросы, интересующие клиента в соответствии с договором.

К отчету прилагается уточненный расчет гонорара и расходов частного детективного предприятия (объединения). Копия отчета подлежит хранению в архиве предприятия (объединения) в течение трех лет.

Споры по расчетам за услуги и другим основаниям, установленным договором между частным детективным предприятием (объединением) и клиентом, пользующимся его услугами, рассматриваются в судебном порядке.

#### **Статья 10. Продление срока действия и аннулирование лицензий на частную сыскную деятельность**

Частные детективы и объединения частных детективных предприятий должны своевременно продлевать срок действия лицензий, а также представлять в орган внутренних дел по его тре-

бованию сведения, необходимые для осуществления контроля за соблюдением ими установленных правовыми актами положений о частной детективной деятельности. Лицензия продлевается по ходатайству заявителя на пять лет за один месяц до истечения срока ее действия.

Орган внутренних дел, выдавший лицензию, вправе ее аннулировать в случаях:

- нарушений либо неисполнения частным детективом (предприятием, объединением) требований, предусмотренных настоящей Законом, положений других законов и иных правовых актов Российской Федерации, составляющих правовую основу деятельности частных детективов, их предприятий и объединений;
- неисполнения налоговых и иных финансовых обязательств.

Принятию решения об аннулировании лицензии должно предшествовать предварительное письменное предупреждение органом внутренних дел ее обладателя, за исключением случаев, если частному детективу предъявлено обвинение в совершении преступления. В предупреждении точно указывается, какие именно правовые нормы и правила нарушены или не исполнены надлежащим образом, и определяется срок для устранения допущенных нарушений.

Аннулирование лицензии является основанием для прекращения частной сыскной деятельности и может быть обжаловано в вышестоящий орган внутренних дел или суд.

Лицензия на частную сыскную деятельность аннулируется также в случае добровольного отказа частного детектива от нее или ликвидации объединения.

При установлении судом законности аннулирования лицензии повторное обращение за ее получением возможно по истечении трех лет со дня судебного решения.

### **Раздел III. Частная охранная деятельность**

#### **Статья 11. Оказание услуг в сфере охраны**

Оказание услуг, перечисленных в части третьей статьи 3 настоящего Закона, разрешается только предприятиям, специально учреждаемым для их выполнения.

Предприятие, которое в соответствии со своим уставом занимается оказанием охранных услуг, обязано иметь на то лицензию, выдаваемую органом внутренних дел в порядке, установленном настоящим Законом для лицензирования объединений частных детективов.

Охранная деятельность предприятий не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Охранным предприятиям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества собственников, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.

Руководители охранных предприятий, а также персонал этих предприятий (далее – охранники), оказывающие услуги, связанные с проектированием, монтажом и эксплуатацией средств охранно-пожарной сигнализации, использованием в своей профессиональной деятельности оружия и специальных средств, обеспечением защиты жизни и здоровья отдельных лиц, обязаны получить лицензию в порядке, установленном для частных детективов. При этом вместо документов, подтверждающих наличие юридического образования, специальной подготовки для работы в качестве частного сыщика и стажа работы в оперативных или следственных подразделениях, требуется представить в орган внутренних дел документы, подтверждающие прохождение специальной подготовки для работы в качестве охранника, либо стаж работы не менее трех лет в органах внутренних дел или в органах безопасности.

Руководителям охранных предприятий, а также охранникам, оказывающим услуги, перечисленные в *части четвертой* настоящей статьи, не разрешается совмещать охранную деятельность с государственной службой либо выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях.

Отказ в выдаче, продление срока действия, аннулирование лицензии и обжалование решений органов внутренних дел производятся в порядке, установленном настоящим Законом для частных детективов.

Гражданину, получившему лицензию на оказание охранных услуг, соответствующим органом внутренних дел одновременно выдается документ установленного образца, удостоверяющий его личность.

Виды вооружения охранников, порядок приобретения, учета, хранения и ношения ими оружия регламентируются Правительством Российской Федерации.

#### **Статья 12. Дополнительные условия выдачи лицензий**

Для получения лицензии на оказание охранных услуг предприятие, создаваемое для этих целей, наряду с документами, перечисленными в *части четвертой статьи 11* настоящего Закона, представляет в соответствующий орган внутренних дел записку, в которой перечисляются виды охранных услуг и указываются территория деятельности создаваемого предприятия охраны, данные о предполагаемой численности персонала, намерении использовать технические и иные средства, специальные средства, оружие и потребности в них.

Обязательным требованием к руководителю предприятия является наличие высшего образования.

При необходимости органы внутренних дел вправе устанавливать достоверность сведений, изложенных в представленных документах, необходимых для принятия решений о выдаче лицензий на охранную деятельность.

Отказ в выдаче, продление срока действия, аннулирование лицензии предприятия, заключение им договоров с клиентами и обжалование решений органов внутренних дел осуществляются в порядке, аналогичном установленному для объединений частных детективных предприятий.

На охранную деятельность распространяются ограничения, установленные *статьей 7* настоящего Закона. Охранникам запрещается использовать методы сыска.

Лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемые жизнь и здоровье граждан или собственность, может быть задержано охранником на месте правонарушения и должно быть незамедлительно передано в орган внутренних дел (милицию).

#### **Раздел IV. Смешанные формы детективной и охранной деятельности**

##### **Статья 13. Смешанная охранно-сыскная деятельность**

Частным охранным предприятиям и предприятиям (объединениям) частных детективов для осуществления охранно-сыскной деятельности разрешается создавать на договорной основе ассоциации с сохранением своей самостоятельности и прав юридических лиц.

##### **Статья 14. Охранно-сыскные подразделения на предприятиях**

Предприятия независимо от их организационно - правовых форм, расположенные на территории Российской Федерации, вправе учреждать обособленные подразделения для осуществления охранно - сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя, с правом открытия текущих и расчетных счетов (далее – службы безопасности).

Руководитель и персонал служб безопасности обязаны получить лицензии в соответствии с положениями *статей 4, 6, 11 и 12* настоящего Закона, руководствоваться иными его требованиями и действовать на основании собственных уставов, согласованных с органами внутренних дел по месту своего учреждения. Отказ в выдаче, продление срока действия, аннулирование лицензий и обжалование решений органов внутренних дел осуществляются в порядке, установленном настоящим Законом для частных детективов и охранников.

Службе безопасности запрещается оказывать услуги, не связанные с обеспечением безопасности своего предприятия.

##### **Статья 15. Подготовка детективов и охранников**

Для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, осуществляющих детективную и охранную деятельность, могут создаваться негосударственные образовательные учреждения, имеющие право юридического лица.

Разработка программ обучения, лицензирование указанных в части *первой* настоящей статьи учреждений и контроль за их

деятельностью осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными актами Министерства образования Российской Федерации, согласованными с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации.

#### **Раздел V. Применение специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении частной детективной и охранной деятельности**

##### **Статья 16. Условия применения специальных средств и огнестрельного оружия**

В ходе осуществления частной детективной деятельности разрешается применять специальные средства, а при осуществлении частной охранной деятельности – специальные средства и огнестрельное оружие только в случаях и в порядке, предусмотренных настоящим Законом, и в пределах предоставленных лицензией прав.

Охранник при применении специальных средств или огнестрельного оружия либо частный детектив при применении специальных средств обязан:

- предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения своих требований, за исключением тех случаев, когда промедление в применении специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность его жизни и здоровью или может повлечь за собой иные тяжкие последствия;
- стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения и лиц, его совершивших, а также силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой ущерб, причиненный при устранении опасности, был минимальным;
- обеспечить лицам, получившим телесные повреждения, доврачебную помощь и уведомить о происшедшем в возможно короткий срок органы здравоохранения и внутренних дел;
- немедленно уведомить прокурора о всех случаях смерти или причинения телесных повреждений.

Частные детективы и охранники, обладающие лицензией, обязаны проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением специальных средств и огнестрельного оружия. Такая проверка осуществляется в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Применение частным детективом или охранником специальных средств или огнестрельного оружия с превышением своих полномочий, крайней необходимости или необходимой обороны влечет за собой лишение лицензии, а также иную ответственность, установленную законом.

#### **Статья 17. Применение специальных средств**

На частную детективную и охранную деятельность распространяются правила применения специальных средств, установленные Правительством Российской Федерации для органов внутренних дел Российской Федерации.

Частные детективы и охранники имеют право применять специальные средства в следующих случаях:

1) для отражения нападения, непосредственно угрожающего их жизни и здоровью, а охранники и для отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью охраняемых граждан;

2) для пресечения преступления против охраняемой ими собственности, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен частному детективу (охраннику), кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью частного детектива (охранника) или охраняемой собственности.

#### **Статья 18. Применение огнестрельного оружия**

Охранники имеют право применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности;

2) для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемую собственность;

3) для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен охраннику, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни охранника или охраняемой собственности, а также при значительном скоплении людей, когда от применения оружия могут пострадать посторонние лица.

О каждом случае применения огнестрельного оружия охранник обязан незамедлительно информировать орган внутренних дел по месту применения оружия.

### **Раздел VI. Гарантии социальной и правовой защиты, ответственность лиц, занимающихся частной детективной и охранной деятельностью**

#### **Статья 19. Социальная и правовая защита частных детективов и охранников**

Частная детективная и охранная деятельность засчитывается в общий трудовой стаж и стаж для назначения пособий по государственному социальному страхованию при условии уплаты взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и в Фонд государственного социального страхования Российской Федерации.

Граждане, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, работающие по найму, подлежат обязательному страхованию за счет средств соответствующего предприятия (объединения) на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением сыскных или охранных действий.

Оказание сопротивления, угроза или насилие в отношении лиц, занимающихся оказанием охранных услуг в связи с исполнением ими своих обязанностей, влечет ответственность в соответствии с законом.

## **Раздел VII. Контроль и надзор за частной детективной и охранной деятельностью**

### **Статья 20. Контроль и надзор за частной детективной и охранной деятельностью**

Контроль за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют Министерство внутренних дел Российской Федерации, иные министерства и ведомства Российской Федерации и подчиненные им органы и подразделения в пределах, установленных настоящим Законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Должностные лица, уполномоченные осуществлять контроль за деятельностью частных детективных и охранных предприятий (объединений, ассоциаций), образовательных учреждений и служб безопасности, вправе требовать от них в рамках своей компетенции представления соответствующих документов и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций.

Надзор за исполнением настоящего Закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

## **Раздел VIII. Ответственность за создание незаконных детективных и охранных предприятий**

### **Статья 21. Ответственность за создание незаконных детективных и охранных предприятий**

Создание или деятельность частных детективных и охранных предприятий (объединений, ассоциаций), образовательных

учреждений и служб безопасности, не предусмотренных настоящим Законом, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Президент  
Российской Федерации  
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Дом Советов России  
11 марта 1992 года  
№ 2487-1

## Приложение 4

### Источник публикации

«Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 23.04.1992, N 17, ст. 889,  
«Российская газета», N 100, 30.04.1992

### Примечание к документу

Начало действия документа – 10.05.1992 <\*>.

<\*> Внимание! Данный документ вступил в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования в «Ведомостях СНД и ВС РФ» (опубликован в «Ведомостях СНД и ВС РФ» – 23.04.1992, в «Российской газете» – 30.04.1992). Есть неопределенность с датой начала действия документа, связанная с первой официальной публикацией и исчислением срока вступления документа в силу. Подробнее см. Справочную информацию.

### Название документа

Постановление ВС РФ от 11.03.1992 N 2488-1

«О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»

## ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 11 марта 1992 г. N 2488-1

«О порядке введения в действие

Закона Российской Федерации

“О частной детективной и охранной деятельности  
в Российской Федерации»

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Ввести в действие Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» со дня его опубликования.

2. Граждане, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, предприятия (объединения, ассоциации), ока-

зывающие сыскные и охранные услуги, службы безопасности, образовательные учреждения по подготовке кадров для осуществления частной детективной и охранной деятельности, зарегистрированные на территории Российской Федерации, обязаны в соответствии с требованиями настоящего Закона получить лицензию на эти виды деятельности в срок до 1 сентября 1992 года.

3. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью в трехмесячный срок разработать и представить Верховному Совету Российской Федерации проект закона Российской Федерации «Об оружии».

4. Правительству Российской Федерации в двухмесячный срок:  
– разработать и утвердить перечень объектов, подлежащих государственной охране, а также перечень видов, порядок приобретения, учета, хранения, ношения и правила применения частными детективами и охранниками специальных средств и перечень видов вооружения охранников, порядок приобретения, учета, хранения и ношения ими оружия;

– обеспечить пересмотр или отмену министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации их нормативных актов, противоречащих Закону Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

– предусмотреть выделение органам внутренних дел Российской Федерации дополнительной штатной численности, необходимой для выполнения функций лицензирования и осуществления контроля за частной детективной и охранной деятельностью, с соответствующим финансированием.

5. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству связи Российской Федерации, Министерству образования Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации в срок до 1 июля 1992 года издать нормативные акты во исполнение настоящего Закона.

Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации  
Р.И. Хасбулатов

Приложение 5

Таблица

**Основные изменения в федеральном законодательстве в части усиления государственного контроля за частной охранной и детективной деятельностью (федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности»).**

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
<p>Необходимость ведения запрета на участие в охранной и детективной деятельности иностранных организаций и иностранного капитала в любой форме.</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями: в статье 1 <b>Иностранцы граждане, граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, лица без гражданства, иностранные юридические лица, организации, в составе участников и учредителей которых имеются указанные лица и граждане, могут осуществлять частную детективную и охранную деятельность и (или) принимать участие в ней в любой форме, в том числе в управлении частной охранной организацией, только на основаниях и в рамках, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>В статье 13 <b>Статья 13. Требования к частным охранным организациям</b> <b>Частная охранная организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью. ...</b> <b>Внесение в уставный (складочный) капитал частной охранной организации средств иностранными гражданами, гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство иностранного государства, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, организациями, в составе участников и (или) учредителей которых имеются указанные лица и граждане, запрещается, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.</b> <b>Отчуждение долей (вкладов) учредителем и (или) иным участником частной охранной организации, в том числе после его регистрации, повлекшее появление в уставном (складочном) капитале доли (вклада) с иностранным участием, не допускается, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.</b> <b>Частная охранная организация не может являться дочерним обществом (зависимым хозяйственным обществом) организации, осуществляющей иную деятельность, кроме охранной. ...</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>Учредителями и (или) участниками частной охранной организации не могут являться:</b> ... <b>5) иностранные граждане, граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, лица без гражданства, иностранные юридические лица, организации, в составе участников и (или) учредителей которых имеются указанные лица и граждане, при отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации.</b> ...</p>
<p>Дополнительные требования на стадии допуска граждан к частной детективной и охранной деятельности, исключающие возможность наделения статусом частного охранника и детектива лиц из криминальной и экстремисткой среды, в том числе обязательную процедуру дактилоскопирования такой категории работников;</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями: Статья 6. Предоставление лицензий частным детективам ... Лицензия не предоставляется: ... 3) гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления; 4) гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке); 5) гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохрани-</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>тельных органов по компрометирующим их основаниям; ... 8) гражданам, в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеются заключения органов внутренних дел о невозможности доступа этих лиц к осуществлению частной детективной деятельности. Порядок предоставления гражданам сведений о содержании указанных заключений органов внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации; ... Статья 11<sup>1</sup>. Правовой статус частного охранника. ... Не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица: 1) не являющиеся гражданами Российской Федерации; ... 5) имеющие судимость за совершение умышленного преступления; 6) которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке).</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>8) в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеется заключение органов внутренних дел о невозможности допуска этих лиц к осуществлению охранной деятельности. Порядок предоставления гражданам сведений о содержании указанных заключений устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации</b></p> <p><b>9) досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, из органов прокуратуры, судебных органов по основаниям, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее трех лет;</b></p> <p>...</p> <p><b>Удостоверение частного охранника аннулируется в случаях:</b></p> <p><b>1) неоднократного привлечения в течение года частного охранника</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>к ответственности за административные правонарушения против порядка управления, а также правонарушения, посягающие на институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность;</b></p> <p><b>2) возникновения обстоятельств, при которых гражданин не может претендовать на приобретение правового статуса частного охранника;</b></p> <p>...</p> <p>В статье 13</p> <p><b>Статья 13. Требования к частным охранным организациям</b></p> <p>...</p> <p><b>Учредителями и (или) участниками частной охранной организации не могут являться:</b></p> <p>...</p> <p><b>4) граждане, имеющие судимость за совершение умышленного преступления, а также юридические лица, в составе учредителей и (или) участников которых имеются указанные лица;</b></p>
<p>Необходимость выведения лицензирования частной охранной и детективной деятельности из-под сферы регулирования федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и регламентация его профильным законодательством</p>	<p>В Федеральный закон от 8 августа 2001г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» внесены следующие изменения (дополнения в статью 1)</p> <p>Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона</p> <p>...</p> <p><b>2. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на следующие виды деятельности:</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>деятельность кредитных организаций; ... образовательная деятельность. <b>частная охранная деятельность;</b> <b>частная детективная (сыскная) деятельность.</b></p> <p>В Федеральный закон от 8 августа 2001г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» внесены следующие изменения (дополнения в статью 1)</p> <p>Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона</p> <p>...</p> <p>3. Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям, связанным с проведением:</p> <p>налогового контроля;</p> <p>...</p> <p>государственного строительного надзора.</p> <p><b>государственного контроля за частной детективной и охранной деятельностью.</b></p> <p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>Статья 20. Контроль и надзор за частной детективной и охранной деятельностью</p> <p>...</p> <p>Должностные лица, уполномоченные осуществлять контроль за деятельностью <b>частных детективов, охранных организаций, образовательных учреждений, осуществляющих подготовку частных детективов и работников частных охранных организаций, по вопросам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел, в порядке установленном законодательством Российской Федерации</b> вправе требовать от них в рамках своей компетенции представления соответствующих документов и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций.</p> <p>...</p> <p><b>В целях проверки выполнения лицензиатом обязательных требований и условий уполномоченный орган внутренних дел в пределах своей компетенции проводит плановые и внеплановые проверки. Проверки проводятся на основании распоряжений (приказов) уполномоченного органа внутренних дел.</b></p> <p><b>Проверка наличия, организации хранения и учета огнестрельного оружия, патронов и специальных средств проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации.</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>ской Федерации, регламентирующим оборот оружия и специальных средств.</b></p> <p>Плановая проверка может проводиться не чаще одного раза в два года, а ее продолжительность не должна превышать один месяц.</p> <p>Внеплановая проверка проводится в следующих случаях:</p> <p>в результате проведения плановой проверки выявлены нарушения лицензионных требований и условий;</p> <p>от органов государственной власти и контроля (надзора) получена информация о нарушении либо о наличии признаков нарушения лицензиатом законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность частных детективов и частных охранных организаций;</p> <p>имеются обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями (бездействием) лицензиата либо его работников, а также получена иная информация, подтверждаемая документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков такого нарушения.</p> <p>По результатам проверки осуществляющим ее должностным лицом составляется акт по установленной форме, копия которого</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>вручается руководителю охранной организации, частному детективу или его представителю под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении.</b></p> <p>К отношениям, связанным с проведением органами внутренних дел проверок лицензиатов и не урегулированным настоящим Законом, применяются положения Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).</p>
<p>Дополнительное введение отдельных лицензионных требований и условий по каждому виду охранных услуг, в том числе особых лицензионных требований к частным охранным организациям, которые оказывают услуги по обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, по охране объектов, имеющих особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения;</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p> <p><b>Статья 3. Виды охранных и сыскных услуг;</b></p> <p>...</p> <p>В целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) защита жизни и здоровья граждан;</li> <li>2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящегося в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества,</li> </ol>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>предусмотренных пунктом 7 части третьей настоящей статьи;</b>  <b>3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;</b>          4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;          5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;  <b>6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режима на объектах за исключением объектов, предусмотренных пунктом 7 части третьей настоящей статьи;</b>  <b>7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режима на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения, и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации</b>          ...</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>Статья 10<sup>1</sup>.</b>  <b>Предоставление лицензий на осуществление частной охранной деятельности производится органами внутренних дел. Лицензия предоставляется на пять лет. В лицензии указываются вид (виды) охранных услуг, который может осуществлять лицензиат. Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии принимается в срок не более сорока пяти дней.</b>  <b>Правительством Российской Федерации утверждается положение о лицензировании частной охранной деятельности, в котором устанавливаются порядок лицензирования данного вида деятельности и перечень лицензионных требований и условий по каждому виду охранных услуг, предусмотренных частью третьей статьи 3 настоящего Закона.</b></p>
<p>Сокращение в охранной деятельности фирм-однодневок, созданных для выполнения отдельных заказов криминального характера, в том числе связанных с рейдерством.          Введение особых условий для создания частных охранных организаций, в том числе их организационной формы (общество с ограниченной ответственностью), в том числе требования по минимальному размеру уставного капитала</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:  <b>Статья 13. Требования к частным охранным организациям</b>  <b>Частная охранный организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью. Уставный капитал частной охранной организации не может быть менее ста тысяч рублей.</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
<p>(100 тыс. рублей для всех и 250 тыс. рублей для предприятий, осуществляющих вооруженную и пультовую охрану).</p>	<p><b>Для частной охранной организации, оказывающей (намеренной оказывать) услуги по вооруженной охране имущества и (или) услуги, предусмотренные пунктом 3 части третьей статьи 3 настоящего Закона, уставный капитал не может быть менее двухсот пятидесяти тысяч рублей. Предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал частной охранной организации не может быть более 50 процентов от размера уставного капитала. Не могут быть использованы для формирования уставного капитала частной охранной организации привлеченные денежные средства.</b></p> <p>В Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» внесены следующие изменения (дополнения).</p> <p>Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом</p> <p>...</p> <p>2. Особенности правового положения, порядка создания, реорганизации и ликвидации обществ с ограниченной ответственностью в сферах банковской, страховой, <b>частной охранной</b> и инвестиционной деятельности, а также в области производства сельскохозяйственной продукции определяются федеральными законами.</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
<p>Необходимость повышения квалификации охранников и ведения дополнительных требований к учебным учреждениям, занимающимся подготовкой кадров для частного охранного бизнеса, в том числе по наличию у них стрелкового объекта для проведения занятий по огневой подготовке.</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p> <p><b>Статья 11<sup>1</sup>. Правовой статус частного охранника.</b></p> <p><b>Для приобретения правового статуса частного охранника гражданин, прошедший специальную подготовку, обязан получить в органах внутренних дел удостоверение частного охранника в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Частный охранник работает по трудовому договору с частной охранной организацией, и его трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и настоящим Законом. ...</b></p> <p><b>Не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица:</b></p> <p>...</p> <p>7) не прошедшие специальную подготовку для работы в качестве охранника;</p> <p><b>Статья 12. Дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности</b></p> <p>...</p> <p><b>Обязательным требованием является прохождение работниками частной охранной организации, непосредственно организующими или осуществляющими охранные функции, специальной подготовки,</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>переподготовки либо повышения квалификации в образовательных учреждениях не реже одного раза в пять лет в порядке, предусмотренном для получения удостоверения частного охранника</b>  <b>Статья 14.</b>          Подготовка, переподготовка и повышение квалификации частных детективов осуществляются в учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования.          Подготовка, переподготовка и повышение квалификации частных охранников осуществляются в учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.          Переподготовка и повышение квалификации руководителей частных охранных организаций осуществляются на базе учреждений высшего профессионального, среднего профессионального либо дополнительного профессионального образования (повышение квалификации).          Негосударственное образовательное учреждение, осуществляющее подготовку частных детективов и работников частных охранных организаций, создается с учетом требований, предусмотренных статьей 13 настоящего Закона.</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>Указанные образовательные учреждения должны иметь стрелковые объекты для проведения занятий по огневой подготовке. Порядок проведения соответствующих стрельб определяется федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел.</b>  <b>Статья 15.</b>          Профессиональные образовательные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации частных детективов и охранников, руководителей и работников частных охранных организаций, а также требования к их содержанию устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы образования и науки, и согласовываются с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел.  <b>Обучение частных детективов и работников частных охранных организаций в заочной форме и в форме экстерната не допускается.</b></p>
<p>Введение особого порядка приобретения частными охранными организациями служебного оружия (оружия повышенной мощности) – получение только во временное</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
<p>пользование в органах внутренних дел. Приобретать в собственность можно будет только гражданское оружие самообороны и служебное оружие, стреляющее патронами травматического действия.</p>	<p>Статья 16. Условия применения специальных средств и огнестрельного оружия</p> <p>В ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять огнестрельное оружие и специальные средства только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом. Виды и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения, а также виды, типы, модели, количество огнестрельного оружия и патронов к нему, порядок их приобретения и обращения регламентируются Правительством Российской Федерации.</p> <p>Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ дополнен следующими положениями.</p> <p>Статья 11. Право на приобретение оружия государственными военными организациями</p> <p>...</p> <p>Федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел имеет право приобретать виды, типы и модели оружия и патроны к нему, предусмотренные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации для выдачи во временное пользование юридическим и физическим лицам на основании законодательных актов Российской Федерации.</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>Статья 12. Право на приобретение оружия и временное пользование оружием юридическими лицами с особыми уставными задачами</p> <p>Юридические лица с особыми уставными задачами имеют право приобретать гражданское и служебное оружие у юридических лиц - поставщиков после получения соответствующей лицензии в органах внутренних дел. Виды, типы, модели и количество гражданского и служебного оружия для использования работниками юридических лиц с особыми уставными задачами устанавливаются Правительством Российской Федерации. <b>Частные охранные организации имеют право приобретать служебные пистолеты и револьверы под патрон травматического действия, гражданское оружие самообороны, за исключением длинноствольного гладкоствольного оружия, а также получать в органах внутренних дел во временное пользование служебное оружие в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</b></p> <p>Статья 19. Продажа или передача оружия государственными военными организациями</p> <p>...</p> <p><b>В соответствии с настоящим Федеральным законом органы внутренних дел вправе выдавать во временное пользование юридическим лицам с особыми уставными</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>задачами оружие и патроны к нему на основании договоров за плату в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</b></p> <p><b>Порядок внесения платы за временное пользование оружием юридическими лицами и ее размер, а также порядок возмещения расходов федеральному органу исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, расходов связанных с приобретением, транспортировкой, хранением указанного оружия и патронов к нему, ремонтом и техническим обслуживанием оружия, определяются Правительством Российской Федерации.</b></p>
<p>Введение ограничительных норм, направленных на пресечение участия частных охранных структур в гражданско-правовых конфликтах, связанных с оспариванием прав собственников.</p> <p>На это направлено установление режима согласования для начала оказания охранных услуг на подобных объектах в случаях, когда они уже охраняются иными охранными структурами, а также ограничение на использование частными охранными структурами форменного обмундирования правоохранительных органов и военнослужащих.</p>	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p> <p>Статья 11. Оказание услуг в сфере охраны</p> <p>Оказание услуг, перечисленных в части третьей статьи 3 настоящего Закона, разрешается только <b>организациям</b>, специально учреждаемым для их выполнения и <b>имеющими лицензию, выданную органами внутренних дел.</b></p> <p><b>О начале и об окончании охранных услуг, изменении состава учредителей частная охранная организация обязана уведомить органы внутренних дел, в порядке установленном Правительством Российской Федерации..</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>Охранная деятельность <b>организаций</b> не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Охранным <b>организациям</b> разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества, <b>в порядке установленном Правительством Российской Федерации</b> а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.</p> <p><b>Запрещается вооруженная охрана имущества на территории закрытых административно-территориальных образований, а также приобретение и использование оружия частными охранными организациями, зарегистрированными и (или) расположенными на их территории.</b></p> <p>Статья 12. Дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности</p> <p>...</p> <p>Обязательным требованием является наличие у работников частной охранной организации, осуществляющих охранные услуги, личной карточки охранника, выданной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>его территориальным органом в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности. Работники частной охранной организации имеют право оказывать охранные услуги в специальной форменной одежде, если иное не оговорено в договоре с заказчиком. Оказание работниками частной охранной организации услуг в специальной форменной одежде должно позволять определять их принадлежность к конкретной частной охранной организации.</p> <p>Специальная форменная одежда и знаки различия работников частных охранных организаций не могут быть аналогичными форме одежды и знакам различия сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, а также сходными с ними до степени смешения. Порядок ношения специальной форменной одежды при оказании различных видов охранных услуг устанавливается Правительством Российской Федерации.</p> <p>...</p>
<p>Усиление административной и уголовной ответственности работников охранных структур и частных детективов за правонарушения, совершенные в ходе исполнения охранных и сыскных услуг.</p>	<p>Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен следующими положениями.</p> <p>Статья 137. Нарушение неприкосновенности частной жизни</p> <p>1. Незаконное соби́рание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации - наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до четырех месяцев, <b>либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</b></p> <p>2. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, - наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, <b>либо лишением свободы на срок от одного года до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>Статья 138. Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений</p> <p>1. Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений граждан -</p> <p>наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.</p> <p>2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения или специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, -</p> <p>наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев, <b>либо лишением свободы на срок от одного года до четырех лет.</b></p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>3. Незаконное производство, сбыт, приобретение, передача или хранение специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, -</b></p> <p>наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</p> <p><b>Статья 203. Превышение полномочий руководителем, работником частной охранной организации, частным детективом при выполнении ими своих должностных обязанностей</b></p> <p><b>1. Совершение руководителем либо работником частной охранной организации, частным детективом действий, выходящих за пределы полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, регламентирующим осуществление частной охранной и детективной деятельности, и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и (или) организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -</b></p> <p>наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч</p>

Продолжение таблицы

Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а	Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы
	<p><b>рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.</b></p> <p><b>2. Те же деяния, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, либо совершенные с использованием оружия или специальных средств, либо повлекшие тяжкие последствия,- наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.</b></p>
Введение обязательного режима согласования специальной раскраски автотранспорта, используемого частными охранными структурами.	<p>Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:</p> <p>Статья 12. Дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности</p> <p>...</p> <p>Специальная раскраска, информационные надписи и знаки на транспортных средствах частных охранных организаций подлежат согласованию с органами внутренних дел в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</p>

Продолжение таблицы

Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а	Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы
Введение ограничений на осуществление частной детективной и охранной деятельности в зонах проведения контртеррористических операций;	<p>Федеральный закон от 6 марта 2006г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» дополнен следующими положениями.</p> <p>Статья 11. Правовой режим контртеррористической операции</p> <p>...</p> <p>3. На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:</p> <p>1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;</p> <p>...</p> <p>14) <b>ограничение или приостановление осуществления частной детективной и (или) охранной деятельности.</b></p> <p>...</p>
Введение нового документа для частных охранников (взамен лицензий) – удостоверения частного охранника. Определение его статуса и порядка выдачи и аннулирования.	Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 дополнен следующими положениями:

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p>Статья 11<sup>1</sup>. Правовой статус частного охранника.</p> <p>Для приобретения правового статуса частного охранника гражданин, прошедший специальную подготовку, обязан получить в органах внутренних дел удостоверение частного охранника в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Частный охранник работает по трудовому договору с частной охранной организацией, и его трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и настоящим Законом. Частный охранник пользуется предусмотренными настоящим Законом правами только в период выполнения трудовой функции в качестве работника частной охранной организации.</p> <p>...</p> <p>Удостоверение частного охранника выдается сроком на пять лет и может продлеваться неограниченное количество раз в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</p> <p>Удостоверение частного охранника аннулируется в случаях:</p> <p>1) неоднократного привлечения в течение года частного охранника к ответственности за административные правонарушения против порядка управления, а также правонарушения, посягающие на институты государственной власти,</p>

Продолжение таблицы

<p>Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а</p>	<p>Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы</p>
	<p><b>общественный порядок и общественную безопасность;</b></p> <p>2) возникновения обстоятельств, при которых гражданин не может претендовать на приобретение правового статуса частного охранника;</p> <p>3) окончания срока действия удостоверения, добровольного отказа от удостоверения либо смерти гражданина.</p> <p>Удостоверение охранника аннулируется по решению органа внутренних дел. Порядок его изъятия устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведение которого входят вопросы внутренних дел.</p> <p>Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» дополнен следующими положениями.</p> <p>Статья 10. Обязанности милиции</p> <p>Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана:</p> <p>...</p> <p>19) выдавать удостоверения частного охранника и личную карточку охранника; контролировать соблюдение установленных федеральным законом правил частной детективной и охранной деятельности;</p> <p>...</p>

Проблемные вопросы в сфере осуществления государственного контроля, подлежащие регулированию на законодательном уровне, а	Новые положения и изменения, вносимые в Закон Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. № 2487-1 и другие федеральные законы и кодексы
	<p>Статья 11. Права милиции Милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право:</p> <p>...</p> <p><b>37) принимать меры по аннулированию удостоверения частного охранника</b></p> <p>...</p> <p>В Налоговый Кодекс Российской Федерации внесены следующие дополнения.</p> <p>Статья 333.33. Размеры государственной пошлины за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий</p> <p>1. Государственная пошлина уплачивается в следующих размерах:</p> <p>...</p> <p><b>«86) за следующие действия, совершаемые уполномоченными органами при выдаче удостоверения частного охранника:</b></p> <p><b>выдача удостоверения (дубликата удостоверения) частного охранника - 600 рублей;</b></p> <p><b>переоформление удостоверения частного охранника, в связи с продлением срока его действия – 200 рублей;</b></p> <p><b>внесение в удостоверение частного охранника изменений в связи с изменением места жительства или иных данных, указываемых в удостоверении, - 100 рублей;».</b></p> <p>...</p>

**Постановление Правительства РФ  
от 24 февраля 2010 г. N 82  
«Об утверждении Правил предоставления  
права учреждения частной охранной организации  
юридическим лицом,  
осуществляющим иную деятельность, кроме охранной»**

**С изменениями и дополнениями от:  
27 сентября 2011 г., 26 июня 2018 г.**

В соответствии со статьей 15.1 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемые Правила предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной.

Председатель Правительства  
Российской Федерации

В. Путин

**Правила  
предоставления права учреждения частной охранной  
организации юридическим лицом,  
осуществляющим иную деятельность, кроме охранной  
(утв. постановлением Правительства РФ  
от 24 февраля 2010 г. № 82)**

1. Решение о предоставлении права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной (далее - юридическое лицо), принимается Правительством Российской Федерации.

2. Юридическое лицо может претендовать на предоставление права учреждения частной охранной организации при наличии одного из следующих оснований:

– юридическое лицо в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесено к стратегическим предприятиям (за исключением предприятий ведомственной охраны) или стратегическим акционерным обществам;

– юридическое лицо является в соответствии с законодательством Российской Федерации субъектом естественных монополий;

– юридическое лицо является государственной корпорацией или государственной компанией;

– юридическое лицо является войсковым казачьим обществом, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

3. Для предоставления права учреждения частной охранной организации юридическое лицо подает в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации соответствующее заявление с обоснованием необходимости ее учреждения.

К заявлению дополнительно прилагаются копии учредительных документов юридического лица.

Копии документов, не заверенные нотариально, представляются одновременно с оригиналами.

Заявление и прилагаемые к нему документы регистрируются и принимаются по описи, копия которой вручается заявителю.

4. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации проводит проверку полноты и достоверности представленных в заявлении сведений.

5. После проведения проверки, предусмотренной пунктом 4 настоящих Правил, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в срок не более 45 дней со дня регистрации заявления подготавливает мотивированное заключение о возможности (невозможности) предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом. При подготовке указанного заключения Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в том числе исходит из:

– целей создания частной охранной организации;

– состояния криминогенной обстановки в местах расположения объектов (а также на самих объектах), для охраны которых предполагается учредить частную охранную организацию;

– возможности обеспечения охраны таких объектов другими организациями;

– особенностей деятельности юридического лица, предполагающих наличие у лиц, привлекаемых к охране указанных объектов, специальных знаний, умений и навыков.

В заключении указываются причины и обстоятельства, послужившие основаниями для его формирования.

Заключение согласовывается с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Федеральной службой охраны Российской Федерации.

6. Соответствие юридического лица требованиям, предусмотренным пунктом 2 настоящих Правил, а также наличие заключения о возможности предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом являются основаниями для подготовки соответствующего проекта решения Правительства Российской Федерации.

7. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации подготавливает проект решения Правительства Российской Федерации о предоставлении права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, согласовывает его с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и вносит указанный проект в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

8. При подготовке заключения о невозможности предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации направляет заявителю соответствующую информацию.

## *Приложение 7*

**Постановление Правительства Москвы  
от 16 октября 2007 года № 911-ПП  
«Об утверждении базовых требований  
к охране объектов города Москвы,  
оплачиваемой за счет средств бюджета города Москвы»  
(с изменениями на 29 мая 2015 года)**

В связи с наличием серьезных недостатков, имеющих в работе негосударственных предприятий безопасности (частных охранных предприятий), привлекаемых к охране объектов города Москвы за счет средств бюджета города Москвы, отсутствием базовых требований, предъявляемых к охране объектов города Москвы, и в целях повышения качества и совершенствования деятельности охранных структур Правительство Москвы постановляет:

1. Утвердить базовые требования к охране объектов города Москвы за счет средств бюджета города Москвы (приложение).
2. Государственным заказчикам города Москвы:
  - 2.1. Обеспечить разработку документации для проведения торгов по выбору организаций для осуществления охраны объектов города Москвы в соответствии с базовыми требованиями (п. 1).
  - 2.2. Обеспечить заключение и исполнение государственных контрактов на охрану объектов города Москвы в соответствии с условиями торгов.
3. Просить Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве по итогам полугодий ежегодно направлять до 15 января и 15 июля соответственно по результатам проверок негосударственных предприятий безопасности (частных охранных предприятий) соответствующую информацию о выявленных недостатках в охране объектов городского хозяйства и предложения по дальнейшему совершенствованию работы охранных структур в адрес Департамента региональной безопасности города Москвы.

4. Департаменту региональной безопасности города Москвы не реже двух раз в год анализировать выполнение органами исполнительной власти и негосударственными предприятиями безопасности (частными охранными предприятиями) утвержденным настоящим постановлением требований (пп. 1, 2), предъявляемых к охране объектов города Москвы, о результатах информировать Мэра Москвы до 25 января и 25 июля ежегодно.

5. Пресс-службе Мэра и Правительства Москвы обеспечить оперативное опубликование в средствах массовой информации настоящего постановления.

6. Контроль за выполнением настоящего постановления Мэр Москвы оставляет за собой.

Мэр Москвы Ю.М.Лужков

*Приложение  
к постановлению Правительства Москвы  
от 16 октября 2007 года № 911-ПП*

### **Базовые требования к охране объектов города Москвы за счет средств бюджета города Москвы**

#### **1. Область применения**

1.1. Охранная деятельность является частью системы комплексной безопасности объектов и находится в тесном взаимодействии с ее другими частями. Настоящие базовые требования разработаны с целью нормативного определения регламентации охранных процессов при обеспечении безопасности существующих, реконструируемых и технически перевооружаемых объектов города Москвы, а также регламентации величин, определяющих стоимость поста охраны объекта.

#### **2. Определения и термины**

Объекты города Москвы – здания (помещения), находящиеся в оперативном управлении структурных подразделений Правительства Москвы, бюджетных учреждений, оплата охраны которых производится за счет средств бюджета города Москвы.

Базовые требования – комплекс основных требований, утвержденный компетентным органом.

Безопасность – стабильное состояние среды обитания с существующим уровнем упорядоченности, наиболее благоприятное для функционирования биосферы и техносферы, сохранения жизни, здоровья и благосостояния человека.

Опасность – состояние, при котором возможность осуществления некоторых условий наступления неблагоприятных событий и процессов становится реальной.

Угроза – возможность реализации той или иной опасности.

Риск (степень опасности угрозы) – вероятность появления нежелательных событий за определенный период времени.

Экспертиза – специальное компетентное исследование точно сформулированного вопроса, требующее специальных знаний и представления мотивированного заключения.

Аудит – контроль на основе принятых стандартов, норм, законов и принципов.

Стоимость поста – договорная цена за выставление поста охраны, предъявляемая для оплаты Заказчику.

Зона ответственности охраны – территория, на которой сотрудники охраны исполняют должностные обязанности в соответствии с договорными обязательствами ЧОП.

Инженерно-техническая укрепленность объекта – Техническая укрепленность объекта – совокупность мероприятий, направленных на усиление конструктивных элементов зданий, помещений и охраняемых территорий, обеспечивающих необходимое противодействие несанкционированному проникновению в охраняемую зону, взлому и другим преступным посягательствам (рекомендации МВД России 27 июня 1998 года № Р 78.36.007-99).

Пропускимость объекта – объем людей и автотранспорта, прибывающих на территорию, убывающих с территории объекта.

Прогнозируемый уровень безопасности объекта – уровень безопасности объекта, определяемый руководством объекта в соответствии с уровнем внешних и внутренних угроз.

Подразделения усиления – подразделение организации, осуществляющей охрану объекта, которое должно в соответствии с договоренностью или установленными сигналами прибыть на объект для дополнительного обеспечения его безопасности.

Паспорт безопасности объекта – официальный документ, согласованный с государственными органами, содержащий в себе исчерпывающую информацию о структуре, механизме деятельности организации и подготовленности к действиям в условиях чрезвычайной ситуации.

Порядок охраны объекта – последовательность выполнения охранных мероприятий.

Внутриобъектовый режим – установленный руководящими лицами или нормативными документами порядок, закрепленный во внутренних правилах или инструкциях организации и обеспечиваемый уполномоченными на то должностными лицами.

Пропускной режим – установленный руководящими лицами или нормативными документами порядок, закрепленный во внутренних правилах или инструкциях организации и обеспечиваемый уполномоченными на то должностными лицами, исключающий возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, вноса (выноса) имущества и служебных документов, а также въезда автотранспорта на объект, выезда его с объекта.

Технический мониторинг – совокупность технических способов контроля за обстановкой и событиями на охраняемом объекте на расстоянии (радиоохрана, оптоволоконная сеть, МГТС, спутниковые антенны, позиционирование и т.д.).

Мобильная группа сотрудников охраны – группа сотрудников охраны на автотранспортном средстве, осуществляющая охрану объектов путем патрулирования или оперативного реагирования на сигналы тревоги.

Пост охраны – место или участок местности, на котором сотрудник охраны исполняет должностные обязанности в соответствии с договорными обязательствами ЧОП.

Внутренний пост – пост, расположенный внутри охраняемой территории.

Наружный пост – пост, выставленный за пределами охраняемой территории с целью наблюдения.

Подвижный пост – пост, расположенный на транспортном средстве, на котором сотрудники охраны несут службу, передвигаясь вместе с объектом охраны или меняя свое расположение вокруг объекта в зависимости от решения поставленных задач.

Стационарный пост – пост, расположенный на определенном участке местности.

Постоянный стационарный пост – стационарный пост, на территории которого сотрудники охраны несут службу в течение неопределенного отрезка времени.

Временный стационарный пост – стационарный пост, на территории которого сотрудники охраны несут службу в течение определенного отрезка времени.

Патрулирование – способ охраны поста путем перемещения сотрудников охраны по указанному им маршруту.

Служебное оружие – оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством Российской Федерации разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите собственности, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции.

Специальные средства – средства, предназначенные согласно законодательству для использования в служебных целях – защиты жизни и здоровья граждан, собственности, задержания правонарушителей.

Система управления и контроля доступа – электронная система, дающая возможность автоматического считывания информации о процессе входа (выхода) субъектов в соответствии с определенными ограничениями.

Дежурная смена – группа сотрудников охраны, одновременно исполняющих обязанности по обеспечению безопасности объекта.

Сотрудник охраны – лицо, являющееся сотрудником специализированной организации или организации, в ведении которой на-

ходится объект охраны, и имеющее соответствующие полномочия, разрешения и профессиональную подготовку.

Старший охранник – руководитель дежурной смены, в то же время несущий службу на одном из постов охраны.

Старший (начальник) объекта – руководитель дежурной смены (всех дежурных смен объекта), осуществляющий контроль за порядком несения службы сотрудниками охраны.

Накладные расходы – расходы предприятия, которые нельзя прямо отнести на производственные установки и технологические процессы производства продукции (работ, услуг).

### **3. Базовые требования к охране объектов города Москвы**

#### **3.1. Комиссия**

Для определения уровня безопасности объекта и выработки мер по ее совершенствованию создается комиссия (межведомственная или внутриведомственная) с привлечением специализированных организаций и заинтересованных лиц. Комиссия создается на основании распоряжения органов исполнительных органов города Москвы, имеющих в непосредственном управлении объекты городского хозяйства. В своей работе комиссия руководствуется базовыми требованиями, руководящими и нормативными документами, директивными материалами и рекомендациями. Ее работа осуществляется в форме экспертизы или аудита.

В ходе проведенной работы изучаются следующие вопросы:

- внешняя безопасность объекта, в том числе от террористических и криминогенных угроз;
- безопасность объекта от техногенных и природных катастроф;
- внутренняя безопасность объекта.

При оценке физической охраны объекта комиссия учитывает следующие параметры:

- площадь объекта;
- площадь зоны ответственности охраны;
- состояние инженерно-технической укрепленности объекта (ограда, двери, окна и пр.);

– состояние технических средств охраны (видеонаблюдение, системы контроля и управления доступом, системы сигнализации и связи);

- проходимость объекта;
- общественная значимость объекта;
- объем материальных ценностей, находящихся на объекте;
- опасность объекта в случае чрезвычайных ситуаций;
- степень внешних и внутренних угроз;
- прогнозируемый уровень безопасности объекта;
- объем задач, возлагаемый на охрану;
- возможность организации взаимодействия с правоохранительными органами и подразделениями усиления.

Результаты работы комиссии оформляются актом и утверждаются отраслевым органом. На основании данного акта создается (корректируется) паспорт безопасности объекта. В нем указываются реальный уровень безопасности объекта и способы защиты, необходимые для обеспечения его функциональной деятельности, сохранности жизни и здоровья сотрудников и посетителей, а также материальных и финансовых средств. Паспорт безопасности объекта является основанием для определения способа и порядка охраны объекта. Кроме этого, руководитель объекта разрабатывает перспективный план на год по поддержанию уровня безопасности объекта в соответствии с требованиями паспорта.

Паспорт безопасности объекта предоставляет основания для заключения необходимых договоров и планирования соответствующих финансовых расходов. При заключении договора на охрану объекта указывается способ его охраны, а также порядок ее усиления и организации взаимодействия с правоохранительными органами.

### 3.2. Охрана объекта

Основная задача охраны объекта – обеспечение внутри-объектового и пропускного режимов, сохранность имущества, находящегося в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении.

Эффективность охранной деятельности достигается за счет правильного использования имеющихся в наличии сил и средств,

четкого управления, а также взаимодействия с подразделениями усиления и правоохранительными органами.

Охрана объекта может осуществляться путем:

- технического мониторинга;
- использования мобильной группы сотрудников охраны;
- выставления постов охраны.

Технический мониторинг безопасности производится в случае наличия соответствующей инженерно-технической укреплённости объекта, необходимых средств технической охраны, а также возможности быстрого реагирования подразделений охранных структур и правоохранительных органов.

Использование мобильных групп сотрудников охраны производится в случае значительной удаленности объекта от подразделений охранных структур и правоохранительных органов.

В остальных случаях используется выставление постов охраны.

Порядок организации охраны объекта и ведения документации может регламентироваться соответствующими методическими указаниями, утвержденными органом исполнительной власти города Москвы.

### 3.3. Посты охраны

Посты охраны подразделяются:

- по месту расположения – на внутренние и наружные;
  - по характеру несения службы – на подвижные и стационарные;
  - по времени использования – на постоянные и временные.
- Посты могут быть:
- суточные (24 часа);
  - двухсменные (16 часов);
  - полусуточные (12 часов);
  - односменные (8 часов).

Время непрерывного нахождения на постах определяется с учетом климатических и погодных условий и не должно превышать:

- на внутренних постах – 6 часов;
- на наружных постах – 4 часа.

Общая продолжительность пребывания сотрудника охраны на посту должна быть:

– при суточном графике дежурства – не менее 18 и не более 20 часов;

– при полусуточном графике – не менее 8 и не более 10 часов.

Сотруднику охраны предоставляется время для приема пищи продолжительностью:

- при 24-часовом графике – 2 часа;
- при 12-часовом графике – 1,5 часа.

#### 3.4. Патрулирование

Охрана объекта может осуществляться сотрудниками охраны путем патрулирования. Патруль (подвижный наряд) может состоять из одного, двух и более человек. Патруль может нести службу как на автотранспорте, так и в пешем порядке. Патрулю для несения службы устанавливается маршрут движения и его границы, которые определяются в зависимости от инженерно-технической укреплённости объекта и условий окружающей местности.

Протяженность маршрута патруля, как правило, составляет:

- для патруля на автомобиле – 6–8 км;
- для патруля на мотоцикле (велосипеде) – 3–5 км;
- для пеших патрулей – днем – до 1,5 км, ночью – до 1 км, в том числе для объектов, оборудованных инженерно-техническими средствами охраны (далее – ИТСО) – днем – до 2 км, ночью – до 1,5 км.

Продолжительность непрерывного несения службы патрулями при температуре воздуха –20 градусов С и ниже (в случае отсутствия утепленного укрытия), а также при температуре +35 С градусов и выше не должна превышать 2 часов.

#### 3.5. Использование специальных средств и служебного оружия

Сотрудники охраны при выполнении служебных обязанностей на объекте могут использовать необходимые виды служебного оружия и специальных средств. Порядок их использования и применения регламентируется действующим законодательством Российской Федерации и соответствующими подзаконными актами.

#### 3.6. Использование средств связи

Для организации охраны на объекте и ее взаимодействия с подразделениями усиления и правоохранительными органами сотрудники охраны используют сертифицированные средства связи. Порядок их использования регламентируется действующим законодательством Российской Федерации и соответствующими подзаконными актами и инструкциями.

#### **4. Базовые требования к негосударственным предприятиям безопасности, привлекаемым к охране объектов города Москвы**

(Раздел утратил силу с 23 января 2010 года на основании постановления Правительства Москвы от 29 декабря 2009 года № 1463-ПП.

#### **5. Базовые требования к расчету величины стоимости поста охраны объектов города Москвы**

При определении минимальной величины стоимости поста охраны объектов города Москвы необходимо руководствоваться следующими параметрами:

- текущим прожиточным минимумом жителя Москвы (в руб.);
- продолжительностью рабочей недели сотрудника охраны;
- процентными ставками налогообложения;
- нормами издержек и прибыли для сторонних организаций;
- нормативами страхования сотрудников охраны от несчастных случаев на производстве;
- коэффициентами, используемыми при определении режимов охраны, в том числе с применением специальных средств, служебного оружия и служебного транспорта.

При оптимизации расходов на охранные услуги необходимо учитывать соотношение цена/качество. Это соотношение должно соответствовать утвержденному уровню безопасности объекта.

#### **6. Организация охраны объектов города Москвы**

##### 1. Общие положения

1.1. Охрана объектов города Москвы (далее – Объект) осуществляется в соответствии с требованиями изданных на федеральном уровне нормативных актов и настоящим постановлением.

1.2. Руководитель объекта планирует и организует выполнение комплекса мероприятий по защите объекта и несет персональную ответственность за состояние его безопасности.

1.3. Руководитель объекта на основании паспорта безопасности и в соответствии с требованиями действующего законодательства для обеспечения физической охраны и технической защиты объекта обеспечивает размещение государственного заказа по выбору организации на оказание услуг по охране объекта города Москвы (далее – Исполнитель).

1.4. Перед приемкой объекта под охрану данный объект подлежит обследованию со стороны Исполнителя.

2. Порядок обследования объекта при приеме под охрану

2.1. Обследование объекта – изучение на месте состояния, характеристик и особенностей объекта для определения и разработки исполнителем организационно-технических рекомендаций по охране с учетом стоимостных ограничений и требований руководства объекта (далее – Заказчика).

2.2. Целью обследования объекта является:

2.2.1. Определение необходимого времени, материальных средств, людских ресурсов, позволяющих провести подготовительную работу по приему объекта под охрану.

2.2.2. Определение и разработка комплекса мероприятий и технических предложений по организации охраны объекта, обеспечивающих достаточную безопасность.

2.3. Результаты обследования объекта оформляются актом, подписанным представителями Заказчика и представителями Исполнителя.

Акт обследования составляется в 2 экземплярах. 1-й экземпляр акта остается у Заказчика для реализации выработанных Исполнителем рекомендаций, 2-й экземпляр – у Исполнителя.

2.4. Отказ Заказчика от выполнения рекомендаций Исполнителя по охране объекта должен оговариваться в акте обследования и подтверждаться подписью Заказчика.

2.5. Подготовка объекта к обследованию Заказчиком должна включать:

- выделение представителей для совместного с Исполнителем обследования объекта и подготовки рабочей документации;
- проведение инструктажа своего представителя;
- разъяснение представителю Исполнителя порядка обследования объекта и согласование с ним предварительной даты и времени работы.

2.6. Обследование объекта Исполнителем производится в следующей последовательности:

2.6.1. Определение необходимых задач, решение которых требуется для организации надежной системы охраны объекта.

2.6.2. Изучение схемы объекта и определение:

- расположения объекта на местности (привязки к близлежащим улицам и домам);
  - занимаемой площади;
  - конфигурации периметра, его общей протяженности и протяженности линейных участков (участков прямой видимости);
  - количества административных и производственных зданий, отдельно стоящих складских помещений, вспомогательных и других строений, их размеры по периметру, этажность, наличия подвальных и чердачных помещений;
  - наличия в черте режимной зоны объекта жилых домов, предприятий, учреждений, организаций, строений, не принадлежащих Заказчику;
  - наличия смежных строений;
  - рисков возможного финансового, экономического и т. п. ущерба от несанкционированного проникновения на объект;
  - аварийной безопасности.
- 2.6.3. Проверка инженерно-технической укрепленности сооружений периметра и установление:
- вида и состояния внешнего ограждения;
  - состояния инженерных средств охраны;
  - уязвимых мест;
  - работоспособности технических средств охраны (далее – ТСО);
  - наличия контрольно-пропускных пунктов (далее – КПП), ворот, калиток.

2.6.4. Изучение территории объекта и определение: количества, размеров, состояния и расположения открытых площадок для хранения ценностей, автостоянок, мест складирования материальных средств.

2.6.5. Проверка зданий, помещений и определение:

- уязвимости элементов строительных конструкций (окон, дверей, люков, наличия металлических решеток, запирающих устройств, замков, ТСО и т.д.);
- помещений, разделенных на группы в соответствии с их назначением, стоимостью и количеством охраняемых предметов;
- режима работы объекта, наличия ограничения доступа в отдельные здания или помещения;
- наличия арендаторов;
- наличия противопожарного оборудования и средств пожаротушения.

2.6.6. После оценки характеристик и особенностей объекта следует провести проверку состояния и обеспеченности сотрудников охраны необходимыми условиями и средствами для выполнения договорных обязательств:

- наличия необходимой документации, определяющей пропускной и внутриобъектовый режимы на объекте;
- наличия оборудованного помещения для приема пищи и отдыха сотрудников охраны;
- наличия доступа сотрудников охраны к местам общего пользования;
- соответствия дислокации постов охраны местам хранения ценностей;
- состояния и технической оснащенности КПП;
- количества и состояния запасных ворот, калиток;
- наличия досмотровых площадок.

3. Порядок приема объекта под охрану (физическую)

3.1. Основанием для приема объекта под охрану является подписанный сторонами государственный контракт, сведения о котором в установленном порядке должны быть направлены в реестр государственных контрактов.

3.2. Приемке объекта под охрану должны предшествовать действия Исполнителя по:

3.2.1. Подготовке перечня документов (приложение 3 к Базовым требованиям), которые должны находиться на объекте у сотрудников охраны, и согласованию их с Заказчиком. Подготовка документации осуществляется на основании инструкции Заказчика об организации внутриобъектового и пропускного режимов на объекте и акта обследования объекта.

3.2.2. Ознакомлению охранников с условиями несения службы и особенностями охраны объекта, согласованию их взаимодействия с дежурным администратором объекта.

3.2.3. Обеспечению сотрудников охраны материальными и техническими средствами для выполнения ими договорных обязательств в соответствии с требованиями технического задания.

3.2.4. Осуществлению приема до начала охранных услуг помещений, имущества, проверке исправности средств связи, технических средств охраны, кнопок экстренного вызова полиции, наличия перечня телефонных номеров экстренных служб района (города), размещения и состояния средств пожаротушения.

3.3. Заказчик на период оказания услуг по охране объекта передает безвозмездно (по акту) Исполнителю необходимое имущество и служебные помещения для выполнения им договорных обязательств и подписывает Акт об оказании услуг по охране объектов города Москвы.

3.4. Началом оказания охранных услуг является время, указанное в Акте об оказании охранных услуг по охране объектов города Москвы, являющемся приложением к государственному контракту.

4. Порядок организации охраны объекта в повседневном режиме

4.1. Организация охраны объекта в повседневном режиме осуществляется на основании Инструкции об организации внутриобъектового и пропускного режимов на объекте (приложение 4 к Базовым требованиям).

4.2. Организация охраны объекта по вопросам пожарной безопасности осуществляется руководителем объекта в соответ-

ствии с действующим законодательством, нормативными документами на основании плана и инструкции по пожарной безопасности силами персонала и Исполнителя.

Объект согласно нормативам укомплектовывается необходимыми техническими средствами сигнализации, оповещения, защиты и пожаротушения. Назначаются пожарные расчеты и разрабатывается соответствующая документация по действиям персонала и посетителей в случае возгорания.

Осуществляются мероприятия по подготовке и содержанию путей эвакуации. С персоналом проводятся занятия по знанию требований пожарной безопасности, владению средствами пожаротушения, а также учебные тренировки с привлечением сотрудников Исполнителя.

4.3. Для повышения уровня безопасности, оперативного управления и контроля на объекте устанавливаются необходимые ТСО (системы видеонаблюдения, охранно-пожарной сигнализации, оповещения, контроля и управления доступом).

В случае, если в ночное время и выходные (праздничные) дни физическая охрана снимается с объекта, то обеспечение безопасности объекта может быть осуществлено с помощью ТСО.

4.4. Для решения практических вопросов безопасности и осуществления контроля за деятельностью Исполнителя руководитель объекта назначает приказом ответственное лицо из числа персонала. Разрабатывается календарный план по ведомственному контролю за состоянием уровня безопасности на объекте. Результаты ведомственного контроля отражаются в журналах проверок Исполнителя. Выявленные недостатки в работе Исполнителя доводятся до руководителя объекта и Исполнителя, при необходимости заносятся в акты об оказании охранных услуг (сдачи-приемки). Если указанные недостатки, относящиеся к компетенции Исполнителя не устраняются, то Заказчик вступает в официальную переписку с Исполнителем и действует в рамках законодательства, вплоть до расторжения договорных отношений.

Результаты ведомственного контроля руководитель объекта систематически доводит до вышестоящей организации, а при

необходимости – до контрольно-надзорных органов ГУ МВД России по г. Москве и ГУ МЧС России по г. Москве

4.5. Руководитель объекта по вопросам обеспечения безопасности организует взаимодействие персонала с Исполнителем, территориальными органами ГУ МВД России по г. Москве, ГУ МЧС России по г. Москве и УФСБ РФ по г. Москве и Московской области. Порядок взаимодействия сил и средств указанных организаций должен быть закреплен в действующих инструкциях

5. Порядок снятия охраны с объекта

5.1. В соответствии с календарным планом Исполнитель письменно уведомляет Заказчика о факте завершения оказания услуг и предоставляет комплект отчетной документации, предусмотренный календарным планом.

5.2. В последний день договорных отношений представители Заказчика и Исполнителя проверяют наличие и исправность переданных ТСО, имущества и состояние служебных помещений. После чего стороны подписывают акт о снятии охраны. С этого момента вся полнота ответственности за безопасность объекта возлагается на его руководителя.

6. В государственных контрактах на охрану объектов города Москвы должны содержаться положения, предусматривающие порядок обследования объекта при приеме под охрану, порядок приема объекта под охрану (физическую), порядок организации охраны объекта в повседневном режиме, а также порядок снятия охраны с объекта, предусмотренные настоящим приложением.

## **7. Нормативные ссылки**

Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

Гражданский кодекс Российской Федерации, статьи 3, 935, 936, пункт 1 статьи 238.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая), пункт 18 статьи 255.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации».

Закон города Москва от 15 мая 2002 года № 23 «О прожиточном минимуме в городе Москве».

Закон города Москва от 17 мая 2006 года № 19 «О потребительской корзине в городе Москве».

Постановление Правительства Москвы от 29 мая 2007 года № 422-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в Москве за I квартал 2007 года».

Распоряжение Правительства Москвы от 19 апреля 2004 года № 735-РП «О разработке системы по упорядочению привлечения частных охранных предприятий к охране объектов городского хозяйства Москвы».

Распоряжение Правительства Москвы от 21 июня 2005 года № 1116-РП «О негосударственных предприятиях безопасности и частных охранных предприятиях, охраняющих объекты городского хозяйства Москвы».

Распоряжение Правительства Москвы от 6 октября 2006 года № 2027-РП «О Реестре частных охранных предприятий».

Методические рекомендации ГУВО МВД России от 17 июля 2001 года № 36/1054 «О заполняемости постов ВОХР».

Приказ МВД России от 29 августа 2006 года № 685.

Методические рекомендации ГУВО МВД России от 30 декабря 1993 года № 36/1019.

Методические рекомендации ГУВО МВД России от 22 ноября 1999 года № 36/1789 «О формировании тарифов на услуги по охране объектов и квартир граждан».

Методические рекомендации Департамента государственной защиты имущества МВД России от 23 декабря 2003 года № 36/3167.

Требования, предъявляемые к инженерно-технической укреплённости объектов, – РД 78.36.003-2002 МВД России.

*Приложение 1 к Базовым требованиям.*

## **МЕТОДИКА**

### **определения количества постов и сотрудников охраны, достаточного для охраны объекта города Москвы**

В ходе проведения экспертизы (аудита) объекта комиссия на основании требований к организации внутриобъектового и пропускного режимов, необходимых для функционирования объекта, данных по его инженерно-технической укреплённости, оснащённости техническими средствами охраны определяет порядок охраны объекта, количество постов и сотрудников охраны.

Порядок охраны объекта предусматривает определение способа охраны (технический мониторинг, мобильные группы, стационарные посты охраны, комбинированные варианты).

Количество стационарных постов зависит от количества и режима работы действующих контрольно-пропускных пунктов (КПП), протяжённости периметра объекта, режима охраны территории и объёма возложенных на сотрудников охраны обязанностей.

Количество сотрудников охраны, достаточное для охраны того или иного объекта, напрямую зависит от количества постов и их режима работы.

При наличии в дежурной смене двух и более сотрудников охраны один из них назначается старшим, а при наличии пяти и более сотрудников охраны с целью обеспечения контроля за службой вводится должность старшего охраны объекта и оплачивается в размере, оговоренном с Заказчиком.

В случае сверхнормативного увеличения потока людей и транспорта, важности проводимых мероприятий, возникновения дополнительных внешних или внутренних угроз количество сотрудников охраны может быть увеличено адекватно изменившейся обстановке. Решение о временном увеличении числа сотрудников охраны на объекте принимает руководитель объекта по согласованию с руководителем предприятия, обеспечивающим безопасность объекта.

Объем задач, решаемых на посту, позволяет определить режим его работы, а также временные затраты сотрудников охраны. В итоге определяется количество часов, необходимых сотрудникам охраны для выполнения возложенных на них обязанностей. В соответствии с требованиями нормативов несения службы определяется требуемое количество сотрудников охраны.

Результаты экспертизы (аудита) оформляются актом, на основании которого создается (корректируется) паспорт безопасности объекта. В паспорте указываются реальный уровень безопасности объекта и способы защиты, необходимые для обеспечения его функциональной деятельности, сохранности жизни и здоровья сотрудников и посетителей, а также материальных и финансовых средств. Акт экспертизы (аудита) является основанием для определения способа и порядка охраны объекта. Кроме этого, руководителем объекта разрабатывается перспективный план на год по поддержанию уровня безопасности объекта в соответствии с требованиями вышестоящих органов.

Экспертиза (аудит) охраны объекта проводится в два этапа:

- 1) предварительный этап;
- 2) расчет количества постов и сотрудников охраны, достаточного для охраны объекта.

#### 1. Предварительный этап

На предварительном этапе необходимо получить у Заказчика план территории и поэтажные планы зданий, желательно с основными параметрами. Провести оценку исходных данных. Для этих целей выехать на объект и, делая необходимые пометки в планах, провести следующую работу:

- установить структуру объекта и расположение его отдельных элементов;
- выделить объекты, площадки, здания и помещения, на которых нужно осуществлять контрольно-пропускной режим;
- дать характеристику состоянию ограждения периметра;
- оценить «суточный объем» потоков транспортных средств, грузов, материальных ценностей и людей, проходящих через КПП, в отдельные здания (помещения) и на выгороженные внутренние территории.

Для того, чтобы выяснить потребность во внутренних постах охраны, необходимо:

- совместно с полномочным представителем Заказчика виртуально разбить предлагаемую под охрану территорию (здание) на различные зоны доступа и классифицировать их по степени требуемой защиты (физической охраны). Например:

Зона № 1 – «Регистрируемая» – место, разрешенное для нахождения персонала Заказчика только после предъявления пропуска. Посетители могут находиться в указанной Зоне после прохождения регистрации документов, удостоверяющих их личность, и получения разового или временного пропуска. При этом персонал Заказчика и посетители в обязательном порядке сдают носильные (крупногабаритные) вещи в камеру временного хранения. Обязательное видеонаблюдение с регистрацией. Проверка на предмет выявления огнестрельного, служебного, травматического, газового и холодного оружия, а также специальных средств. Фото-, видеосъемка и аудиозапись только по письменному разрешению полномочного представителя Заказчика.

Пример: внутренняя территория, коридоры, холлы, фойе административных и офисных зданий, кабинеты и помещения, не входящие в границы зон № 2–4.

Зона № 2 – «Режимная» – доступ персонала Заказчика только по специальным вкладышам к пропускам или идентификационным картам.

Присутствие посетителей разрешено только под визуальным контролем сотрудника(ов) охраны по разовым пропускам, в которых должно быть указано конкретно место и время. Видеонаблюдение с регистрацией обязательно. Проверка на предмет выявления огнестрельного, служебного, травматического, газового и холодного оружия, а также специальных средств. Фото-, видеосъемка, аудиозапись, использование радиопередающих средств (в том числе аппаратов сотовой связи) только по письменному разрешению полномочного представителя Заказчика.

Пример: внутренняя территория, служебные кабинеты, залы, цеха, технические помещения и лаборатории, зоны складирования и складские помещения, не входящие в границы зон № 3–4.

Зона № 3 – «Усиленной защиты» – доступ персонала Заказчика и посетителей по специальным пропускам. Физическая охрана и видеонаблюдение с регистрацией обязательна. Проверка на предмет выявления огнестрельного, служебного, травматического, газового и холодного оружия, а также специальных средств. Фото- и видеосъемка, аудиозапись, использование радиопередающих средств (в том числе аппаратов сотовой связи) только по письменному разрешению полномочного представителя Заказчика.

Пример: Кассы, денежные хранилища, служебные кабинеты руководителей и ведущих специалистов, лаборатории, серверные станции, узлы связи, места хранения товарно-материальных ценностей группы А, комнаты для ведения переговоров, хранилища печатных носителей и образцов, составляющих интеллектуальную собственность ит.д. Иными словами, места, не входящие в границы Зоны № 4 и указанные Заказчиком как объекты, подлежащие усиленной защите.

Зона № 4 – «VIP» – доступ персонала Заказчика только по списку, подписанному первым лицом Заказчика или его ответственным помощником. Допуск посетителей по индивидуальному приглашению первого лица Заказчика. Встреча на КПП и сопровождение сотрудниками охраны до границы Зоны. Обратное сопровождение до КПП. Усиленная проверка на предмет выявления огнестрельного, служебного, травматического, газового и холодного оружия, а также специальных средств и радиопередающей аппаратуры (в том числе аппаратов сотовой связи), но только по непосредственному разрешению первого лица Заказчика. Фото- и видеосъемка, аудиозапись разрешается по решению первого лица.

Пример: Приемная и кабинет первого лица, иные территории и помещения, указанные Заказчиком, в том числе VIP-зоны.

Одноименных зон может быть несколько. Для полноты восприятия их стоит заштриховать на плане различными цветами.

Это поможет аргументированно обосновать предложения Заказчику по выставлению того или иного количества постов. При этом следует напомнить Заказчику о том, что охрана несет ответственность только за те участки, которые она фактически

контролирует визуально или при помощи ТСО. Чтобы профессионально грамотно организовать и осуществлять пропускной режим, необходимо взять под контроль все основные и надежно заблокировать редко используемые проходы (проезды) на охраняемую территорию (в здание). На основных проходах (проездах) организовать работу КПП или контрольных постов (КП).

Двери запасных выходов из зданий, а также двери входов в подвальные и технические помещения, люки лазов на чердаки, крыши и запасные ворота необходимо технически укрепить и заблокировать на запорные устройства, ключи от них хранить на постах охраны в опечатанных футлярах. Оконные проемы первых и вторых этажей должны быть укреплены решетками. Не допускать проход людей через транспортные КПП (ворота). Если ограждение периметра (отдельный участок) не оборудовано ТСО, то в целях пресечения несанкционированного доступа на территорию его необходимо взять под контроль с помощью патруля или поста охраны. Не стоит также забывать, что, кроме хищений, предприятие (организация) может понести ущерб от порчи имущества или его внутреннего перемещения.

2. Расчет количества постов и сотрудников охраны, достаточного для охраны объекта

Все вышеперечисленное можно выразить в следующих величинах, которые потребуются для формирования формулы расчета:

1. Количество основных входов (выходов) в здания или активно используемых калиток в ограждении периметра (в.ч. и внутренних территорий), находящихся отдельно от транспортных КПП (ворот) далее «ОП». Время их активности в часах за сутки – далее «ВА». Для исполнения обязанностей на посту (КП) по контролю за входом в здание или на территорию через калитку вполне достаточно одного сотрудника охраны, поэтому для расчета применим коэффициент К1.

2. Количество транспортных КПП (авто и ж/д) или ворот – далее «КПП (т)». Время их активности в часах за сутки – далее «ВА» Для исполнения обязанностей на транспортном КПП или воротах, с учетом тщательной проверки входящего и выходящего транспорта, оформления соответствующих документов необходи-

мо выставлять 2 сотрудников охраны, поэтому для расчета применим коэффициент К2.

3. Количество активно действующих турникетов на КПП для прохода людей (проходных) – далее «ТКПП (л)». Время их активности в часах за сутки – далее «ВА». Для контроля за людским потоком через каждый турникет необходим 1 сотрудник охраны, поэтому для расчета применим коэффициент К1. Кроме того, необходим старший наряда, улаживающий ситуации с нетрезвыми лицами, «несунами», персоналом, потерявшим пропуск, и т. д., его обозначим – «+1».

4. Протяженность ограждения периметра охраняемой территории, не оборудованного ТСО – далее «ПОП». Для патрулирования на маршруте протяженностью до 1500 метров необходимо не менее одного сотрудника охраны.

5. Количество стационарных постов (одинарных), выставленных на внутренней территории для усиления охраны имущества – далее «СП». Время их активности в часах за сутки – далее «ВА». Для расчета применим коэффициент К1.

6. Протяженность маршрутов патрулирования внутренней территории – далее «ПМП». Время активности в часах за сутки – далее «ВА». Для патрулирования на маршруте протяженностью до 1500 метров необходимо не менее одного сотрудника охраны.

Каждого из сотрудников в течение суток необходимо подменить для приема пищи. По одному часу – в первой и второй половине. Поэтому необходимо ввести единицу подменного охранника.

7. Количество подменных охранников – далее «ПО». Время подмены в сутки каждого из охранников равно 2 часам. Таким образом, эту величину мы вычислим, вначале умножив «2 часа» на полученное количество сотрудников охраны – далее «КСО» – и разделив на 24 часа.

Для руководства сотрудниками охраны непосредственно на объекте потребуется единица старшего смены или старшего охраны объекта. Эти величины расчету не поддаются. Можно ус-

ловиться, что для руководства сменой охраны, состоящей от 2 до 5 человек, из их числа назначается старший смены, а если более 5 человек – вводится должность старшего охраны объекта и оплачивается в размере, оговоренном с Заказчиком.

Например, объект, предлагаемый под охрану, представляет собой заводскую территорию. В результате оценки исходных данных выяснили:

– основных входов, активно используемых в зданиях: заводоуправления, торгового дома и лабораторного корпуса – 4. Контрольные посты выставляются на период с 08.00 до 20.00, в ночное время указанные объекты охраняются при помощи ТСО (технических средств охраны).

ОП = 4, ВА = 12 час., К1;

– въезд и выезд автотранспорта осуществляется через два транспортных КПП, работающих в круглосуточном режиме. Кроме них, имеются ворота, используемые для пропуска автотранспорта заводоуправления, торгового дома и личного автотранспорта руководителей в дневное время с 08.00 до 20.00.

КПП (т) = 2, ВА = 24 час.; КПП (т) = 1, ВА = 12 час., К2;

– для пропуска персонала Заказчика и посетителей на территорию завода оборудовано один КПП (проходная), который оснащен 4 турникетами (2 – на вход, 2 – на выход). Работа на заводе организована в 3 смены, кроме того, в перерывах между основными потоками в дневное время через КПП (проходную) в обе стороны по служебной необходимости единично проходит персонал Заказчика и прибывают посетители. Таким образом, это КПП фактически функционирует 24 часа в сутки.

ТКПП (л) = 4, ВА = 96 (24 час. x 4), К1, + 1 ед. старший наряда;

– территория завода ограждена забором из штатных заборных бетонных плит Н = 2.2 м. Забор ТСО не оборудован. Протяженность периметра составляет 4,6 км.

ПОП = 4600 м;

– заказчик с целью усиления охраны материальных средств и оборудования пожелал выставить стационарные (одинарные)

посты: 4 круглосуточных (24 часа) – для охраны энергоузла и склада готовой продукции; 2 дневных (с 08.00 до 20.00) – для ограничения допуска к площадке для испытания техники.

СП = 6, ВА = 120, К1;

– для внутреннего патрулирования территории завода в ночное время (21.00–08.00) был намечен маршрут протяженностью 1500 м.

ПМП = 1500 м, ВА = 11 час.

**ЗАДАЧА:** Рассчитать необходимое количество сотрудников охраны для охраны указанного объекта в сутки.

**РЕШЕНИЕ:**  $(48 \text{ час.} \times K1) + (60 \text{ час.} \times K2) + (96 \text{ час.} \times K1) + 1 \text{ ед.} + (4600 \text{ м} : 1500 \text{ м}) + (120 \text{ час.} \times K1) + (1500 \text{ м.} : 500 \text{ м.}) \times 11 \text{ час.} = (48 \text{ час.}) + (120 \text{ час.}) + (96 \text{ час.}) + (1 \text{ ед.}) + (3 \text{ ед.}) + (120 \text{ час.}) + (11 \text{ час.})$ .

Для того, чтобы узнать сколько единиц сотрудников охраны нам необходимо выставить на суточное дежурство, введем в формулу еще один компонент – «24 часа», то есть количество часов в сутках и разделим на него полученное количество часов, тем самым получим количество единиц:

$(417 \text{ час.} : 24 \text{ часа}) + (4 \text{ ед.}) = 20 \text{ ед.}$

**ОТВЕТ:** Для эффективной охраны данного объекта потребуется 20 ед. сотрудников охраны в сутки.

*Приложение 2 к Базовым требованиям (утратило силу)*

*Приложение 3 к Базовым требованиям.*

### **ПЕРЕЧЕНЬ**

**документов, которые должны находиться на объекте у сотрудников охраны**

#### **Наблюдательное дело:**

1. Лицензия предприятия (копия);
2. Уведомление (копия);
3. Государственный контракт на охранные услуги (копия);

4. Инструкция по организации охраны объекта с приложениями (копия);

5. Список номеров телефонов территориальных органов внутренних дел, специальных и аварийных служб;

6. План-схема охраны объекта (копия);

7. Приказ по предприятию о выделении для охраны объекта оружия и специальных средств с указанием модели оружия, количества патронов к нему (если есть на объекте служебное оружие и специальные средства) (копия);

8. Фотографии образцов специальной формы одежды для охранников ЧОО (комплект);

9. Разрешение на хранение и использование служебного оружия и прилагаемый к нему номерной список (если есть на объекте служебное оружие) (копия);

10. Акты проверки объекта сотрудниками органов внутренних дел (копии);

11. График дежурств охранников на объекте (оригинал).

#### **Служебная документация объекта:**

1. Опись имущества частной охранной организации;

2. Опись имущества Заказчика, переданного частной охранной организации во временное пользование;

3. Положение частной охранной организации о порядке проверки качества несения службы на объекте;

4. Инструкция частной охранной организации о мерах безопасности при несении дежурства охранниками на объекте;

5. Таблица позывных частной охранной организации при радиообмене на объекте (при наличии радиостанций);

6. Табель постам.

#### **Книги и журналы:**

1. Книга выдачи и приема служебного оружия и патронов к нему (при наличии служебного оружия);

2. Книга приема и выдачи специальных средств (при наличии специальных средств);

3. Журнал учета мероприятий по контролю;

4. Книга приема и сдачи дежурства;

5. Книга приема и выдачи радиостанций (при наличии радиостанций);
6. Книга учета проверок несения качества службы;
7. Рабочий журнал объекта охраны;
8. Книга учета регистрации посетителей, входимого (выходимого) автотранспорта (при необходимости);
9. Журнал учета результатов обхода (осмотра) помещений (объекта) (при необходимости).

**Документы, предоставляемые Заказчиком:**

1. К государственному контракту на оказание услуг по охране объектов города Москвы прилагаются копии заверенных Заказчиком документов, подтверждающих его право владения или пользования имуществом, подлежащим охране.

2. Требования трудового внутреннего распорядка, а также внутри объектового и пропускного режимов для сотрудников своей организации и посетителей, включая:

- образцы пропусков для допуска на объект;
- списки лиц, которым разрешен вход на объект;
- списки государственных регистрационных номеров автомобилей, которым разрешен въезд на объект;
- списки сотрудников организации, которым разрешено парковать автомобили на территории объекта, с указанием государственных регистрационных номеров и времени пребывания на объекте;
- образцы материальных пропусков;
- списки телефонов организаций-арендаторов;
- списки телефонов аварийных и дежурных служб.

Примечание: Документы наблюдательного дела являются обязательными. Служебная документация может быть дополнена или уменьшена в зависимости от особенностей охраны объекта и требований Заказчика. Все документы хранятся на посту охраны в специально отведенном для них месте, исключая доступ к ним посторонних людей. Контроль за порядком их ведения и содержания возлагается на руководство частной охранной организации.

УТВЕРЖДАЮ

\_\_\_\_\_ (заказчик)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**ИНСТРУКЦИЯ**

**(тезисы основных положений)**

**об организации внутриобъектового и пропускного режимов на объекте** \_\_\_\_\_

(наименование объекта)

1. Общие положения

Руководитель объекта является организатором системы безопасности объекта и несет личную ответственность за ее состояние.

Система безопасности объекта строится с использованием методик комплексного подхода.

Основанием для формирования системы безопасности объекта является акт обследования уровня безопасности объекта, на базе которого формируется паспорт безопасности.

Инструкция об организации внутриобъектового и пропускного режимов является основным документом по организации безопасности объекта.

Руководитель объекта из числа персонала назначает сотрудника, ответственного за практическое решение вопросов по организации безопасности объекта (далее – сотрудник по безопасности).

Персонал объекта обязан содействовать сотруднику по безопасности в решении вопросов защиты объекта.

Лица, нарушающие требования внутриобъектового и пропускного режимов, на основании служебных расследований привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством и правилами трудового внутреннего распорядка организации.

## 2. Внутриобъектовый режим

### 2.1. Организация внутриобъектового режима

Внутриобъектовый режим – порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, выполняемых лицами, находящимися на территории объекта в соответствии с требованиями внутреннего трудового распорядка и настоящей инструкции, которая доводится под роспись для всех сотрудников организации.

В данном разделе указывается перечень мероприятий по организации внутриобъектового режима (в том числе по поведению персонала и посетителей, содержанию зданий, использованию техники и автотранспорта и т. д.), а также что запрещается на территории объекта и организация контроля за соблюдением правил внутриобъектового, в том числе противопожарного режима.

### 2.2. Общие требования по технической защищенности объекта

Содержание технической защищенности объекта определяется, исходя из заключения комплексной экспертизы, а объем – из суммы выделенных на эти цели финансовых средств.

Перечисляется, какие меры включает в себя техническая защищенность объекта, в том числе:

- порядок использования технических средств охраны (далее – ТСО) и инженерных средств защиты на территории объекта;
- организация контроля за исправностью ТСО, инженерных средств защиты и противопожарным состоянием объекта.

2.3. Порядок вскрытия и сдачи помещений под охрану должен представлять собой:

- определение перечня служебных помещений, которые необходимо сдавать под охрану, а также списка ответственных лиц, имеющих право вскрывать и сдавать помещения под охрану;
- порядок вскрытия и сдачи помещений под охрану;
- порядок уборки помещений;
- обязанности должностных лиц по осмотру помещений в предпраздничные дни.

2.4. Порядок хранения запасных экземпляров ключей представляет:

- порядок учета, хранения и выдачи ключей от помещений объекта;

- порядок изготовления новых ключей;
- ответственность персонала за неправильное использование и потерю ключей от помещений.

2.5. Обязанности сотрудников по соблюдению правил внутриобъектового режима (перечисляются).

## 3. Пропускной режим

### 3.1. Организация пропускного режима

Пропускной режим – порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, вноса (выноса) имущества и служебных документов, а также въезда (выезда) автотранспорта на объект. Пропускной режим устанавливает порядок пропуска на объект персонала и посетителей.

### 3.2. Организация работы контрольно-пропускных пунктов

В данном разделе указывается:

- количество контрольно-пропускных пунктов (далее – КПП) и их содержание (на основании заключения комплексной экспертизы);
- содержание требований к оборудованию и функциональному использованию КПП.

3.3. Порядок допуска на объект персонала и посетителей состоит из:

- порядка допуска на объект по времени;
- перечня документов для прохода на объект;
- порядка учета посетителей;
- действий персонала и посетителей в случае потери пропуска;
- порядка прохода на объект при чрезвычайных ситуациях;
- порядка прохода на объект иностранных делегаций;
- образцов пропусков, порядка их хранения и обновления;
- перечня лиц, кому запрещено проходить на территорию объекта;
- действий охраны и руководства объекта в случае задержания посторонних лиц на территории объекта;
- порядка допуска сотрудников контрольно-надзорных органов, работников подрядных ремонтно-строительных организаций;

– порядка допуска работников скорой медицинской помощи, пожарной охраны, аварийных служб города в случае возникновения на объекте чрезвычайных ситуаций.

3.4. Порядок допуска на объект сотрудников сторонних организаций определяется нормами действующего законодательства.

3.5. Порядок въезда (выезда) автотранспорта на объект состоит из:

- порядка допуска служебного автотранспорта;
- порядка допуска личного автотранспорта;
- порядка допуска автотранспорта сторонних организаций;
- порядка досмотра автотранспорта;
- порядка допуска автотранспорта в чрезвычайных ситуациях;
- порядка учета въезда и выезда автотранспорта;
- порядка контроля за служебным автотранспортом на служебных автостоянках (охраняемых или неохраняемых).

3.6. Порядок вноса (выноса) материальных ценностей на объект (с объекта) содержит сведения о:

- порядке оформления материального пропуска;
- лицах, имеющих право подписи материального пропуска;
- порядке хранения и обновления образцов материальных пропусков и подписей ответственных лиц у сотрудников охраны;
- порядке учета материальных пропусков;
- требованиях к персоналу по вносу (выносу) материальных средств;
- действиях охраны и руководства объекта в случае задержания лиц, нарушающих правила вноса (выноса) материальных средств;
- перечне случаев, при которых руководство объекта может ввести меры по ограничению вноса и проверке проносимой ручной клади.

4. Организация действий персонала и охраны при возникновении чрезвычайных ситуаций

Порядок разработки инструкции о действиях персонала объекта в чрезвычайных ситуациях.

Инструкция включает в себя порядок действий сотрудников при возникновении следующих чрезвычайных ситуаций:

- попытке невооруженного, одиночного или группового проникновения лиц на объект;
- приготовлении или попытке несанкционированного вывоза, выноса, переброса материальных ценностей с объекта;
- обнаружении на территории объекта или в непосредственной близости от него предмета, похожего на взрывное устройство;
- сообщении об угрозе минирования объекта по телефону;
- захвате заложников на объекте;
- техногенных авариях;
- совершении террористического акта на объекте (взрыв, поджог и т. д.).

Приложениями к инструкции являются:

- список телефонов правоохранительных органов и аварийных служб;
- инструкция по проведению учебных тревог на объекте;
- журнал проверок средств охранно-пожарной сигнализации;
- порядок доведения инструкции до персонала объекта.

#### **Приложения:**

1. Список ответственных лиц объекта \_\_\_\_\_, имеющих право сдавать под охрану и вскрывать помещения;
2. Журнал вскрытия и сдачи помещений под охрану на объекте \_\_\_\_\_;
3. Заявка на право прохода и пребывания на объекте \_\_\_\_\_ в нерабочее время;
4. Журнал проверок технических средств охраны на объекте (с объекта) \_\_\_\_\_;
5. Книга учета посетителей;
6. Заявка на проезд автотранспорта на территорию объекта;
7. Журнал учета въезда (выезда) автотранспорта на объект \_\_\_\_\_;
8. Образцы материальных пропусков;
9. Список должностных лиц, которым предоставлено право подписи материальных пропусков, с образцами подписей;

10. Журнал учета материальных пропусков;
11. Акт о нарушении правил внутриобъектового и пропускного режимов на объекте \_\_\_\_\_;
12. Предписание на право проверки несения службы сотрудниками охраны;
13. Список служебных помещений, подлежащих опечатыванию, с образцами оттисков печатей.



## **Отношение руководителей предприятий к вопросам безопасности и частной охранно-сыскной деятельности**

предварительные результаты

Июнь 2009г

## Содержание

Введение	Стр. 1
Аудитория анкетирования	1
Наиболее значимые угрозы для бизнеса	1
Наиболее востребованные услуги	2
Критерии выбора охранного предприятия	2
Основные критерии надежности охранного предприятия	3
Негативные характеристики охранного предприятия	3
<b>Данные анкетирования с привязкой по отраслям</b>	
Наиболее значимые угрозы для бизнеса	4
Наиболее востребованные услуги	6
Критерии выбора охранного предприятия.	8
Основные критерии надежности ОП.	10
Негативные характеристики частного охранного предприятия	12
Выводы и рекомендации	15

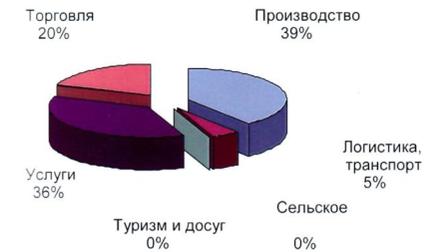
## Введение

С февраля 2009 года в рамках работы Комиссий №7 и 5 Координационного совета по взаимодействию с охранно-сысчными структурами при ДООП МВД России проводится масштабное социологическое исследование об отношении различных групп населения к частной охранной и сысчной деятельности. Целью исследования организаторы ставят выяснение основных стереотипов восприятия деятельности частных охранных и сысчных структур, частных охранников, выявление ожиданий, причин негативного или позитивного отношения. Результаты исследования должны лечь в основу не только дальнейшей рекламно-просветительской деятельности Координационного совета, КЦ РОСС и отдельных ОСС, уделяющих внимание PR, но и разработки стратегии развития отрасли негосударственных услуг безопасности в целом, ориентирования этих услуг на конкретные нужды российского общества и бизнеса.

Представляем предварительные результаты исследования «**Отношение руководителей предприятий к вопросам безопасности и частной охранно-сысчной деятельности**», которое проводится силами Комиссий № 5 и 7 Координационного совета ДООП МВД России, КЦ РОСС, при активной и значимой поддержке ДЭБ и ПК ТПП России. Опрошено более ста пятидесяти руководителей предприятий из Москвы и 4 регионов РФ. Сбор анкет продолжиться до 21 декабря 2009 года. Представляем результаты, полученные по данным анкетирования на 01.07.09

## Аудитория анкетирования

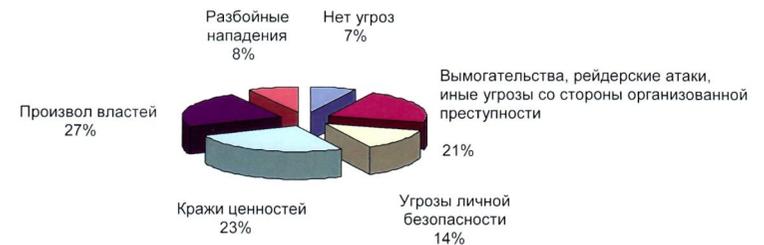
Выборка распределилась следующим образом: 39% респондентов указали сферу собственной деятельности – производство, 36% - услуги, 20% - торговля



## Наиболее значимые угрозы для бизнеса

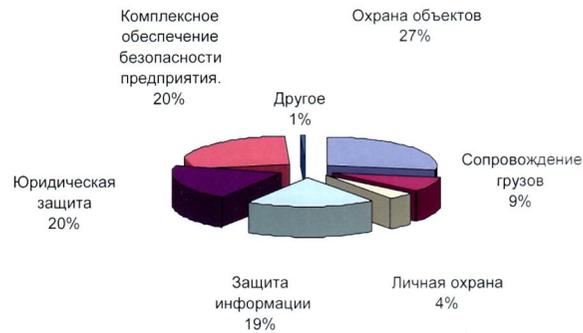
В целом по выборке наиболее значимые угрозы для бизнеса распределились следующим образом:

27% ответов на вопрос о наиболее значимых угрозах для бизнеса - «произвол властей», 23% - «кражи ценностей», на третьем месте (21%) – «вымогательства, рейдерские атаки, иные угрозы со стороны организованной преступности»



### Наиболее востребованные охранные услуги

27% ответов респондентов на вопрос «услуги, в которых Вы наиболее более всего заинтересованы» составили – «охрана объектов», по 20% пришлось на «комплексное обеспечение безопасности предприятия» и «юридическую защиту», 19% на «защиту информации». Не смотря на то, что угрозу личной безопасности испытывают 14% респондентов, только 4% заинтересованы в услугах по обеспечению личной безопасности, что позволяет предположить, что потребность в физической безопасности составляет лишь долю в личной безопасности, остальную часть, скорее всего, составляет потребность в юридической защите и защите информации. Что бы более точно определиться по этому вопросу необходимо дополнительное исследование.



### Критерии выбора охранного предприятия

При выборе охранного предприятия респонденты ориентируются на следующие критерии: 24% респондента дали ответ «надежность» как основной критерий выбора охранного предприятия, 16% ответов - «доступная цена», 14% - «многолетний положительный опыт», «соответствие мировым стандартам бизнеса» и «известность ОП» получили лишь по 1% ответов. Стоит обратить внимание, что критерий «доступная цена» занимает гораздо меньшую долю, чем критерий «надежность», что позволяет говорить о том, что респонденты воспринимают цены на охранные услуги лояльно и порог цены на уровне адекватности не пройден (цена адекватна уровню оказываемых услуг) В такой ситуации возможно говорить о повышении цен за счет качества оказываемых услуг, особенно для организаций подтвердивших свою надежность и имеющих многолетний положительный опыт работы.

Наличие рекомендаций от официальных органов и организаций (МВД, ТПП ит.д.) 4%

Наличие рекомендаций от знакомых или партнеров 6%

Многолетний положительный опыт работы на рынке охранных услуг 14%

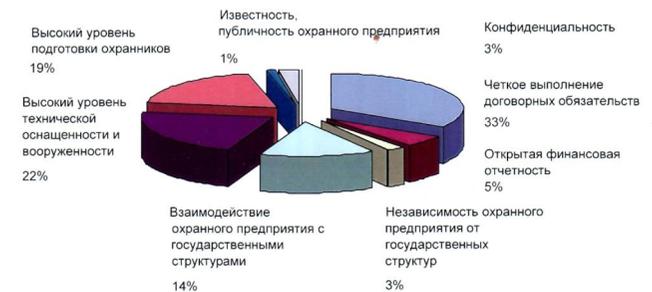
Отсутствие проблем с законом у данного охранного предприятия 8%

Личные хорошие отношения с руководителем охранного предприятия 4%



### Основные критерии надежности охранного предприятия

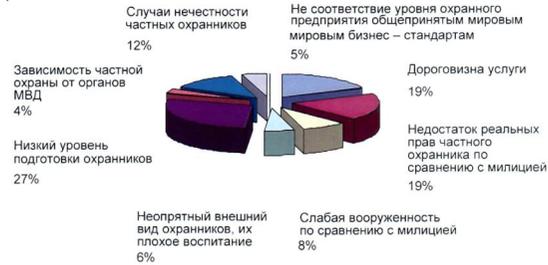
Основным критерием надежности респонденты определили «четкое выполнение договорных обязательств» (33%), на втором месте «высокий уровень технической оснащенности и вооруженности» (22%), 19% - «высокий уровень подготовки охранников». «Конфиденциальность», «независимость от гос. Структур» - по 3%, при этом 14% ответов – «взаимодействие ОП с гос структурами» как критерий надежности ОП. «Известность» как критерий надежности, респондентами в целом не рассматривается- 1%. Полученные данные позволяют говорить о том, что преимущественное положение на рынке охранных услуг будут иметь фирмы, ответственно выполняющие договорные обязательства (в качестве подтверждения в информационных материалах желательно указывать сроки сотрудничества с компаниями, их отзывы и рекомендательные письма), повышающие уровень технической оснащенности, имеющие в штате хорошо подготовленных сотрудников (в информационных материалах желательно размещать подтверждения о прохождении обучения охранников, информацию про призовые места в соревнованиях, о наградах рядовых сотрудников), активно взаимодействующие с государственными структурами (информация о вхождении в общественные организации и участие в других формах сотрудничества с государственными организациями желательна в информационных материалах)



### Негативные характеристики охранного предприятия

Наиболее негативной характеристикой, влияющей на решение о сотрудничестве с ОП, в целом по выборке, является «низкий уровень подготовки охранников» (27%). На втором месте (19%) – «дороговизна услуг» и «недостаток реальных прав частного охранника по сравнению с милицией», «зависимость частной охраны от МВД» имеет минимальное негативное влияние на решение о

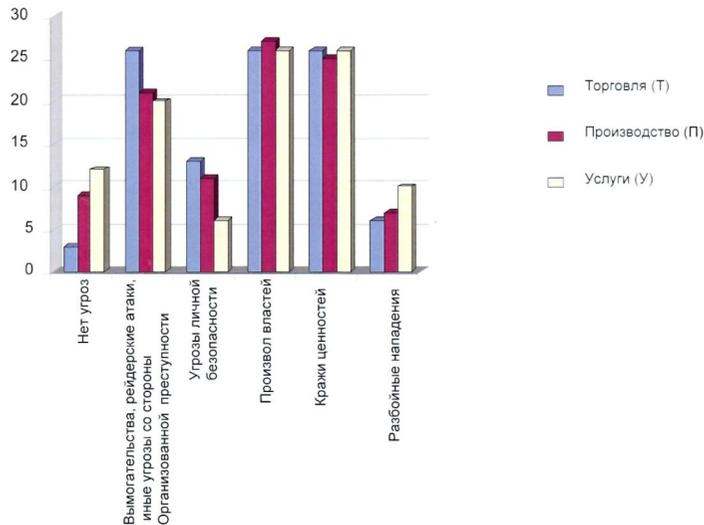
сотрудничество с ОП (4%). Можно отметить, что категория сотрудничество с гос органами, включая МВД из негативных категорий мешающих сотрудничеству перешла в позитивную категорию- надежности охранного предприятия. Следует так же обратить внимание, что при сотрудничестве с гос органами и МВД желательно работать в направлении расширения прав частного охранника. Но ключевым направлением по повышению конкурентоспособности ОП является работа по повышению уровня подготовки охранников, так как именно этот критерий имеет самое негативное влияние при решении вопросов о продолжении контракта или заключения новых договоров с новыми клиентами



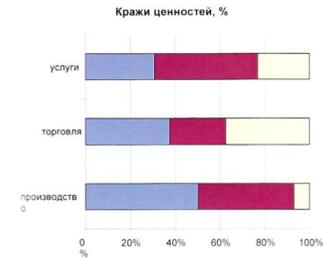
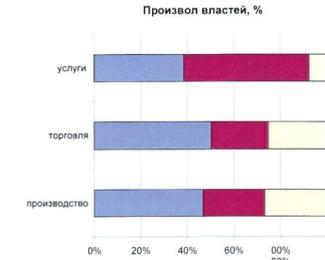
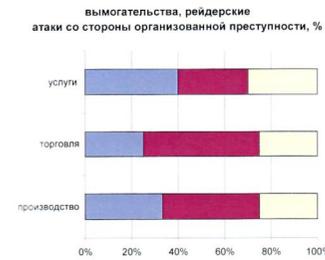
Часть II Данные анкетирования с привязкой по отраслям.

Наиболее значимые угрозы для бизнеса

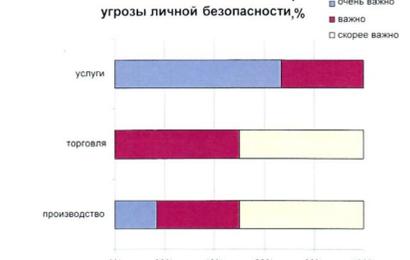
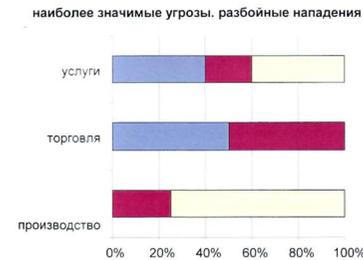
Наиболее значимой угрозой для бизнеса для всех отраслей является «произвол властей» (Т-26%, П-27%, У-26%) и «кража ценностей» (Т-26%, П-25%, у-26%), однако для торговли на столь же значимом месте стоит и «вымогательство» (26%). Наиболее защищенной себя чувствует сфера услуг (нет угроз-12%), хотя именно она более чем другие опасается «разбойных нападений» (10%). «Угроза личной безопасности» наиболее существенна для руководителей сферы торговли (13%).



При оценке по степени важности наиболее значимых угроз в первую группу войдут угрозы: «Произвол властей», «Вымогательство и рейдерские атаки», «Кража ценностей». При этом степень важности для всех отраслей самая высокая в группе «Кража ценностей» и «Произвол властей»



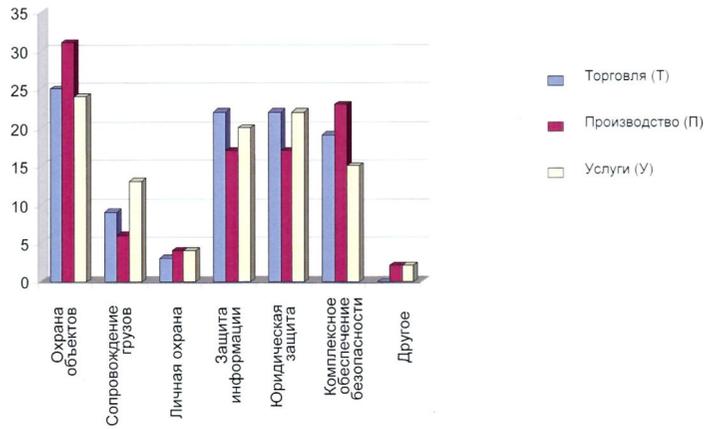
Во вторую группу по степени важности входят «угрозы личной безопасности» и «разбойные нападения»



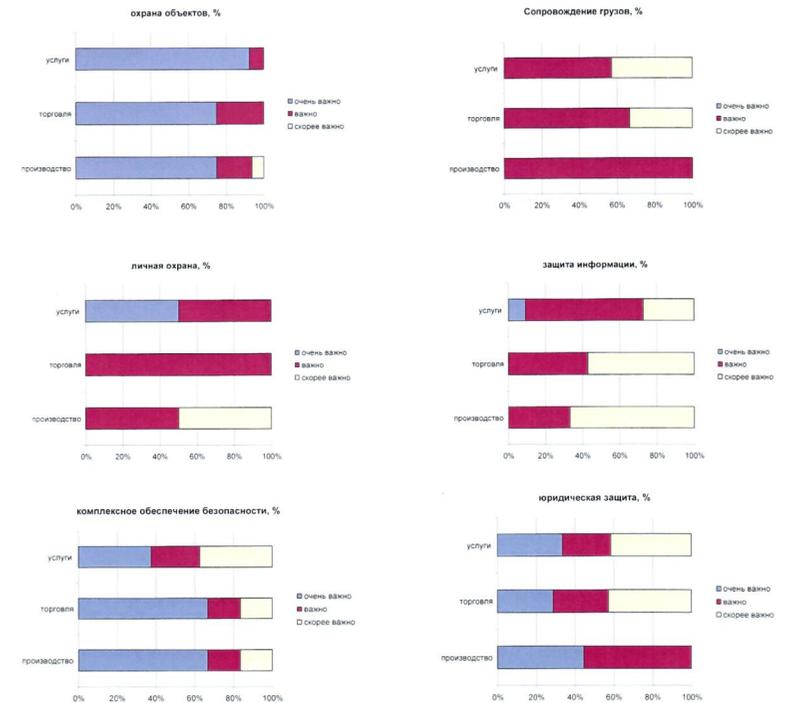
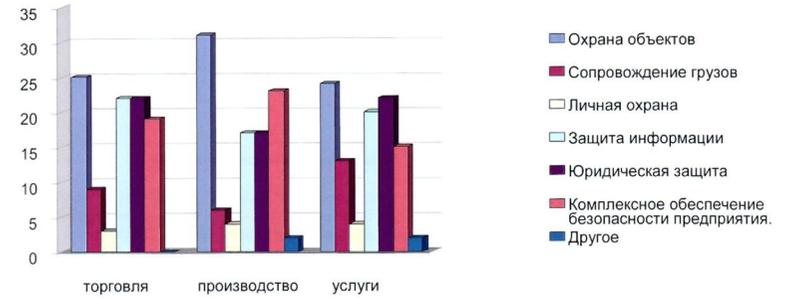
При этом угроза личной безопасности для представителей сферы услуг имеет высокую степень важности (более 60%), в сфере торговли высокую степень важности имеют «разбойные нападения» (50%)

**Наиболее востребованные услуги**

Не смотря на то, что торговля испытывает максимальный уровень угроз в сфере личной безопасности, потребность в услуге личной охраны у нее не велика и находится на одном уровне со сферой производства(Т-3%, П,У-4%). Максимальную потребность респонденты испытывают в охране объектов (Т-25%, П-31%, У-24%), при этом наибольшая потребность у представителей производства. Так же и у торговли и в производстве и у услуг высокий уровень потребности в услугах по защите информации (Т-22%, П-20%), юридической защите (Т-22%, У-20%) и комплексного обеспечения безопасности (П-23%, Т-19%). В сфере защиты информации максимальную потребность испытывают представители торговли, ниже уровень потребности у представителей сферы услуг. (Т-22%, У-20%) Уровень потребности в юридической защите одинаково высок как у торговли, так и в сфере услуг (Т-22%, У-22%). В комплексном обеспечении безопасности более всего заинтересованы представители производства (П-23%). Потребность в сопровождении грузов на невысоком уровне и преобладает у представителей сферы услуг (У-13%).



Исходя из полученных данных можно выделить следующие тенденции: Торговые организации более всего заинтересованы в охране объектов (25%), далее их интересует защита информации (22%) и юридическая защита(22%), на следующем месте –комплексное обеспечение безопасности (19). В производстве с большим отрывом присутствует потребность в охране объектов(31%), на втором месте комплексное обеспечение безопасности(23%), третье место делят между собой защита информации (17%)и юридическая защита(17%). В сфере услуг максимальная потребность так же в охране объектов (24%) , очень близко юридическая защита (22%), на третьем месте – защита информации(20%). В сфере услуг, так же велика потребность в сопровождении грузов (13%).

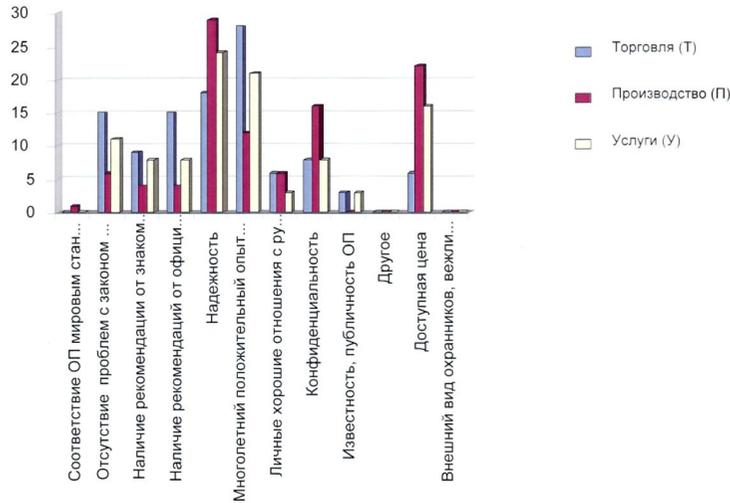


Уровень важности услуг «охрана объектов» и «комплексное обеспечение безопасности» высок для всех отраслей, значительно ниже уровень важности, не смотря на востребованность услуги «юридической защиты». Гораздо ниже уровень важности у «защиты информации» не смотря на

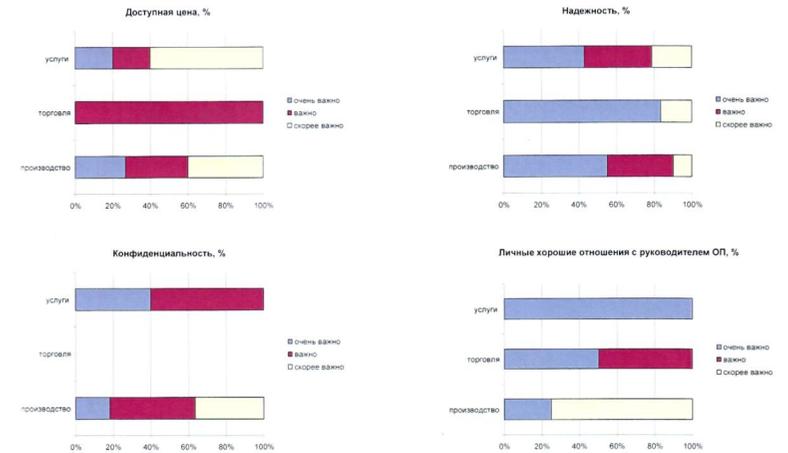
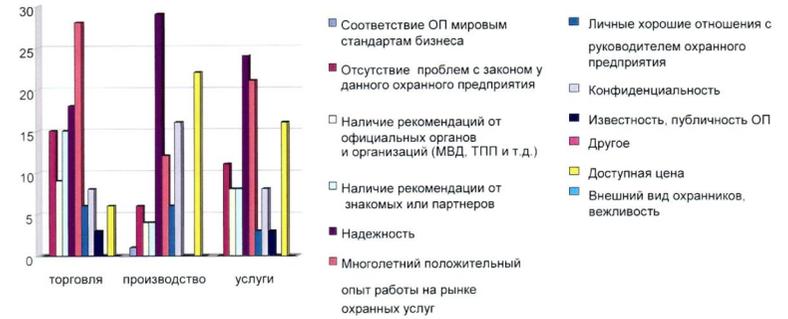
высокую степень востребованности (Т-22%, П-20%). Степень важности услуг личной охраны высок только для представителей сферы услуг.

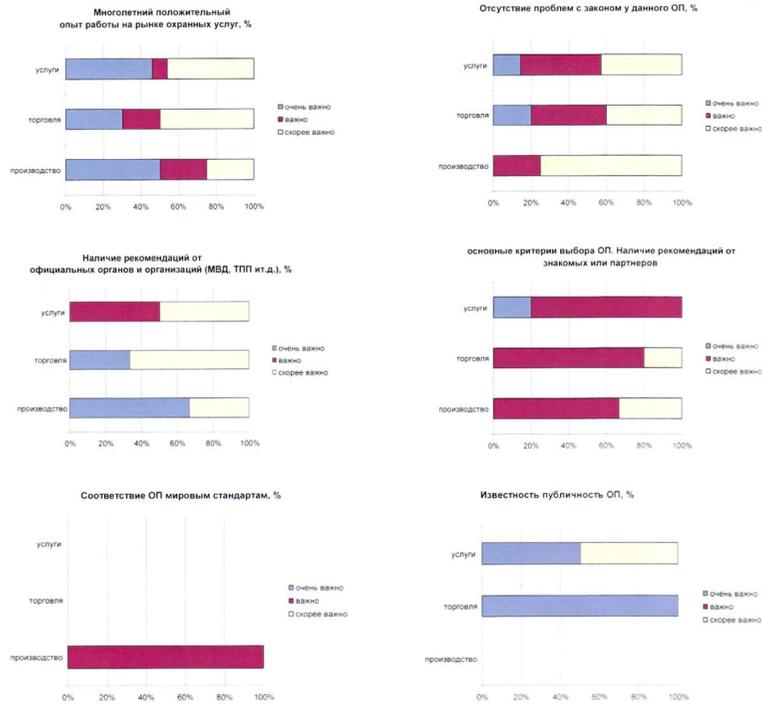
**Критерии выбора охранного предприятия.**

Основным критерием выбора ОП является надежность (Т-18%, П-29%, У-24%), на втором месте многолетний положительный опыт работы (Т-28%, П-12%, У-24%), на третьем месте – доступная цена (Т-6%, П-22%, У-16%), по остальным критериям идет распределение по отраслям. Так доступная цена- наиболее существенный критерий для представителей производства (22%), Конфиденциальность так же наиболее значима для производства (16%), а отсутствие проблем с законом и наличие рекомендаций от официальных лиц наиболее значимые критерии для представителей торговли (по 15%).



Если посмотреть по респондентам с точки зрения отраслевой принадлежности, то картина складывается следующим образом: по торговле: Основной критерий с большим отрывом – многолетний положительный опыт работы(28%), на втором месте- надежность(18%), третье место делят наличие рекомендаций от знакомых или партнеров (15%) и отсутствие проблем с законом у ОП (15%). В производственной сфере лидирует надежность (29%), далее доступная цена (22%), на третьем месте конфиденциальность (16%). В сфере услуг основной критерий- надежность (24%), далее с небольшим отрывом многолетний положительный опыт работы (21%) и на третьем месте- доступная цена (16%). Критерий соответствие ОП мировым стандартам влияния на выбор ОП не имеет ( Т-0%, П-1%, У-0%), так же низок уровень влияния у категории – известность, публичность (Т,П,У-0%).

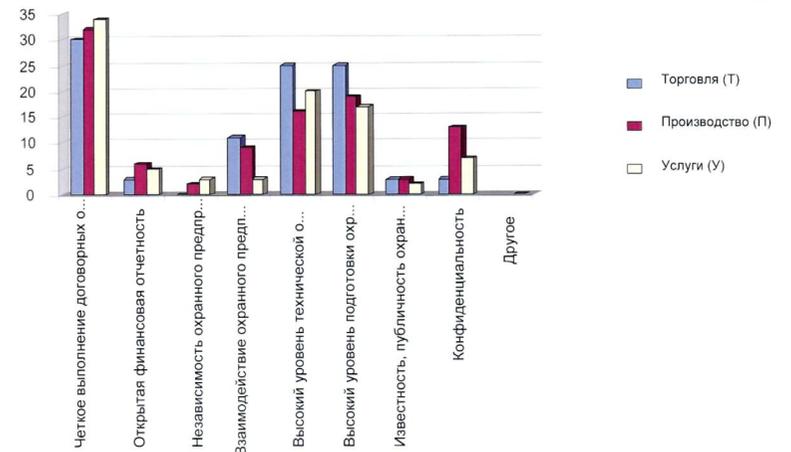




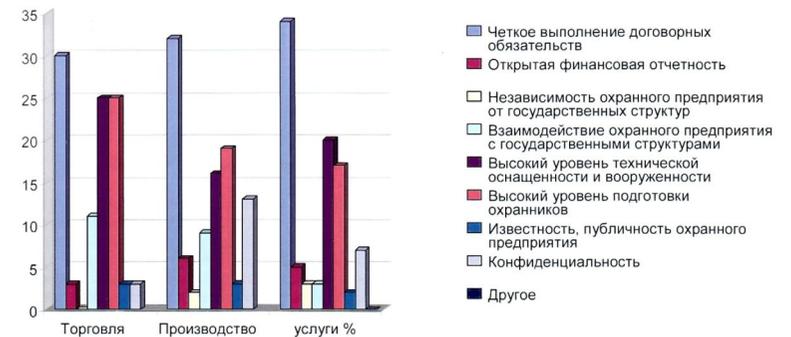
Наиболее значимый критерий «надежность» имеет и высокую степень важности для всех отраслей. «многолетний положительный опыт работы» не смотря на определяющее положение в целом наиболее важен для отраслей- производство и торговля. Степень важности критерия «доступная цена» не столь высока, что подтверждает, что порог «адекватности цен» еще не достигнут. Следует обратить внимание на категорию «личные отношения с руководителем». Не смотря, на то, что этот критерий не имеет высокий уровень при выборе охранного предприятия, однако в сфере услуг он имеет высокую степень важности. Высокая степень важности для представителей производства – наличие рекомендаций от официальных органов (МВД, ТПП) (65%). Не смотря на то, что критерий – внешний вид охранников важен с точки зрения отношения граждан к частной охране, на процесс выбора охранного предприятия данный критерий влияния не имеет

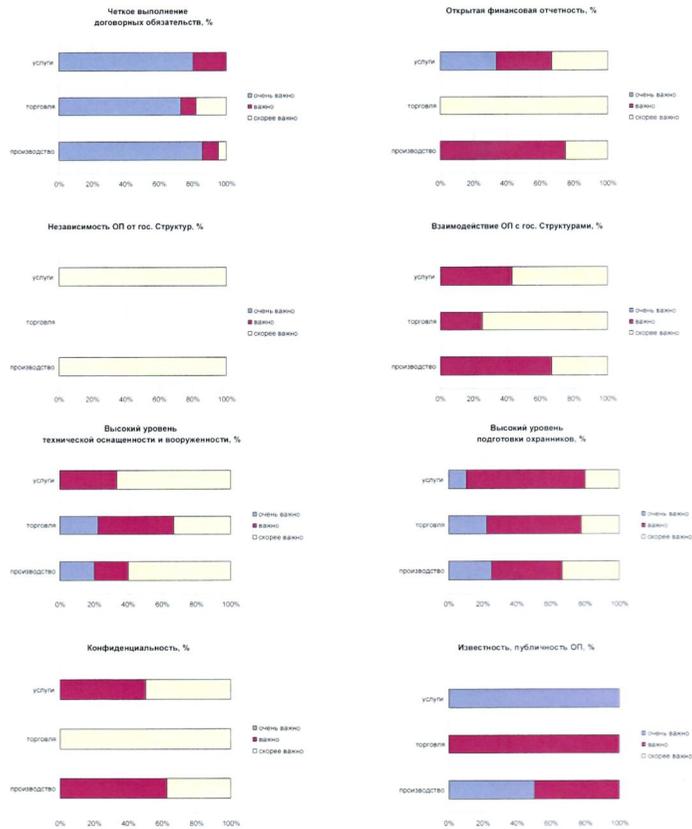
**Основные критерии надежности ОП.**

При оценке надежности ОП первое требование- четкое выполнение договорных обязательств (Т-30%, П-32%, У-34%), на втором месте высокий уровень технической оснащенности (Т-25%, П-19%, У-20%) и высокий уровень подготовки охранников (Т-25%, П-19%, У-17%). Эти категории оценки надежности существенны для всех отраслей. При этом для производственной сферы гораздо большее значение, чем для других имеет конфиденциальность (13%), для торговли – взаимодействие охранного предприятия с государственными структурами (11%).



В целом по отраслям критерии надежности распределяются следующим образом: Торговля- четкое выполнение договорных обязательств (30%), затем высокий уровень технической оснащенности (25%) и подготовки охранников (25%), Производство: четкое выполнение договорных обязательств (с большим отрывом) (32%), затем высокий уровень подготовки охранников (19%) и следующее – высокий уровень технической оснащенности (16%). В сфере услуг абсолютный лидер – четкое выполнение договорных обязательств (34%), на втором месте высокий уровень технической оснащенности и вооруженности (20%) и на третьем- высокий уровень подготовки охранников (17%). Необходимо отметить, что такие критерии как независимость охранного предприятия от государственных структур (Т-0%, П-2%, У-3%), и известность, публичность ОП (Т-3%, П-3%, У-2%) влияния на критерии надежности практически не оказывают

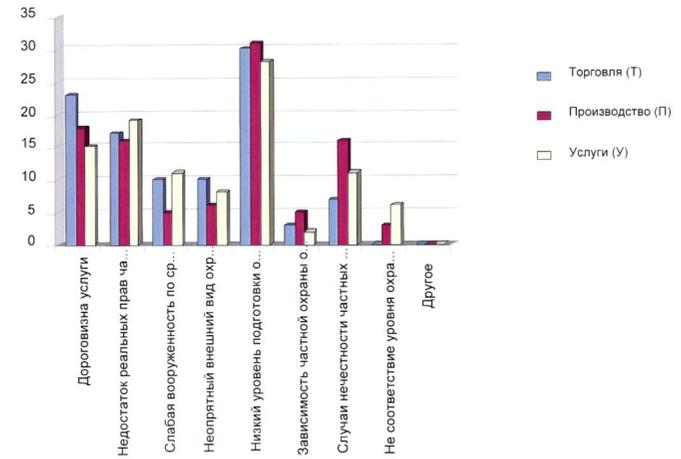




Четкое выполнение договорных обязательств не только самый значимый критерий надежности, но и имеющий высокую степень важности. Самый низкий уровень важности имеет категория «независимость от гос. Структур»

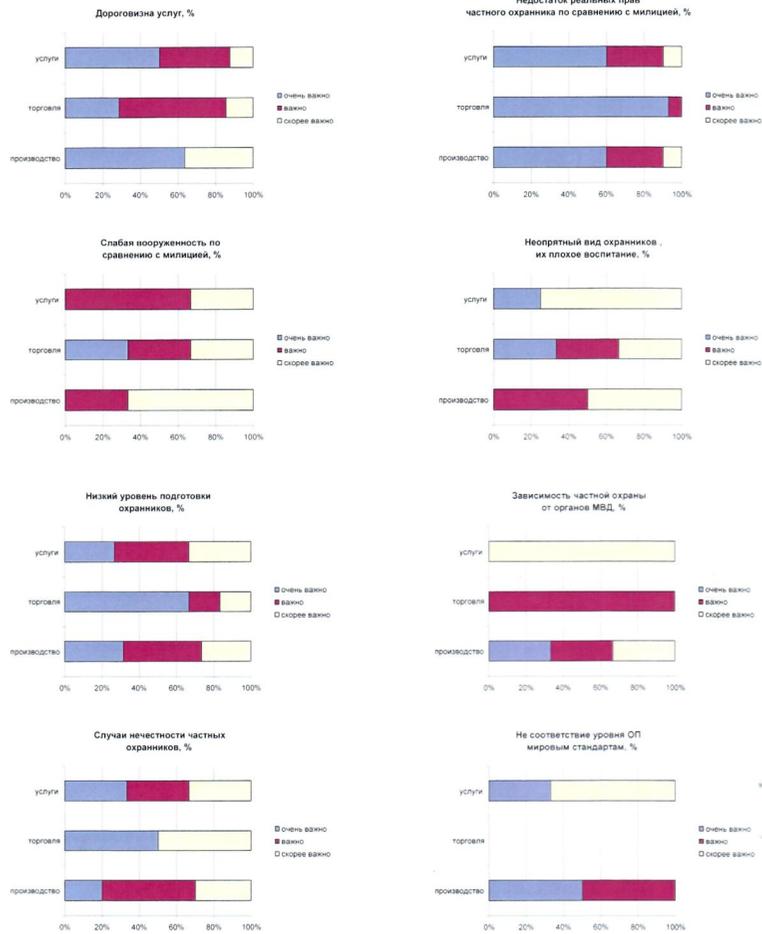
**Негативные характеристики частного охранного предприятия**

Более всего влияет на нежелание заключить договор с ОП влияет низкий уровень подготовки охранников - это характерно для всех отраслей (Т-30%, П-31%, У-28%). На втором месте для торговли и производства - дороговизна услуг (Т-23%, П-18%), для представителей сферы услуг – недостаток реальных прав частных охранников по сравнению с милицией (19%). Для производства существенным фактором так же является случаи нечестности со стороны частных охранников (16%). Самая низкая степень влияния на решение о сотрудничестве у показателей - зависимость ОП от органов МВД (Т-3%, П-5%, У-2%), а так же несоответствие уровня ОП мировому уровню (Т-0%, П-3%, У-6%).



По отраслям негативные характеристики распределяются следующим образом: Торговля: с большим отрывом –низкий уровень подготовки охранников (30%), на втором- дороговизна услуги (23%), на третьем – недостаток реальных прав ЧО по сравнению с милицией (17%). Производство: низкий уровень подготовки охранников (с большим отрывом) (31%), на втором месте- дороговизна услуг (18%), и на одном уровне- недостаток реальных прав частного охранника по сравнению с милицией (16%), и случаи нечестности охранников (16%). В сфере услуг: низкий уровень подготовки охранников (28%), далее – недостаток реальных прав (19%) и далее – дороговизна услуг (15%).





Наиболее значимая негативная характеристика - низкий уровень подготовки охранников - имеет наибольшую важность для представителей сферы торговли. Категория «дороговизна услуг» имеет высокую степень важности для представителей производственной сферы и сферы услуг. Не смотря на то, что категория недостаток реальных прав частных охранников по сравнению с милицией наиболее высока для представителей сферы услуг, уровень важности данного критерия высок и для представителей производства и торговли.

## Выводы и рекомендации

Представители российского бизнеса испытывают высокий уровень опасности, прежде всего от представителей власти, 27% ответов на вопрос о наиболее значимых угрозах для бизнеса - «произвол властей», большую тревогу у представителей бизнеса вызывает и сохранность ценностей (23% ответов), на третьем месте опасность вымогательства, рейдерских атак и иных угроз со стороны организованной преступности (21%).

Такая ситуация диктует и потребности в охранных услугах. Самая высокая потребность (27%) в охране объектов, на втором по значимости месте потребность в комплексном обеспечении безопасности (20%), 19% ответов посвящены заинтересованности в защите информации.

Не смотря на то, что угрозу личной безопасности испытывают 14% респондентов, только 4% опрашиваемых проявили заинтересованность в услугах по обеспечению личной безопасности, что позволяет предположить, что потребность в физической безопасности составляет лишь долю в личной безопасности, остальную часть, скорее всего, составляет потребность в юридической защите и защите информации. Что бы более точно определиться по этому вопросу необходимо дополнительное исследование.

При выборе охранного предприятия представители российского бизнеса ориентируются, прежде всего, на такие критерии как «надежность» (24%), «доступная цена» (16% ответов), «многолетний положительный опыт работы» (14%). Такие критерии, как «соответствие мировым бизнес стандартам» и «известность охранного предприятия» на сегодняшний день влияния на выбор охранного предприятия не имеют (по 1% ответов)

Стоит обратить внимание, что критерий «доступная цена» занимает гораздо меньшую долю, чем критерий «надежность», что позволяет говорить о том, что респонденты воспринимают цены на охранные услуги лояльно и порог цены на уровне адекватности не пройден (цена адекватна уровню оказываемых услуг) В такой ситуации возможно говорить о повышении цен за счет качества оказываемых услуг, особенно для организаций подтвердивших свою надежность и имеющих многолетний положительный опыт работы.

Основным критерием надежности респонденты определили «четкое выполнение договорных обязательств» (33%), вторым по степени значимости (22%) стал «высокий уровень технической оснащенности и вооруженности», на третьем месте (19%) - «высокий уровень подготовки охранников». Обращает на себя внимание и следующая ситуация, если еще не так давно критерии «Конфиденциальность», и «независимость от гос. Структур» выдвигались охранным предприятием как преимущество, то по проведенному исследованию видно, что они не влияют на показатель надежности охранного предприятия (по 3%), при этом критерием надежности становится «взаимодействие ОП с гос структурами» (14%). «Известность охранного предприятия» как критерий надежности, респондентами в целом не рассматривается - 1%. Полученные данные позволяют говорить о том, что преимущественное положение на рынке охранных услуг будут иметь фирмы, ответственно выполняющие договорные обязательства, повышающие уровень технической оснащенности, имеющие в штате хорошо подготовленных сотрудников, активно взаимодействующие с государственными структурами.

Весьма показательной выглядит и ситуация с негативными характеристиками. 27% респондентов сообщили, что готовы отказаться от сотрудничества с охранным предприятием, если у него «низкий уровень подготовки охранников». С серьезным разрывом в 8% идет дороговизна услуг (19%) и «недостаток реальных прав частного охранника по сравнению с милицией». Как уже указывалось ранее категория «зависимость частной охраны от МВД» не является категорией негативно влияющей на решение о сотрудничестве с охранный организацией (4%). Можно отметить, что категория сотрудничество с гос органами, включая МВД из негативных категорий мешающих сотрудничеству перешла в позитивную категорию- надежности охранного предприятия. Следует так же обратить внимание, что при сотрудничестве с гос органами и МВД желательно сотрудничать в направлении расширения прав частного охранника. Но ключевым направлением по повышению конкурентоспособности ОП является работа по повышению уровня подготовки охранников, так как именно этот критерий имеет самое негативное влияние при решении вопросов о продолжении контракта или заключения новых договоров с новыми клиентами

*В целом по этому блоку можно дать следующие рекомендации*

В пакете предлагаемых услуг желательно иметь:

КЦ РОСС и ТПП РФ по заданию КС при ДООП России, Исследование  
«Отношение руководителей предприятий к вопросам безопасности и частной охранно- оыской деятельности»

КЦ РОСС и ТПП РФ по заданию КС при ДООП России, Исследование  
«Отношение руководителей предприятий к вопросам безопасности и частной охранно- оыской деятельности»

- услуги по охране объектов
- комплексное обеспечение безопасности
- услуги по защите информации

В информационных и рекламных материалах желательно делать акцент на

- надежности охранного предприятия
- обоснованности предлагаемых цен
- сроке работы организации на рынке охранных услуг

При этом, для демонстрации надежности охранной организации, желательно использовать следующие аргументы:

- указывать заказчиков, сроки их сотрудничества с ОП, отзывы и рекомендательные письма (при обязательном согласовании данных с заказчиком)
- указывать информацию о прохождении обучения охранников, уровень их образования и подготовки,
- указывать информацию об участии охранного предприятия в профессиональных соревнованиях
- указывать информацию о наградах рядовых сотрудников
- указывать информацию о работе в общественных профессиональных организациях и других формах сотрудничества с государственными организациями

Для организаций имеющих многолетний положительный опыт работы и подтвердивших свою надежность имеется потенциальная возможность повышения цен на предоставляемые услуги

#### *Часть II Данные анкетирования с привязкой по отраслям.*

Во второй части исследования все обсуждаемые ранее вопросы рассмотрены с точки зрения принадлежности респондентов различным отраслям.

Как и в целом по выборке наиболее значимой угрозой для представителей всех отраслей бизнеса является «произвол властей» (Торговля -26%, Производство – 27%, Услуги- 26%) и «кража ценностей» (Т-26%, П-25%, У-26%), однако для торговли на столь же значимом месте стоит и угроза «вымогательства, рейдерских атак, иных действий со стороны организованной преступности» (26%). Наиболее защищенными себя ощущают представители сферы услуг (нет угроз-12%), хотя именно представители этой отрасли более чем другие опасаются «разбойных нападений» (10%). «Угроза личной безопасности» наиболее существенна для руководителей сферы торговли (13%).

Степень важности наиболее значимых угроз наиболее высока в категориях «произвол властей», «кража ценностей». Во вторую группу по степени важности входят «угрозы личной безопасности» и «разбойные нападения». При этом угроза личной безопасности для представителей сферы услуг имеет высокую степень важности (более 60%), в сфере торговли высокую степень важности имеют «разбойные нападения» (50%)

Не смотря на то, что торговля испытывает максимальный уровень угроз в сфере личной безопасности, потребность в услуге личной охраны у нее не велика и находится на одном уровне со сферой производства (Т-3%, П,У-4%). Максимальную потребность респонденты испытывают в охране объектов (Т-25%, П-31%, У-24%), при этом наибольшая потребность в данной услуге у представителей производства. Так же и у представителей торговли и в производстве и в сфере услуг высокий уровень потребности в услугах по защите информации (Т-22%, П-20%), юридической защите (Т-22%, У-20%) и комплексного обеспечения безопасности (П-23%, Т-19%). В сфере защиты информации максимальную потребность испытывают представители торговли, ниже уровень потребности у представителей сферы услуг. (Т-22%, У-20%) Уровень потребности в юридической защите одинаково высок как у торговли, так и в сфере услуг (Т-22%, У-22%). В комплексном обеспечении безопасности более всего заинтересованы представители производства (П-23%). Потребность в сопровождении грузов на невысоком уровне и преобладает у представителей сферы услуг (У-13%).

Исходя из полученных данных можно выделить следующие тенденции:

Торговые организации более всего заинтересованы в охране объектов (25%), далее их интересует защита информации (22%) и юридическая защита(22), на следующем месте – комплексное обеспечение безопасности (19).

В производстве с большим отрывом присутствует потребность в охране объектов(31%), на втором месте комплексное обеспечение безопасности(23%), третье место делят между собой защита информации (17%)и юридическая защита(17%).

В сфере услуг максимальная потребность в охране объектов (24%), очень близко юридическая защита (22%), на третьем месте – защита информации(20%). В сфере услуг, так же велика потребность в сопровождении грузов (13%).

Уровень важности услуг «охрана объектов» и «комплексное обеспечение безопасности» высок для всех отраслей, значительно ниже уровень важности, не смотря на востребованность услуги у «юридической защиты». Еще ниже уровень важности у «защиты информации» так же не смотря на высокую степень востребованности (Т-22%, П-20%). Степень важности услуг личной охраны высока только для представителей сферы услуг

Основным критерием выбора ОП является надежность ((Т-18%, П-29%, У-24%), на втором месте многолетний положительный опыт работы (Т-28%, П-12%, У-24%), на третьем месте – доступная цена (Т-6%, П-22%, У-16%), по остальным критериям идет распределений по отраслям. Так доступная цена - наиболее существенный критерий для представителей производства (22%), Конфиденциальность так же наиболее значима для производства (16%), а отсутствие проблем с законом и наличие рекомендаций от официальных лиц наиболее значимые критерии для представителей торговли (по 15%).

Если посмотреть по респондентам с точки зрения отраслевой принадлежности, то картина складывается следующим образом:

по торговле: Основным критерий с большим отрывом – многолетний положительный опыт работы(28%), на втором месте- надежность(18%), третье место делят наличие рекомендаций от знакомых или партнеров (15%) и отсутствие проблем с законом у ОП (15%).

В производственной сфере лидирует надежность (29%), далее доступная цена (22%), на третьем месте конфиденциальность (16%).

В сфере услуг основной критерий- надежность (24%), далее с небольшим отрывом многолетний положительный опыт работы (21%) и на третьем месте- доступная цена (16%).

Критерий соответствие ОП мировым стандартам влияния на выбор ОП не имеет ( Т-0%, П-1%, У-0%), так же низок уровень влияния у категории – известность, публичность (Т,П,У-0%).

Наиболее значимый критерий «надежность» имеет и высокую степень важности для всех отраслей, «многолетний положительный опыт работы» не смотря на определяющее положение в целом наиболее важен для отраслей- производство и торговля. Степень важности критерия «доступная цена» не столь высока, что подтверждает, что порог «адекватности цен» еще не достигнут. Следует обратить внимание на категорию «личные отношения с руководителем». Не смотря, на то, что этот критерий не имеет высокий уровень при выборе охранного предприятия, однако в сфере услуг он имеет высокую степень важности. Высокая степень важности для представителей производства – наличие рекомендаций от официальных органов (МВД, ТПП) (65%). Не смотря на то, что критерий – внешний вид охранников важен с точки зрения отношения граждан к частной охране, на процесс выбора охранного предприятия данный критерий влияния не имеет.

При оценке надежности ОП первое требование- четкое выполнение договорных обязательств (Т-30%, П-32%, У-34%), на втором месте высокий уровень технической оснащенности (Т-25%, П-19%, У-20%) и высокий уровень подготовки охранников (Т-25%, П-19%, У-17%). Эти категории оценки надежности существенны для всех отраслей. При этом для производственной сферы гораздо большее значение, чем для других имеет конфиденциальность (13%), для торговли – взаимодействие охранного предприятия с государственными структурами (11%).

В целом по отраслям критерии надежности распределяются следующим образом:

Торговля - четкое выполнение договорных обязательств (30%), затем высокий уровень технической оснащенности (25%) и подготовки охранников (25%).

Производство: Четкое выполнение договорных обязательств (с большим отрывом) (32%), затем высокий уровень подготовки охранников (19%) и следующее – высокий уровень технической оснащенности (16%).

В сфере услуг абсолютный лидер – четкое выполнение договорных обязательств (34%), на втором месте высокий уровень технической оснащенности и вооруженности (20%) и на третьем - высокий уровень подготовки охранников (17%).

Необходимо отметить, что такие критерии как независимость охранного предприятия от государственных структур (Т-0%, П-2%, У-3%), и известность, публичность ОП (Т-3%, П-3%, У-2%) влияния на критерий надежности практически не оказывают

Четкое выполнение договорных обязательств не только самый значимый критерий надежности, но и имеющий высокую степень важности. Самый низкий уровень важности имеет категория «независимость от гос. Структур»

Более всего влияет на нежелание заключить договор с ОП влияет низкий уровень подготовки охранников - это характерно для всех отраслей (Т-30%, П-31%, У-28%). На втором месте для торговли и производства - дороговизна услуг (Т-23%, П-18%), для представителей сферы услуг – недостаток реальных прав частных охранников по сравнению с милицией (19%). Для производства существенным фактором так же является случаи нечестности со стороны частных охранников (16%). Самая низкая степень влияния на решение о сотрудничестве у поставщиков - зависимость ОП от органов МВД (Т-3%, П-5%, У-2%), а так же несоответствие уровня ОП мировому уровню (Т-0%, П-3%, У-6%).

По отраслям негативные характеристики распределяются следующим образом:  
Торговля: с большим отрывом – низкий уровень подготовки охранников (30%), на втором - дороговизна услуги (23%), на третьем – недостаток реальных прав ЧО по сравнению с милицией (17%).

Производство: Низкий уровень подготовки охранников (с большим отрывом) (31%), на втором месте- дороговизна услуг(18%), и на одном уровне- недостаток реальных прав частного охранника по сравнению с милицией (16%), и случаи нечестности охранников (16%).

В сфере услуг: низкий уровень подготовки охранников (28%), далее – недостаток реальных прав (19%) и далее – дороговизна услуг (15%).

Наиболее значимая негативная характеристика - низкий уровень подготовки охранников- имеет наибольшую важность для представителей сферы торговли. Категория «дороговизна услуг имеет высокую степень важности для представителей производственной сферы и сферы услуг. Не смотря на то, что категория недостаток реальных прав частных охранников по сравнению с милицией наиболее высока для представителей сферы услуг, уровень важности данного критерия высок и для представителей производства и торговли.

#### Основные рекомендации

Полученные данные позволяют сделать выводы, что не смотря на то, что общие тенденции при развитии по отраслям сохраняются, каждая отрасль имеет свои особенности, что желательно учитывать в работе с руководителями различных отраслей

#### При обращении в торговые организации

В пакете услуг желательно иметь

- услуги по охране объектов
- услуги по юридической защите
- комплексное обеспечение безопасности

При рекламных и информационных материалах основной акцент делать на:

- многолетний положительный опыт работы
- высокому уровню технической оснащенности
- высокому уровню подготовки охранников (награды, образование, уровень подготовки, участие в профессиональных соревнованиях)
- надежность охранной организации
- наличие рекомендаций от знакомых или партнеров
- отсутствие проблем с законом у охранного предприятия

#### В пакете для производственных организаций

- услуги по охране объектов
- комплексное обеспечение безопасности
- услуги по защите информации
- услуги по юридической защите.

При рекламных и информационных материалах основной акцент делать на:

- надежности охранной организации
- уровне выполнения договорных обязательств (список клиентов, отзывы, рекомендательные письма)
- высокому уровню подготовки охранников (награды, образование, уровень подготовки, участие в профессиональных соревнованиях)
- на высокому уровню технической оснащенности охранного предприятия
- обоснованной, доступной цене
- на соблюдении конфиденциальности
- рекомендации от официальных органов (МВД, ТПП)
- на отсутствие криминальных инцидентов с участием охранников Вашего предприятия

#### В пакете для сферы услуг

- услуги по охране объектов
- услуги по юридической защите
- услуги по защите информации
- услуги по сопровождению грузов
- услуги личной охраны

При рекламных и информационных материалах основной акцент делать на:

- надежность охранной организации
- уровне выполнения договорных обязательств (список клиентов, отзывы, рекомендательные письма)
- высокому уровню подготовки охранников (награды, образование, уровень подготовки, участие в профессиональных соревнованиях)
- на высокому уровню технической оснащенности охранного предприятия
- на многолетнем положительном опыте работы организации
- на обоснованной, доступной цене

Максимально использовать возможности по установке личных отношений с руководителем

В результате проведенного исследования можно сделать следующие общие выводы. На сегодняшний день, при выборе охранной организации представители российского бизнеса ориентируются прежде всего на надежные охранные организации имеющие многолетний положительный опыт работы и предоставляющие услуги по доступным ценам. Преимущественное положение на рынке будут занимать охранные организации повышающие уровень технической оснащенности и уделяющие внимание высокому уровню подготовки охранников. Организации делающие ставку на независимость от государственных структур, на личные отношения с руководителем предприятия, конфиденциальность оказываемых услуг, но игнорирующие представленные выше требования могут оказаться аутсайдерами. Соответствие охранного предприятия мировым бизнес стандартам, известность охранного предприятия по данным проведенного исследования, влияния на выбор охранного предприятия не имеют, из чего можно сделать вывод, что прямая реклама на сектор B2B влияния, скорее всего, не окажет, однако хорошо организованная PR компания может иметь позитивные результаты. Ключевым же направлением по повышению конкурентоспособности охранного предприятия является работа по повышению уровня подготовки охранников, так как именно этот критерий имеет самое негативное влияние при решении вопросов о продолжении контракта или заключения новых договоров с новыми клиентами

## Приложение 9

**Рекомендации  
Общественной палаты Российской Федерации  
по итогам заседания рабочей группы  
по вопросам ценообразования на охранные услуги  
на тему: «О проблемах ценообразования при оказании  
частными охранными организациями услуг на объектах,  
обеспечение безопасности которых финансируется  
за счет средств государственного  
и муниципального бюджетов»**

17 апреля 2018 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) состоялось заседание рабочей группы по вопросам ценообразования по государственным и муниципальным контрактам на закупку охранных услуг при Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию экономики, предпринимательства, сферы услуг и потребительского рынка (далее – рабочая группа по вопросам ценообразования на охранные услуги) на тему: «О проблемах ценообразования при оказании частными охранными организациями услуг на объектах, обеспечение безопасности которых финансируется за счет средств государственного и муниципального бюджетов» (далее – заседание, мероприятие).

В заседании принимали участие члены Общественной палаты, рабочей группы по вопросам ценообразования на охранные услуги в том числе: представители исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, общественных объединений, а также экспертных и научных сообществ.

Участники мероприятия обсудили актуальные проблемы в сфере организации проведения конкурсов и торгов на оказание охранных услуг по обеспечению безопасности объектов, финансируемых за счет средств государственного и муниципального бюджетов, и определили основные проблемы в данной отрасли.

Участники заседания отметили, что повышение качества охраны объектов, в первую очередь с массовым пребыванием людей, в том числе безопасность которых обеспечивается за счет средств федерального и муниципального бюджетов, является критично важным как для государственных органов, регулирующих и отвечающих за вопросы охраны и безопасности, так и для частной охранной отрасли.

Одним из основных элементов повышения качества обеспечения безопасности охраняемых объектов, по мнению участников заседания, является адекватная оплата охранных услуг со стороны их заказчика и недопущение необоснованного снижения стоимости таких услуг участниками конкурса в процессе торгов.

По мнению экспертов, снижение заказчиками охранных услуг начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК) ниже расчетного уровня минимальной цены изначально ставит руководителей охранных организаций в ситуацию невозможности выплаты работникам заработной платы не ниже установленного в регионе минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) и осуществления выплат налогов и сборов в полном объеме с фонда оплаты труда в соответствующие бюджеты. Декларируемая при этом заказчиками – представителями государственных и муниципальных органов и учреждений, экономия бюджетных средств является мнимой, так как приводит к недополучению установленных налогов и сборов в размерах, значительно превышающих «сэкономленные» таким образом средства.

Второй стороной проблемы является необоснованное снижение цены охранных услуг самими субъектами данного рынка (частными охранными организациями).

Зачастую на рынке охранных услуг, закупаемых в интересах государственных и муниципальных заказчиков, охранные организации создают себе конкурентные преимущества за счет уклонения от уплаты налогов, нарушения лицензионных требований и норм трудового законодательства, использованию персонала без соответствующей квалификации и статуса частного охранника. Снижая расценки, руководители охранных организаций, пытаются уло-

житься в оставшиеся суммы, выплачивают персоналу заработную плату официально не учтенными в бухгалтерской отчетности предприятия наличными денежными средствами, не оформляют специалистов по охране в штат организации, не заключают с ними трудовых договоров, зачастую необоснованно применяют упрощенную систему налогообложения, уклоняясь от уплаты налога на добавленную стоимость.

Снижение цены контракта на 40–60 % от НМЦК приводит к тому, что соответствующие организации уже не способны обеспечивать необходимый уровень охраны объектов. Соответствующие отчисления во внебюджетные фонды и уплата налогов в необходимых объемах не осуществляются. При этом нередко, получая справку с заниженным доходом, работники таких организаций обращаются в государственные органы социальной поддержки с целью получить различные льготы по оплате жилья, электроэнергии и другие.

Таким образом, недобросовестные охранные предприятия наносят существенный ущерб экономике и дискредитируют частную охранную отрасль в целом.

Отсутствие методики борьбы с подобными нарушениями, системы мониторинга и анализа рынка частных охранных услуг, маркеров, на основе которых можно выявлять организации, нарушающие законодательство, приводит к тому, что недобросовестные охранные организации, используя конкурентные преимущества, активно захватывают рынок по охране объектов, финансируемых за счет средств государственного и муниципального бюджетов, вытесняя добросовестные предприятия.

Участники мероприятия согласились, что для услуг по охране объектов может быть рассчитана их минимальная стоимость. При этом в основу такого расчета закладывается безусловная обязанность работодателя выплачивать работнику, полностью отработавшему месячную норму рабочего времени и выполнившему нормы труда (трудовые обязанности), заработную плату, в размере не ниже минимального размера оплаты труда, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации (ста-

тьи 91, 133 Трудового кодекса Российской Федерации, статья 37 Конституции Российской Федерации).

По мнению участников заседания, если бы НМЦК не опускалась ниже расчетной минимальной цены, то на бюджетный рынок могли бы выйти крупные, профессиональные охранные организации, способные обеспечить высокое качество охраны. Именно такой подход позволит реально повысить уровень качества предоставляемых услуг, а также будет способствовать повышению уровня профессионализма работников частных охранных организаций.

Кроме того, приведение НМЦК в соответствии с расчетной минимальной стоимостью услуг по охране, позволит существенно нормализовать социально-экономическую обстановку в отрасли, уменьшить или полностью исключить так называемые «серые» схемы выплат заработной платы, исключить возможность получения работниками охранных организаций необоснованных социальных льгот, повысить размеры поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и внебюджетные фонды. Участниками мероприятия также отмечалась необходимость проведения компетентными органами проверки правомерности установления организациями, проводящими закупки охранных услуг, расценок, заведомо не позволяющих выплачивать работникам установленный в регионе минимальный размер оплаты труда.

Учитывая обозначенные в ходе мероприятия проблемы, участниками мероприятия была рассмотрена и одобрена Методика расчета минимальной стоимости охранных услуг (далее – методика) разработанная Общероссийским отраслевым объединением работодателей в сфере охраны и безопасности «Федеральный координационный центр руководителей охранных структур», содержащая основные принципы формирования размеров вознаграждения за предоставление охранных услуг, в частности:

1. Расчет численности работников на 1 (один) круглосуточный пост охраны в составе 1 (одного) охранника (коэффициент сменности).
2. Минимальная заработная плата работника.
3. Размер заработной платы (оплаты труда).

4. Взносы на заработную плату.
5. Резерв на оплату отпусков.
6. Расчет минимальной величины стоимости поста.
7. Сравнительный анализ влияния выбора системы налогообложения при установлении минимальной цены.

Учитывая вышеизложенное, а также социальную важность и актуальность общественных отношений в сфере обеспечения охраны и безопасности объектов, финансируемых за счет государственного и муниципальных бюджетов, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть возможность внесения в Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» изменений, предусматривающих тарификацию услуг частных охранных организаций по охране объектов, безопасность которых финансируется за счет средств государственного и муниципальных бюджетов.

Счетной палате Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассмотреть возможность анализа эффективности распоряжения средствами бюджетной системы Российской Федерации при осуществлении государственных и муниципальных закупок к сфере охранных услуг и разработки по его итогам предложений и рекомендаций по совершенствованию федерального законодательства в части обеспечения оплаты труда работникам в размере не менее МРОТ, уплаты установленных законом налогов и сборов.

Министерству экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе

Рассмотреть возможность:

1. Внесения изменений в соответствующие ведомственные акты в части установления методики определения НМЦК и мер по дополнительному обоснованию участником торгов предложенной им цены.

2. Утверждения методики расчета минимальной стоимости охранных услуг.

Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Формирования совместно с Федеральной налоговой службой и Федеральной службой по труду и занятости постоянно действующей рабочей группы при Координационном совете по вопросам частной охранной деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации с целью оперативного реагирования на информацию о нарушениях налогового, трудового и охранного законодательства заказчиками охранных услуг и (или) частными охранными организациями.

2. Содействия развитию общественно-государственного партнерства в сфере охраны и безопасности. Актуализации разработки и принятия отраслевых соглашений с отраслевыми объединениями работодателей и профессиональными союзами в сфере охраны и безопасности, с принятием в дальнейшем норм, обязательных к исполнению всеми участниками рынка охранных услуг, направленных на повышение качества их предоставления.

3. Разработки совместно с отраслевыми объединениями работодателей, другими заинтересованными общественными объединениями охранного сообщества и направления в заинтересованные министерства и ведомства, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендаций по вопросам проведения мониторинга и дальнейшего реагирования на возможные нарушения законодательства при проведении конкурсных процедур и заключении договоров на охрану объектов, безопасность которых обеспечивается за счет средств федерального и муниципального бюджетов, с использованием методики расчета минимальной стоимости охранных услуг.

## Приложение 9А

### Методика расчета минимальной стоимости услуг по охране

#### Оглавление

1. Основные понятия.
2. Расчет численности работников на 1 (один) круглосуточный пост охраны в составе 1 (одного) охранника (коэффициент сменности).
3. Минимальная заработная плата работника.
4. Размер заработной платы (оплаты труда).
5. Взносы на заработную плату.
6. Резерв на оплату отпусков.
7. Расчет минимальной величины стоимости поста.
8. Сравнительный анализ влияния выбора системы налогообложения при установлении минимальной цены.
9. Вывод.

Охранная отрасль – одна из самых трудоемких отраслей экономики, так как доля (сегмент) заработной платы в общей сумме затрат занимает до 68 %.

В соответствии со статьей 11.1 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон) частный охранник работает *по трудовому договору с частной охранной организацией*, и его трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и Законом.

Основы трудового законодательства заложены в Трудовом Кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Именно поэтому в основу методики заложены основы **правильного планового расчета заработной платы**.

Отклонение от планового расчета начислений **фактической** заработной платы влечет самые тяжелые последствия для работодателя в части трудовых и налоговых споров.

#### Основные понятия

**Рабочее время** – время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые относятся к рабочему времени (ст. 91 ТК РФ).

**Нормальная продолжительность рабочего времени** не может превышать 40 часов в неделю (ст. 91 ТК РФ).

**Сменная работа** – это работа в две, три или четыре смены (ст. 103 ТК РФ). Она вводится в ЧОО в тех случаях, когда в договоре с заказчиком услуг есть требования непрерывности охраны, то есть длительность пребывания работника на рабочем месте превышает допустимую продолжительность ежедневной работы, а также в целях более эффективного оказания услуг. При сменной работе каждая группа работников должна трудиться в течение установленной продолжительности рабочего времени в соответствии с графиком сменности. Максимальная длительность смены 24 часа (ст. 99 и ст. 103 ТК РФ).

**Суммированный учет рабочего времени** – продолжительность рабочего времени, не превышающая нормальное число рабочих часов за учетный период (месяц, квартал и другие периоды), установленный правилами внутреннего трудового распорядка. Учетный период не может превышать один год, а для учета рабочего времени работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, – три месяца (ст. 104 ТК РФ).

**Нормальное число рабочих часов за учетный период** – количество часов, которое определяется исходя из установленной для данной категории работников еженедельной продолжительности рабочего времени. Для работников, работающих неполный рабочий день (смену) и (или) неполную рабочую неделю, нормальное число рабочих часов за учетный период соответственно уменьшается (ст. 104 ТК РФ).

**Трудовая функция** – работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы (ст. 15 ТК РФ).

**Заработная плата (оплата труда работника)** – вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) (ст. 129 ТК РФ).

**Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)** – устанавливается одновременно на всей территории РФ федеральным законом и представляет собой одну из основных государственных гарантий по оплате труда работников. Это следует из части 2 статьи 7 Конституции РФ, из абзаца 2 статьи 130 ТК РФ, части 1 статьи 133 ТК РФ. Месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда (ст. 133 ТК РФ).

**Расчет численности работников на 1 (один) круглосуточный пост охраны в составе 1 (одного) охранника (коэффициент сменности).**

При условии круглосуточной охраны могут быть установлены три варианта смен:

- 24 часа;
- 12 часов дневная смена и 12 часов ночная смена;
- 8 часов дневная смена, 8 часов вечерняя смена и 8 часов ночная смена.

При любой из вышеперечисленных смен выполнить условие нормальной продолжительности рабочего времени, которая должна составлять не больше 40 часов в неделю, не представляется возможным.

Поэтому необходимо установить суммированный учет рабочего времени с установлением учетного периода (месяца, квартала, максимум года).

По общему правилу договор на оказание охранных услуг заключается на год (с вариантом дальнейшей пролонгации). Рационально установить в правилах внутреннего трудового распорядка учетный период – год.

Рассчитаем коэффициент сменности на год.

При условии, что договор с одним постом и одним охранником на круглосуточную охрану заключен на год, время, необходимое для охраны на год рассчитывается следующим образом:

$$24 \text{ (час)} \times 1 \text{ (охранник)} \times 365 \text{ (дней)} = \mathbf{8\ 760 \text{ часов.}}$$

Теперь рассчитаем норму при 40-часовой рабочей неделе.

В 2017 г. при пятидневной рабочей неделе с двумя выходными днями будет 247 рабочих дней, в том числе 3 сокращенных на один час рабочих дней, указанных выше, и 118 выходных и нерабочих праздничных дней.

Норма рабочего времени в 2017 г. составит:

при 40-часовой рабочей неделе – 1 973 час. (8 час. x 247 дней – 3 час.).

Рассчитаем коэффициент сменности:

$$8\ 760 \text{ часов} : 1\ 973 \text{ часов} = \mathbf{4,44}$$

В последующие годы расчет аналогичен. При этом погрешность расчета минимальна.

В среднем за ряд лет с учетом поправки на наличие листов нетрудоспособности, отпуска коэффициент сменности составляет не менее 4,5.

В расчете не учтены обеденные перерывы. В течение рабочего дня (смены) работнику должен быть предоставлен перерыв для отдыха и питания продолжительностью не более двух часов и не менее 30 минут, который в рабочее время не включается. При оказании охранных услуг, где по условиям договора предоставление перерыва для отдыха и питания невозможно, работодатель обязан обеспечить работнику возможность отдыха и приема пищи в рабочее время. Перечень таких работ, а также места для отдыха и приема пищи устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка.

При охране с оружием не предоставление обеденных перерывов спорно.

*При установлении обеденных перерывов коэффициент сменности повышается.*

### **Минимальная заработная плата работника**

Минимальная заработная плата работника должна быть не ниже размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, в котором он осуществляет трудовую функцию.

В субъекте Российской Федерации размер минимальной заработной платы может устанавливаться региональным соглашением о минимальной заработной плате (ст. 133.1 ТК РФ).

«Московское трехстороннее соглашение на 2016–2018 годы между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателей» (Заключено 15.12.2015 с последующими редакциями) устанавливает размер минимальной заработной платы в городе Москве с 1 января 2016 г. – 17 300 рублей. При этом размер минимальной заработной платы в городе Москве пересматривается *ежеквартально* и устанавливается в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы.

Размер минимальной заработной платы устанавливается с первого числа месяца, следующего за месяцем вступления в силу постановления Правительства Москвы, устанавливающего величину прожиточного минимума трудоспособного населения города Москвы.

В случае снижения величины прожиточного минимума в городе Москве размер минимальной заработной платы сохраняется на прежнем уровне.

Например, на официальном сайте Правительства Москвы <http://www.mos.ru> 07.09.2016, и в «Вестнике Мэра и Правительства Москвы», № 51, 13.09.2016 г. размещено Постановление Правительства Москвы от 29.11.2016 г. № 794-ПП установлена величина прожиточного минимума за III квартал 2016 года. Она составила 17 561 руб. Начало действия документа – 18.09.2016 г. Величина прожиточного минимума для трудоспособного населения превысила установленную ранее 17 300 руб.

Поэтому с 1 октября 2016 г. МРОТ составляет 17 561 руб.

Постановлением Правительства Москвы от 07.03.2017 г. № 88-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за IV квартал 2016 г.» прожиточный минимум для *трудоспособного населения* установлен в размере 17219 рублей, что меньше установленного МРОТ с 1 октября 2016 г. Так как произошло снижение величины прожиточного минимума, размер МРОТ сохраняется на прежнем уровне – 17 561 руб.

Динамика должна прослеживаться самостоятельно.

Справочно:

При отсутствии действующего регионального соглашения в других регионах необходимо руководствоваться минимальным размером оплаты труда, установленным федеральным законодательством.

### **Размер заработной платы (оплаты труда)**

Размер оплаты труда при расчете цены по договору из расчета 1 (одного) круглосуточного поста охраны в составе 1 (одного) охранника не может быть ниже суммы, установленной в следующем расчете:

МРОТ x Коэффициент сменности

Исходя из данных, приведенных в двух предыдущих разделах:  
17 561 руб. x 4,5 = 79 024 руб.50 коп.

Размер заработной платы круглосуточного поста охраны составит: **79 024,50 руб.**

Размер минимальной заработной платы в городе Москве включает тарифную ставку (оклад) или оплату труда по бестарифной системе, а также доплаты, надбавки, премии и другие выплаты, *за исключением выплат, производимых в соответствии со статьями 147, 151, 152, 153, 154 ТК РФ.*

Работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере работникам, труд которых оплачивается по дневным и часовым тарифным ставкам, – в размере не менее двойной дневной или часовой тарифной ставки. Эта сумма в расчете не учтена.

В соответствии со статьей 154 ТК РФ Правительство Российской Федерации Постановлением от 22.07.2008 г. №554 установило минимальный размер повышения оплаты труда за работу в ночное время (с 22 часов до 6 часов), который составляет 20 процентов ча-

совой тарифной ставки (оклада (должностного оклада), рассчитанного за час работы) за каждый час работы в ночное время.

В месяц у работника при 24-часовой смене 7–8 смен. Для расчета, указанного ниже, берем 7,5 смен.

Стоимость 1 часа для расчета суммы оплаты ночных часов рассчитаем, как деление размера минимальной заработной платы на среднее количество часов в месяце.

17 561 руб. : 164,4 час = 106,82 руб.,

где:

17 561 руб. – МРОТ;

164,4 час – среднее количество рабочих часов в месяце на одного охранника

(1 973 часов: 12 месяцев)

Сумма оплаты ночных часов на 1 работника в месяц составит:

106,82 руб. x 8 часов x 7,5 смен. x 20 : 100 = 1 281,84 руб.

Сумма оплаты ночных часов на круглосуточный пост в составе одного охранника в месяц соответственно составит:

1 281,84 руб. x 4,5 охр. = 5 768,28 руб.

Справочно: сумма ночных часов может составить меньшую величину, если часовая тарифная ставка установлена меньше, а МРОТ выполняется выплатой надбавок и премий.

**Внимание! В других субъектах Российской Федерации в размер минимальной заработной платы могут не входить иные составляющие, такие, например, как районные коэффициенты и северные надбавки, которые начисляются в обязательном порядке СВЕРХ минимального размера оплаты труда и, зачастую, значительно повышают стоимость охраны.**

#### **Взносы на заработную плату**

С 1 января 2017 г. в НК РФ установлена ставка страховых взносов в Пенсионный фонд (ПФ РФ) в размере 22 % на 2017, 2018 и 2019 годы, если выплаты физическим лицам не превышают предельную величину базы, и 10 % с сумм свыше. Предельная величина базы на 2017 год установлена Правительством РФ с учетом размера средней заработной платы и повышающего коэффициента – 876 000 рублей при расчете минимальной цены на рассматриваемый пост не может быть достигнута. На последующие годы аналогично.

По обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ОСС) размер страховых взносов установлен 2,9 %.

Страховые взносы в Фонд обязательного медицинского страхования 5,1 %.

Тарифы страховых взносов от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017 г. установлены Федеральным законом от 19.12.2016 г. № 419-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и Федеральным законом от 22.12.2005 г. № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год». 1 класс профессионального риска – 0,2 %.

Итого начисление страховых взносов на каждый рубль заработной платы **30,2 %**.

Размер страховых взносов на начисленную заработную плату круглосуточного поста охраны составит: **79 024,50 руб. x 30,2 : 100 = 23 865,40 руб.**

Размер страховых взносов на доплату за начисленные ночные часы круглосуточного поста охраны составит: **5 768,28 руб. x 30,2 : 100 = 1 742,02 руб.**

#### **Резерв на оплату отпусков**

В соответствии со статьями 114, 115 ТК РФ ежегодно работникам должны предоставляться отпуска с сохранением места работы (должности) и среднего заработка.

Расчетным периодом для расчета отпускных являются 12 календарных месяцев, предшествующих отпуску. Сумма предполагаемого заработка за расчетный период, принимаемого при расчете отпускных, равна:

(79 024,50 руб. + 5 768,28 руб.) x 12 мес. = 1 017 513,36 руб.

Руководствуясь в расчете статьей 139 ТК РФ, размер среднего дневного заработка для оплаты отпусков составит:

1 017 513,36 руб. : 12 мес. : 29,3 дн. = 2 893,95 руб.

В соответствии со статьей 115 ТК РФ продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска составляет 28 календарных дней.

Предполагаемый размер отпускных по всем сотрудникам на год составит: 2 893,95 руб. x 28 дн. = 81 030,60 руб.

Размер страховых взносов (30,2 %) с предполагаемой годовой суммы отпускных составит: 81 030,60 руб. x 30,2 : 100 = 24 471,24 руб.

Предполагаемый размер отпускных на год с учетом страховых взносов составит: 81 030,60 руб. + 24 471,24 руб. = 105 501,84 руб.

Ежемесячная сумма отчислений в резерв на оплату отпусков по круглосуточному посту в составе одного охранника составит:

**105 501,84 руб. : 12 мес. = 8 791,82 руб.**

#### **Расчет минимальной величины стоимости поста**

При определении минимальной величины стоимости поста охраны следует учитывать следующие параметры:

- минимальный размер оплаты труда г. Москвы;
- процентные ставки отчислений в фонды от начисленной заработной платы;
- коэффициент сменности;
- размер материальных затрат (специальная форменная одежда, оружие, добровольное страхование охранников и т. д.);
- размер общехозяйственных расходов;
- уровень рентабельности (прибыль);
- НДС 18 %.

Общехозяйственные расходы – расходы для нужд управления, не связанные непосредственно с процессом оказания услуг (административно-управленческие расходы; содержание общехозяйственного персонала, не связанного с процессом оказания услуг; амортизационные отчисления и расходы на ремонт основных средств управленческого и общехозяйственного назначения; арендная плата за помещения общехозяйственного назначения; расходы по оплате информационных, аудиторских, консультационных и т. п. услуг; другие аналогичные по назначению управленческие расходы).

Рентабельность является показателем экономической эффективности деятельности организации и рассчитывается как процентное отношение прибыли к величине активов, затрат, выручки или капитала. Рентабельность показывает, сколько прибыли организация получила с каждой копейки выручки. Рентабельность *контролируют налоговые органы* (Приложение № 4 к Приказу ФНС

от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@). Игнорировать эту величину (ориентировочно 5 %) нельзя.

**(79 024,50 + 5 768,28 + 23 865,40 + 1 742,02 + 8 791,82) x 5 : 100 = 5 959,60 руб.**

В таблице приведен расчет стоимости без учета затрат, которыми частная организация может пренебречь ввиду уже наличия необходимых материальных средств для охраны (например, специальная форменная одежда, автотранспорт и т. д.).

*Таблица*

№ п/п	Элемент затрат	Стоимость в руб.
	Заработная плата круглосуточного поста охраны	79 024,50
	Доплата к заработной плате за ночные часы	5 768,28
	Отчисления в фонды от начисленной заработной платы	23 865,40
	Отчисления в фонды от начисленной доплаты за ночные часы	1 742,02
	Отчисления в резерв на оплату отпусков	8 791,82
	Материальные затраты	-
	Общехозяйственные расходы	-
	Всего	119 192,02
	<b>Прибыль 5%</b>	<b>5 959,60</b>
	<b>Стоимость услуги (цена)</b>	<b>125 151,62</b>
	Налог на добавленную стоимость 18 %	22 527,29
	<b>Всего с НДС</b>	<b>147 678,91</b>

#### **Сравнительный анализ влияния выбора системы налогообложения при установлении минимальной цены**

##### **Общий режим налогообложения**

При общем режиме налогообложения уплачиваются НДС 18 % и налог на прибыль в размере 20 % от 5 959,60 руб.

5 959,60 руб. x 20 : 100 = **1 191,92 руб.**

##### **Упрощенная система налогообложения (УСН) с объектом налогообложения доходы минус расходы.**

Для анализа и определения норматива рассчитаем минимальный налог на УСН со стоимости услуги (цены) без НДС: 125 151,62 руб. x 1 : 100 = 1 251,52 руб.

Следовательно, налог на УСН будет уплачиваться с суммы 5 959,60 руб. в размере 15 %, что ниже уплаты налога на прибыль при общем режиме налогообложения.

$5\,959,60 \text{ руб.} \times 15 : 100 = 893,94 \text{ руб.}$

**УСН с объектом налогообложения доходы.**

Налог на УСН по общему принципу составит:

$125\,151,62 \text{ руб.} \times 6 : 100 = 7\,509,10 \text{ руб.}$

Он снижается до половины на сумму страховых взносов, поэтому в бюджет уплачивается **3 754,55 руб.**

### Вывод

Понятие минимальной величины стоимости услуг по охране должно быть установлено для выполнения следующих правил:

- начальная (максимальная) цена договора в конкурсной документации не должна быть ниже этой расчетной стоимости;
- заказчик охранных услуг не имеет права допускать к конкурсу заявки, в которых указана цена ниже минимальной расчетной величины стоимости поста (постов).

**Цель** установления обязанности расчета минимальной стоимости охранных услуг:

- пресечь нарушения в налоговом законодательстве;
- пресечь нарушения в трудовом законодательстве;
- правильно установить нормирование труда и отдыха;
- выплачивать заработную плату в полном объеме в соответствии с законодательством;
- снижения доли «теневого» сектора экономики.

Любое снижение ниже минимальной величины стоимости услуг по охране приводит к снижению поступлений в бюджет, внебюджетные фонды, снижение оплаты труда работников и т.д.

При определении минимальной величины стоимости поста охраны (охранные услуги) необходимо учитывать, помимо указанного выше, соотношение цена/качество. Это соотношение должно соответствовать утвержденному уровню безопасности объекта, которое только увеличит стоимость услуг.

## Положения законодательства о частной охранной деятельности, требующие изменений

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
1	Часть четвертая статьи 12 Закона устанавливает, что «Заключение охранными организациями договоров с клиентами на оказание охранных услуг осуществляется в соответствии с положениями статьи 9 настоящего Закона ...» Часть первая статьи 9 Закона устанавливает, что Частный детектив обязан заключить с каждым из своих заказчиков договор на оказание сыскных услуг в письменной форме, в котором должны быть отражены сведения о договаривающихся сторонах, в том числе номер и дата выдачи лицензии, вид и содержание оказываемых услуг, срок их оказания, стоимость услуг или порядок ее определения.	Фактически указанные нормы запрещают подрядные работы, вместе с тем в Законе указано, что услуга должна быть оказана охранный организацией «лично», а также прямого запрета на осуществление подрядных работ нет. Общие нормы Гражданского законодательства устанавливают, что при наличии в договоре на оказание охранных услуг оговорки о возможности привлечения исполнителем к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков), заключение договора субподряда возможно и соответствует законодательству. Согласно ст. 783 ГК РФ к договору возмездного оказания услуг применяются общие положения о подряде, если это не противоречит нормам, регулирующим возмездное оказание услуг. Согласно ст. 706 ГК РФ, подрядчик вправе привлечь к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков).	<b>Предлагается</b> снять ограничения на привлечение охранных организаций в качестве соисполнителей при оказании охранных услуг, в том числе в ходе транспортировки охраняемого имущества (статьи 6 и 8 законопроекта).  Практика последних лет также показала необходимость государственно-частного партнерства в вопросах обеспечения безопасности объектов, подлежащих государственной охране при проведении массовых, в том числе международных спортивных мероприятий. Так в ходе обеспечения безопасности на мероприятиях Чемпионата мира ФИФА 2018 была привлечена 51 частная охранная организация. Непосредственно частной охраной страны обеспечивалась охрана двухсот тридцати шести объектов Чемпионата (236 объектов из 272), в том числе 12 стадионов, 12 удаленных пунктов досмотра транспорта и грузов, 32 базы команд, 36 предметных тренировочных площадок, 79 отелей и гостиниц, а также 65 иных объектов.

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
		Однако и в данном случае имеется оговорка: «если из закона или договора подряда не вытекает обязанность подрядчика выполнить предусмотренную в договоре работу лично». При этом, согласно ст. 422 ГК РФ Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.	Максимальное количество ежедневно выставляемых постов составило: – в нематчевый день – около четырех тысяч четырехсот (4 381) постов (из них 4 114 – силами частных охранных организаций); – в матчевый день (26 июня 2018 г.) – свыше шести тысяч семисот (6 733) постов (из них 6 334 – частных охранных организаций).
2	Установлен порядок формирования Перечня объектов, на которые охранная деятельность не распространяется (статья 11 Закона). Исключает возможность участия частных охранных структур в охране объектов, указанных в Перечне (приложение № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587).	Такое жесткое ограничение участия частных охранных организаций в охране государственных объектов, а также иной категории объектов, на которые охранная деятельность не распространяется, на практике приводит к дополнительным затратам средств государственного бюджета, а зачастую к ряду проблем по обеспечению качественной защиты таких объектов. При этом никаких вариантов для принятия альтернативных мер в настоящее время законодательством не предоставлено. Практика последних лет также показала необходимость государственно-частного партнерства в вопросах обеспечения безопасности объектов, подлежащих государственной охране при проведении массовых, в том числе международных спортивных мероприятий.	<b>Предлагается</b> сферу частной охранной деятельности законопроект жестко не ограничивать, оставив возможность компетентным органам для принятия решений о привлечении частных охранных организаций в порядке соисполнителей для охраны всех видов объектов (часть вторая статьи 4 Законопроекта). Перечень объектов, на которые охранная деятельность не распространяется, предлагается переименовать в – <b>Перечень объектов, подлежащих охране органами государственной охраны.</b> На практике комплексы зданий, территорий, подлежащих государственной охране имеют значительное количество объектов, не требующих обеспечения их охраны государственными служащими, и отдельные посты охраны могут быть переданы частным охранным организациям в порядке подряда при обязательном их взаимодействии с органами государственной охраны.

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
			Фактически подразделения органов государственной охраны берут на себя координацию деятельности охранных организаций и постоянный контроль за ними. При этом взятие отдельных постов под охрану частными охранными предприятиями принесет на них экономии бюджетных средств примерно в три раза.
3	Установлен закрытый перечень услуг, который может оказывать частная охранная организация (только охранные услуги, статья 15.1 Закона). ЧОО может оказывать только охранные услуги.	Такие ограничения создают значительные неудобства в первую очередь заказчику услуг, который вынужден нанимать несколько исполнителей, что в целом вызывает дополнительные затраты и нагрузку на бизнес.	<b>Предлагается</b> разрешить охранным организациям осуществлять определенный перечень других сопутствующих видов деятельности при наличии (при необходимости) дополнительных лицензий на их осуществление (статья 7 Законопроекта): Предлагается 10 видов деятельности, осуществление которых не влияет на качество оказываемых услуг, а в отдельных случаях их только дополняет, и одновременно может оптимизировать затраты как потребителей услуг, так и самих охранных структур. В статье 7 Законопроекта, устанавливается, что это такие виды услуг как:  1) осуществление и (или) оказание содействия в осуществлении контрольно-распорядительных функций в ходе проведения официальных спортивных соревнований;

Продолжение таблицы

Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
	<p>Например, охрана грузов при их перевозке: заказчик вынужден нанимать отдельно компанию, занимающуюся перевозкой грузов и отдельно охрану груза. При этом охранная организация осуществлять перевозку охраняемого груза не имеет право.</p> <p>В настоящее время охранная организация не имеет право получить лицензию на обеспечение транспортной безопасности, поэтому руководство транспортных предприятий вынуждено заключать договор отдельно с охранной организацией и отдельно с подразделением транспортной безопасности.</p> <p>Во многих отдаленных населенных пунктах частная охранная организация является единственной структурой в сфере обеспечения безопасности, но получать лицензии на другие виды деятельности ей запрещено.</p> <p>В то же время, имеется потребность в обеспечении иных видов безопасности: пожарной, аварийно-спасательных работ и т.п., в том числе связанных с обслуживанием отдельных категорий населения.</p>	<p>5) <b>транспортировка (перевозка) охраняемых грузов</b>, в том числе на бронированном автотранспорте;</p> <p>6) информационные услуги и услуги связи, в том числе специальной, связанные с оказанием охранных услуг и обеспечением экономической безопасности;</p> <p>7) <b>обеспечение транспортной безопасности</b> при получении соответствующей аккредитации в соответствии с федеральным законодательством о транспортной безопасности;</p> <p>8) кинологические услуги (полный перечень: разведение, подготовка, обучение (дрессировка), содержание, в том числе использование и т.п.;</p> <p>11) <b>деятельность по тушению пожаров</b> в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;</p> <p>12) <b>аварийно-спасательная деятельность на нештатной основе</b>;</p> <p>13) деятельность в сфере социального обслуживания населения на объектах охраны, а также на объектах и территориях, на которых оказывается содействие правоохранительным органам в охране правопорядка.</p>

Продолжение таблицы

Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
	<p>Например. У охранной организации имеются свободные спецсредства для проведения массовых мероприятий, так как массовые мероприятия проводятся не каждый день.</p> <p>Сдача их в аренду другой охранной структуре расценивается как осуществление иного вида деятельности (сдача имущества в аренду).</p>	<p>При этом установлено, что: Не является осуществлением иного вида деятельности для охранной организации, деятельность, связанная со сдачей в аренду свободных от эксплуатации при осуществлении основной деятельности имущества, помещений и иных материальных средств, в том числе технических средств охраны, специальных средств и стрелковых объектов.</p>
4	<p>Установлено, что организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (статья 3 Закона).</p>	<p>При этом, несмотря на то, что по смыслу Закона такое содействие является обязательным, никаких дополнительных полномочий и прав для охранников не предусмотрено.</p> <p>Более того, организация такого взаимодействия при проведении отдельных мероприятий на местах зачастую документально не закреплена (отсутствуют какие-либо соглашения и договора), что подвергает риску как охранника, участвующего в совместных мероприятиях, так и руководителя ЧОПа, несущего ответственность за действия своих работников, в том числе и компенсирующего возможный ущерб как работодатель.</p> <p><b>Предлагается</b> обозначить два типа взаимодействия: обязательное, которое охранная организация должна осуществлять, как обладатель лицензии на особый вид услуг и иные формы (добровольное), осуществляемые на основе соответствующих соглашений (раздел 6 законопроекта, статьи 26-27). Возможные формы добровольного содействия прописываются в законе. Отдельный раздел регламентирует взаимодействие охранных структур и органов правопорядка в обеспечении общественной безопасности. Также устанавливаются дополнительные полномочия для работников охранных структур, участвующих в оказании такого содействия (статьи 29-31 законопроекта), а также особые условия для самих охранных организаций (статья 30 законопроекта).</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
		<p>В настоящее время ЧОО заключено порядка 17,5 тыс. соглашений о взаимодействии с правоохранительными органами (МВД России, Росгвардия), из которых ЧОО непосредственно с Росгвардией заключено около 1 тыс. соглашений, а в трехстороннем формате с МВД России, Росгвардией – около 2,5 тыс.</p>	<p>К охранным организациям, привлекаемым к взаимодействию на добровольной основе, предъявляются дополнительные требования, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Также установлена ответственность за неповиновение законному требованию охранника. Так, в статье 3 сопровождающего законопроекта предлагается внести в статью 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения: название статьи дополнить словами «или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка»; часть 1 изложить в следующей редакции: «1. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, <b>либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка</b> и пресекающему нарушение общественного порядка, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток».</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
5	<p>В настоящее время Законом установлено, что личная карточка охранника выдается лицензирующим органом (часть седьмая статьи 12 Закона).</p>	<p>В ряде регионов такая процедура иногда создает непреодолимые препятствия для соблюдения лицензионных требований и условий осуществления охранной деятельности. Так, при значительном удалении подразделений, полномочных выдавать личные карточки охранника, оформление их в установленное время практически невозможно (Управление ЛПР находится в г. Красноярске, а объекты в г. Норильске – около 2 тыс. км.). Это достаточно трудоемкий процесс как для руководства частной охранной организации, так и для лицензирующего органа, у которого имеются другие механизмы для осуществления контроля за правильностью выдачи личной карточки охранника. На практике личную карточку охранника изготавливают в частной охранной организации, в лицензирующем органе только получают подпись должностного лица и ставят печать.</p>	<p><b>Предлагается</b> полномочия по изготовлению и выдаче личных карточек передать руководителю охранной организации – фактически ответственность и сейчас лежит на нем. Реестр личных карточек работников охранной организации будет вестись также руководителем охранной организации. Образец личной карточки работника охранной организации, порядок её учета и выдачи, а также порядок ведения Реестра личных карточек работников охранной организации, а также предоставления сведений из них, будет устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности. При этом предлагается ввести новое понятие - Личная карточка работника охранной организации (статья 2 и часть пятая статьи 10 законопроекта). Обязательным требованием является наличие у работников частной охранной организации, осуществляющих охранные услуги, личной карточки работника охранной организации, выдаваемой им на период исполнения обязанностей.</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
6	<p>Многолетняя практика осуществления охранной деятельности показала, что в процессе оказания охранных услуг необходима вспомогательная должность, в первую очередь, связанная с визуальным наблюдением за объектом охраны. При этом для работника, осуществляющего такие функции не обязательно осуществлять непосредственное квалифицированное реагирование на ситуацию и иметь соответствующий статус.</p> <p>Вместе с тем, формально даже наблюдение является частью охранной услуги, осуществлять которую имеет право только сотрудник, получивший соответствующий статус, что является не рациональным и требует дополнительных расходов.</p>	<p>В ходе предоставления охранных услуг разрешается осуществление визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, за помещениями охраняемого объекта и прилегающей территорией и (или) местом проведения массового мероприятия, с целью обеспечения сохранности имущества, обеспечения порядка, выявления подозрительных лиц, посягающих на охраняемое имущество и нарушающих обеспечиваемый порядок, а также содействия правоохранительным органам в охране правопорядка.</p> <p>Осуществление такого визуального контроля (наблюдения) может возлагаться на контролеров-наблюдателей, которые не пользуются правовым статусом охранника.</p>	<p><b>Предлагается</b> ввести новую категорию работника частной охранной организации, который выполняет вспомогательные функции и не обязан обладать полномочиями охранника – Контролер-наблюдатель.</p> <p><b>11) контролер-наблюдатель</b> – работник частной охранной организации, не обладающий правовым статусом частного охранника, функциональные обязанности которого связаны исключительно с осуществлением визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, за лицами, находящимися на охраняемом объекте и прилегающей территории, с целью обеспечения сохранности имущества, пропускного и внутриобъектового режимов, обеспечения порядка в ходе проведения массовых мероприятий, и прошедший обучение по программе специальной подготовки контролеров-наблюдателей; (статья 2, части третья и пятая статьи 10 Законапроекта)</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
7	<p>Часть восьмая статьи 15.1 Закона устанавливает, что «Руководитель частной охранной организации не вправе ... вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.»</p>	<p>Данное положение противоречит общим положениям Трудового кодекса Российской Федерации, так как руководитель организации, даже будучи одним из учредителей, сам является наемным работником (одновременно выступая в роли работодателя). Вносятся изменения, носящие юридико-технический характер.</p>	<p><b>Предлагается</b> изложить требования к руководителю в следующей редакции «Руководитель частной охранной организации, а также работник, исполняющий его обязанности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы, выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях, а также вступать в трудовые отношения в качестве работника другой организации, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности»</p>
8	<p>Часть четвертая статьи 15.1 Закона устанавливает, что Филиалы частной охранной организации могут создаваться только в том субъекте Российской Федерации, на территории которого частная охранная организация зарегистрирована.</p>	<p>Приводит к негативным последствиям для деятельности охранных объединений, обеспечивающих безопасность крупных сетевых компаний. Охранная организация, беря под охрану объект в другой субъекте, как правило, вынуждена создавать для этого новую охранную структуру (учреждать либо соучреждать с кем-то из местных ЧОПов), что приводит к росту малых охранных предприятий (ЧОП на один объект), ослабляет контроль за ними, увеличивает нагрузку как на контролирующие органы, так и на бюджет заказчика, а также приводит к снижению самого качества охранных услуг.</p>	<p><b>Предлагается</b> снять ограничения на создание филиалов охранной организации в других субъектах страны, а также привлечение охранных организаций в качестве субподрядчиков при оказании охранных услуг, в том числе в ходе транспортировки охраняемого имущества (статьи 6 и 8 Законапроекта).</p> <p>Современная система учета и контроля за служебным оружием (которое с 2010 года выдается только во временное пользование) позволяет оперативно контролировать его использование работниками охранных организаций даже в субъектах Российской Федерации.</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
		<p>Данный вопрос возможно было бы решить путем привлечения в порядке субподряда к охране таких удаленных сетевых объектов других ЧОПов, расположенных недалеко от объекта, но действующим Законом такая возможность не установлена. При этом обязательность заключения договора с каждым клиентом (статьи 9 и 12 Закона), фактически трактуется большинством работников территориальных подразделений лицензионно-разрешительной работы как запрет на какое-либо осуществление охранных услуг в порядке субподряда. Данные ограничения были введены в 2008 году с целью усиления государственного контроля за оборотом служебного оружия в ЧОПах.</p>	
9	<p>Часть первая статьи 16 Закона устанавливает, что «В ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять физическую силу, специальные средства и <b>огнестрельное оружие</b> только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом.</p>	<p>В соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» к огнестрельному оружию относятся – оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии метаемым снаряжением, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.</p>	<p><b>Предлагается</b> привести нормы закона с положениями законодательства, регламентирующего оборот оружия (раздел 5 законопроекта, статьи 21-25).</p>

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
	<p>Виды, типы, модели, количество <b>огнестрельного оружия</b> и патронов к нему, порядок их приобретения и обращения, а также виды и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения регламентируются Правительством Российской Федерации. Норма обеспечения служебным огнестрельным оружием определяется с учетом потребности в нем, связанной с оказанием охранных услуг, и не может быть более одной единицы на двух частных охранников.»</p>	<p>Частные охранные организации, кроме огнестрельного оружия, в том числе служебного, используют в своей деятельности также газовое оружие, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, относящиеся к гражданскому <b>оружию самообороны</b>. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 587 устанавливает Перечень видов вооружения охранников, куда включено не только огнестрельное оружие, но и отдельные виды гражданского оружия самообороны, указанные выше (приложение № 3 к Постановлению). Также в этом же нормативном правовом акте установлены нормы обеспечения таким гражданским оружием самообороны для работников частных охранных организаций (из расчета по 1 единице на каждого охранника): газовые пистолеты и револьверы; электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства. (приложение № 5 к Постановлению).</p>	

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
10	Часть вторая статьи 11 Закона устанавливает, что «О начале и окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников) частная охранная организация обязана уведомить территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»	Не установлено уведомление лицензирующего органа при смене руководителя охранной организации (или лицу исполняющему его обязанности), к которому также установлены особые требования. Отдельные охранные организации формально выполнив все требования к руководителю ЧОПа в ходе лицензирования, после получения лицензии формально отправляют директора в отпуск или на больничный, а его обязанности фактически исполняет другой работник, не соответствующий требованиям, предъявляемым к руководителю ЧОПа.	<b>Предлагается</b> дополнить положениями о работнике, исполняющем обязанности руководителя охранной организации, а также об обязанности уведомления лицензирующих органов о смене руководителя охранной организации, а также работника, исполняющего его обязанности.
11	В соответствии со статьями 2, 20 и 20.2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ введена новая категория работников, которые могут обеспечивать порядок в ходе спортивных мероприятий – Контролер-распорядитель.	Подобные изменения в российское законодательство в настоящее время не позволяют работникам охранных организаций легально участвовать в мероприятиях по обеспечению порядка в ходе спортивных мероприятий, именно как работнику ЧОО.	<b>Предлагается</b> ввести новую категорию работников охранной организации. Это позволит Организаторам соревнований заключать договор с охранной организацией на привлечение персонала (контролеров-распорядителей) – п.3.4. ст. 2 и п. 7.1. ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4.12.2007 г. № 329-ФЗ.

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
	Такие изменения в закон внесены в соответствии со сложившейся международной практикой обеспечения порядка в ходе футбольных матчей.	Так, с одной стороны в законодательстве установлено требование о заключении с контролером-распорядителем договорных отношений, которые являются, как правило, только индивидуальными (п. 3.4. ст. 2), а с другой – указано, что привлечение данной категории работников может осуществляться, в том числе и путем обращения в частные охранные организации (п. 7.1. ст. 20). Для устранения данной правовой коллизии требуется внесение изменений в профильный закон о частной охране.	<b>12) контролер-распорядитель</b> – работник частной охранной организации, прошедший специальную подготовку и привлеченный в соответствии с требованиями Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного мероприятия; (статья 2 и часть однанадцатая статьи 15 Законопроекта)
12	В настоящее время достаточно проблемным остается вопрос, связанный с задержанием правонарушителей на объектах охраны и передачей задержанных в органы внутренних дел. В законодательстве прописано, что передача задержанных должна быть незамедлительной. На практике организовать такую передачу незамедлительно во многих случаях бывает практически невозможно по причинам, зависящим от работников охранной организации.	Положения действующего законодательства скорректированы с учетом имеющейся практики, связанной с передачей задержанных лиц в органы внутренних дел. При этом планируется с целью профилактики каких-либо нарушений со стороны охранников либо провокаций со стороны задержанных обязать препровождать задержанных только в специально оборудованные помещения, позволяющие документировать действия сторон в автоматическом, непрерывном режиме.	<b>Предлагается</b> установить, что: Лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемое имущество, жизнь и здоровье охранника или защищаемого лица либо нарушающее внутриобъектовый и (или) пропускной режимы, в том числе при обеспечении порядка в местах проведения массовых мероприятий и(или) в ходе спортивных соревнований (при наличии в его действиях признаков уголовного либо административно наказуемого деяния), может быть задержано охранником на месте правонарушения, при этом им должны быть приняты меры по незамедлительной передаче задержанного в орган внутренних дел (полицию).

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
			При необходимости, для передачи задержанного в орган внутренних дел он может быть временно доставлен в помещение, используемое охранной организацией, в том числе на охраняемом объекте. Требования к оборудованию такого помещения и оснащению его аудио и видеозаписью устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности. (часть третья статьи 15 законопроекта)
13	В настоящее время, в ходе закупочных процедур недобросовестные охранные структуры кроме демпинга цен зачастую предоставляют недостоверную информацию о своем потенциале и наличии автотранспорта, спецсредств. При этом никакой ответственности за такие действия они не несут.	Законопроектом предложено введение административной ответственности за предоставление недостоверной информации	<b>Предлагается</b> Установить ответственность за предоставление недостоверных сведений об охранной организации. Так, в статье 3 сопровождающего законопроекта предложено дополнить статью 20.16. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях частью 5 следующего содержания: «5. Предоставление недостоверных сведений об охранной организации, предусмотренных федеральным законодательством либо конкурсной документацией по участию в конкурсных процедурах, связанных с предоставлением охранных услуг на объектах, безопасность которых обеспечивается за счет средств государственного и муниципального бюджетов – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.»

Продолжение таблицы

	Положения действующего законодательства	Негативные последствия и иные противоречия положениям других федеральных законов	Предлагаемые изменения в законодательство о частной охранной деятельности
14	В настоящее время установлено, что частные охранники обязаны ежегодно проходить медицинское освидетельствование на наличие или отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника. (часть девятая статьи 12 Закона)	Дополнительные нагрузки на работников охранной организации, так как охранники 6 разряда, использующие оружие ежегодно проходят периодические проверки с предоставлением результатов медицинского освидетельствования. Для остальных категорий охранников ежегодное прохождение излишне.	<b>Предлагается</b> установить, что ... Периодичность прохождения медицинского освидетельствования определяется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности. (часть пятая статьи 12 законопроекта)

**Реализация вводимых положений**, в комплексе с другими мероприятиями по профессиональной стандартизации сферы охранных услуг, позволит закрепить тенденцию к укрупнению охранных структур, повышению внутри таких объединений и холдингов профессиональной квалификации работников и руководителей, что позволит их силами обеспечивать охрану объектов всех категорий важности.

Также указанное будет способствовать улучшению качества предоставляемых охранных услуг и организации взаимодействия частных охранных организаций с правоохранительными органами, в том числе для использования их потенциала в вопросах противодействия криминальным и террористическим угрозам.

Приложение 11

Таблица 1

**Развитие частного охранного бизнеса в России  
за период 1993–2020 годы**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Количество частных охранных предприятий	1237	1586	3247	4434	5280	5995	6775	7693	8939
Количество служб безопасности юридических лиц	2356	2931	4591	5247	5005	4580	4612	4834	5082
Количество квалифицированных сотрудников охранных структур	18321	65217	65019	123403	148443	165788	196266	245807	296555
Количество охраняемых объектов	*	*	*	*	*	*	*	51814	72382
Выявлено нарушений в деятельности охранных структур	*	*	7593	7735	11580	15976	20795	26496	29238
Аннулировано лицензий (удостоверений) у физических лиц	104	341	1649	1984	3110	6049	7323	8036	10446

Продолжение таблицы

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Количество частных охранных предприятий	10703	12952	15740	18869	21768	24667	26528	26761	26107
Количество служб безопасности юридических лиц	5162	4853	4818	4618	4110	3782	3042	624	*
Количество квалифицированных сотрудников охранных структур	375753	449929	536078	651738	733311	750641	745329	718745	646294
Количество охраняемых объектов	79116	102019	137952	184596	224978	278298	365590	419213	482126
Выявлено нарушений в деятельности охранных структур	36930	44205	48027	53819	57412	51022	51438	49084	10830
Аннулировано лицензий (удостоверений) у физических лиц	20493	21886	23564	25669	36308	34784	37753	41256	45465

Окончание таблицы

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>1</sup>	2019	2020 <sup>2</sup>
Количество частных охранных предприятий	24655	23913	23676	23594	23407	23096	22609	21360	19369	-
Количество служб безопасности юридических лиц	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Количество квалифицированных сотрудников охранных структур	678614	640307	694524	719417	728975	708288	688679	651975	666052	-
Количество охраняемых объектов	542805	617010	745943	836139	927947	1108756	1176130	1216674	1284395	-
Выявлено нарушений в деятельности охранных структур	6780	7082	6126	5304	4981	2787	2738	*	*	*
Аннулировано лицензий (удостоверений) у физических лиц	21667	10103	14392	20625	42393	47953	26687	*	*	*

## **Список использованных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность негосударственных охранных структур Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Федеральный закон «О независимой оценке квалификации» от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ
5. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
7. Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.
8. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».
9. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
10. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности».
11. Федеральный закон от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля

(надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

12. Федеральный закон от 3 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

13. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 13 октября 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

15. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

16. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»

17. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции».

18. Закон СССР от 26.05.1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР».

19. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»

20. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»

21. Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»

22. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)».

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 82 «Об утверждении Правил предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной».

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 208 «Об утверждении формы документа, подтверждающего наличие лицензии».

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 179 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 и от 21 июля 1998 г. № 814».

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2002 г. № 600 «Об утверждении Положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности и Положения о лицензировании негосударственной (частной) сыскной деятельности».

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности».

31. Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2017 г. № 228-ПП «О признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы».

32. Постановление Правительства Москвы от 16 октября 2007 года № 911-ПП «Об утверждении базовых требований к охране объектов города Москвы, оплачиваемой за счет средств бюджета города Москвы».

33. Приказ Росгвардии от 25 ноября 2019 г. № 387 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств»

34. Приказ МВД России от 19 июня 2006 г. № 447 «Об утверждении Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации»

35. Приказ МВД России от 15 июля 2005 г. № 568 «О порядке проведения органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с особыми уставными задачами».

36. Приказ МВД России от 15 июля 2005 г. № 569 «О мерах по обеспечению периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств».

37. Приказ МВД России от 13 апреля 2005 г. № 275 «Об утверждении Норм обеспеченности оружием и патронов к нему для органов и организаций, указанных в статье 12 Федерального закона «Об оружии», занимающихся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации работников юридических лиц с особыми уставными задачами».

38. Приказ МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью».

39. Приказ МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814».

40. Приказ МВД России от 22 августа 1992 г. № 292 «Об организации исполнения органами внутренних дел Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (отменен).

41. Приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности» от 30 ноября 2019 г. № 395

42. Приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему» от 26 сентября 2019 г. № 331

43. Приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию частной охранной деятельности» от 28 июня 2019 г. № 229

44. Приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче удостоверения частного охранника» от 28 июня 2019 г. № 228

## Список использованной литературы

1. Авдийский В.И., Кашурников С.Н., Прасолов В.И., Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов), учебное пособие, – М.: ИД «Альфа-М», 2012
2. Абрамов В. Информационно-аналитическая работа частных структур безопасности. – М., 1997.
3. Александров М.Н. Бизнес и власть в сфере безопасности: новый социальный контракт / Мир безопасности. – 2001 № 9.
4. Андреева Е.Г. Антикриминальная деятельность частных детективных и охранных предприятий: Автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.08. – М., 2000.
5. Аничин Р.Н. Деятельность органов государственного управления по обеспечению социальной безопасности России в современных условиях: Автореф. канд. социол. наук: 22.00.08. – М., 2000.
6. Балев М. Влияние частной охраны на благополучие клиентов / БДИ. – 2000. № 3.
7. Балев М.Ю. Профессия – частный охранник. – М., 2001.
8. Баяндин Н. Технологии безопасности бизнеса: введение в конкурентную разведку. – М., 2002.
9. Безопасность предпринимательской деятельности: Учебник. Под общ. ред. д.ф.н. Шарый Л.Д. – М., 2005.
10. Бизнес и безопасность: Толковый терминологический словарь. – М., 1995.
11. Благодаров К. «Легион» гусар летучих. // Газета «Труд» 6 июня 2006 г., Вкладка «Деловой вторник».
12. Богомолова С. Частная охрана. Эффективность и тенденции развития / Мир безопасности. – 2000 № 6.
13. Буданов В. Кризис в России и безопасность: новые вызовы / Бизнес и безопасность в России. – 1998 № 9–10.
14. Веденов Л.В., Иванов В.В. Основные тенденции развития рынка охранно-сыскных услуг / Мир безопасности. – 2001 № 10.
15. Веденов Л.В., Климочкин О.В. Некоторые вопросы нормативного регулирования негосударственной (частной) охранной деятельности в Российской Федерации» / Вестник МВД России. – 2006 № 4.
16. Веледеев А. Имидж охранного предприятия / Мир безопасности. – 2000 № 1.
17. Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. – М., 2005.
18. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского (1651). – М., 1936.
19. Головатов М.В. Вопросы взаимодействия негосударственных структур безопасности с государственными органами / Мир безопасности. – 2001 № 10.
20. Голощапов И.А., Климочкин О.В. Частная охранная деятельность в России / Сборник «Федеральный справочник». – 2009, 22 выпуск.
21. Грунин О., Грунин С. Экономическая безопасность организации: Теория, методология, источники, обеспечение экономической безопасности. – СПб., 2002.
22. Гудков Г.В. Негосударственная система безопасности решила огромную социально-политическую задачу / Мир безопасности. – 2002 № 2.
23. Гуров А.И. Мы сэкономим, если не будем врать / Бизнес и безопасность в России. – 2000 № 5.
24. Гусев Н.И. Социальная регуляция в экономике: Институциональная роль и функции государства: Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.04. – Новочеркасск., 1998.
25. Гусев Н.Н. Гражданско-правовое положение субъектов охранной деятельности: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1998.
26. Доронин А. Аналитическая работа в негосударственных структурах безопасности / БДИ. – 2001 № 3.
27. Евдокимов И. Власть, коррупция и ЧОП / Оперативное прикрытие. – 2000 № 6.
28. Евланова О.А. Участие частных детективных и охранных предприятий в борьбе с преступностью: криминологический аспект: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 1999.
29. Ефанов Ю.И. Социальные последствия взаимоотношений органов внутренних дел и частных детективных (охранных) предприятий: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.13. – М., 1997.
30. Жуков А. Негосударственная система безопасности чего? / Бизнес и безопасность в России. – 1996 № 4–5.

31. Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства. / Журнал российского права. – 2001 № 8.
32. Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни: Очерки теории. – Новосибирск., 1991.
33. Зелински М. Вооружен и опасен: частная полиция на марше / Частный охранный бизнес. – 2005 № 2.
34. Зульфугарзаде Т.Э. Правовые и организационные основы деятельности частных детективных и охранных структур по предупреждению преступлений: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 1998.
35. Климошкин О.В. Вопросы повышения уровня обеспечения безопасности образовательных организаций охранными структурами: практика, проблемы, пути решения. / Материалы научно-практической конференции «Комплексная безопасность образовательных организаций: теория и практика», Минобрнауки России (Москва, 5–6 декабря 2017 г.).
36. Климошкин О.В. Негосударственная охранная деятельность в Российской Федерации: особенности административно-правового регулирования, Научно-практическое пособие. – М., 2007.
37. Климошкин О.В. Актуальные вопросы обеспечения экономической безопасности промышленных предприятий / Экономика и финансы. – 2002 № 9.
38. Климошкин О.В. Некоторые формы теневой экономической деятельности: посредничество или вымогательство / Научные труды Европейской академии экономики, управления и права. Июнь 2002 г.: Сборник статей. – М., 2002.
39. Климошкин О.В. О вопросах оборота оружия в негосударственных охранных структурах / Мир безопасности. – 2005 № 2.
40. Климошкин О.В. О некоторых вопросах правовой регламентации деятельности участников рынка охранных услуг в Российской Федерации / Мир безопасности. – 2005 № 7.
41. Климошкин О.В. Перспективные вопросы нормативного правового регулирования негосударственной частной охранной и сыскной деятельности в Российской Федерации / материалы 6-й международной конференции по безопасности «Как защитить себя и свой бизнес» Riviera Marriott hotel La porte de Monaco, 14–15 ноября 2005 г.
42. Климошкин О.В. Проблемные вопросы осуществления государственного контроля за деятельностью частных охранных и сыскных структур в Российской Федерации», материалы 8-й международной конференции по безопасности, Lisbon Marriott hotel, 21–22 ноября 2006 г.
43. Козлова А.П., Климошкин О.В. Экономическая безопасность хозяйствующего субъекта: организационно-экономический аспект: лекция. – М., 2002.
44. Королев М.И. «ЧОП с «нуля» до лидера». – Волгоград, 2017.
45. Королев М.И. Безопасность российских фирм. – Волгоград, 2013.
46. Королев М.И. Система экономической безопасности предприятия. – М., 2011.
47. Корсак А.Б. Стратегия НСБ 2020. Роль и место сил и средств НСБ в обеспечении Национальной безопасности страны. – М., 2013.
48. Корсак А.Б. Экономическая безопасность мегаполиса. – М., 2008.
49. Корсак А.Б. Правовые пробелы – лазейки для рейдеров / ЭЖ-Юрист. – 2007 Апрель (№ 14).
50. Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. – М., 2005.
51. Маслоу А. Мотивация и личность. 3-е издание. – СПб., 2007.
52. Прохожев А.А. Человек и общество: законы социального развития и безопасности. – М., 2002.
53. Рушайло А. Взаимодействие начинается с усиления контроля? / Мир безопасности. – 2000 № 4.
54. Савелий М.Ф. Закон отстает от жизни / Частный сыск. Охрана. Безопасность. – 1997 № 7.
55. Свирский П. Войны ведутся для того, чтобы договариваться: откровения удачливого рейдера / Частный охранный бизнес. – 2006 № 2.
56. Серов Д.Г. Экономическая безопасность хозяйственной деятельности. – М., 1998.
57. Частная охрана в ЮАР / «Newsweek» 3-9 апреля 2006 г. С. 19.
58. Частная охранная деятельность, справочник под ред. В.В. Черникова, колл авт. – М., 2005.
59. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984.
60. Шестаков В.И. Негосударственная сфера безопасности, охранная деятельность, частный сыск. – М., 2017.
61. Шестаков В.И. Законодательство об охранной деятельности: проблемы формирования охранного права / Мир безопасности. – 2001 № 4.
62. Шестаков В.И. Охрана и право / Бизнес и безопасность в России. – 2001 № 2.
63. Гранитцка В. Возможности и границы сотрудничества полиции и частных служб безопасности / Deutsches Polizeiblatt. – 1996 № 6.
64. US Statistical abstract, Budget for FY2006 (Официальный сайт Департамента труда США., [www.big.got](http://www.big.got))
65. Блог Детективного агентства DASC <http://dasc-detective.com/agentstvo-blog/sysk-sssr-v-period-perestroyki>

К49

**Климочкин, О. В.**

Частная охранная деятельность в Российской Федерации: особенности экономического развития и нормативно-правового регулирования [Текст] : монография / О. В. Климочкин ; Науч.-исслед. центр «Безопасность», Фин. ун-т при Правительстве Рос. Федерации, Каф. «Анализ рисков и экон. безопасность». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2020. – 260 с.

ISBN 978-5-9669-2004-3

В монографии представлен анализ функционирования негосударственной (частной) охранной деятельности в Российской Федерации с позиций ее правоохранительной (общественно полезной) и коммерческой составляющих. По исследуемым проблемам даны статистические и иные информационные материалы, экспертные оценки специалистов как государственных органов, так и работающих в сфере негосударственной охранной деятельности.

Также в работе рассмотрены некоторые пути совершенствования форм экономической поддержки и административно-правового регулирования частной охранной деятельности.

Монография рассчитана на сотрудников правоохранительных органов, научных работников, студентов и преподавателей учебных учреждений, руководителей и специалистов охранных структур, а также на широкий круг читателей, чья деятельность связана с обеспечением безопасности.

УДК 347.71(470+571)  
ББК 67.99(2Рос)404.91

Научное издание

**Климочкин Олег Владимирович**,  
кандидат экономических наук, профессор кафедры «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
директор НИЦ «Безопасность», заместитель председателя  
Технического комитета по стандартизации  
«Охранная деятельность» (ТК 208)

**ЧАСТНАЯ ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ**

*Монография*

Главный редактор *Н.В. Горева*  
Редакторы: *С.А. Астахова, Ю.И. Неделькина*  
Верстка и техническое редактирование *М.Ю. Меркуловой,*  
*Е.С. Решетниковой*  
Оформление обложки *Н.Н. Захаровой*

Подписано в печать 24.03 2020 г. Формат 60x84/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 15,0.  
Уч.-изд. л. 16,2. Тираж 500 (1-й завод 1–200) экз. Заказ . «С» 52.

Волгоградский государственный университет.  
400062 Волгоград, просп. Университетский, 100.  
www.volsu.ru

Отпечатано в издательстве  
Волгоградского государственного университета.  
400062 Волгоград, ул. Богданова, 32.  
E-mail: izvolgu@volsu.ru