

Шаронов Сергей Александрович

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье исследуются запреты и ограничения частной охранной деятельности. Запрет на вооруженную охрану имущества, расположенного на территориях закрытых административно-территориальных образований, ограничения, связанные с формой учреждения, созданием филиалов и правоспособностью учредителя (участника) частной охранной организации, являются необоснованными, противоречат основным началам гражданского законодательства и создают проблемы на рынке охранных услуг. На основании результатов исследования предлагаются пути разрешения проблем посредством внесения изменений и дополнений в Закон РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации".

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/9-2/51.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 9 (23): в 2-х ч. Ч. II. С. 206-209. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/9-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

10. **Юрченко В. М.** Политология в КубГУ: 20 лет развития науки, образования, воспитания гражданских качеств человека // Политическая наука: состояние и перспективы развития в XXI веке: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. В. М. Юрченко. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2011. С. 3-14.
11. **Юрченко И. В.** Вызовы и угрозы национальной и региональной безопасности Российской Федерации в политико-информационном пространстве: монография. Краснодар: КубГУ, 2009. 281 с.

STATE POLICY OF REGIONAL INFORMATIONAL SECURITY ENSURING

Magomed-Emi Khuseinovich Shamsuev
Department of Social Work Theory and History
Chechnya State University
m-eshamsuev@mail.ru

Cardinal changes in the vision of the key problems in modern Russia became the basis for the reassessment of many generally accepted propositions, concepts and categories. The characteristic of this process is the extensive discussion of national security and its components including the informational one. The author studies the main problems of the implementation of informational policy on informational security ensuring at regional level, and suggests the ways of their solution.

Key words and phrases: informational policy; informational security; Informational Security Doctrine; Conception of State Informational Policy; social networks; actors of informational influence; information-communication technologies; North Caucasian Federal District.

УДК 347.1

Юридические науки

В статье исследуются запреты и ограничения частной охранной деятельности. Запрет на вооруженную охрану имущества, расположенного на территориях закрытых административно-территориальных образований, ограничения, связанные с формой учреждения, созданием филиалов и правоспособностью учредителя (участника) частной охранной организации, являются необоснованными, противоречат основным началам гражданского законодательства и создают проблемы на рынке охранных услуг. На основании результатов исследования предлагаются пути разрешения проблем посредством внесения изменений и дополнений в Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Ключевые слова и фразы: запреты; ограничения; частная охранная деятельность; проблемы; частная охранная организация.

Сергей Александрович Шаронов, к.ю.н., доцент

Кафедра гражданского права и процесса

Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета

Sharonov345@mail.ru

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ[©]

Актуальность темы публикации обусловлена целым рядом современных факторов. Во-первых, в марте 2012 года исполнилось 20 лет с момента официального появления частной охранной деятельности. Начало этого вида предпринимательства связано с принятием 11 марта 1992 г. Закона РФ № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон). Во-вторых, частная охрана способна оказать содействие в «укреплении правопорядка, улучшении благосостояния членов общества, поддерживать системы безопасности человека, общества и государства» [3, с 15]. В-третьих, вступление России в ВТО, интеграция в страны постсоветского и евразийского пространства требуют адекватного правового регулирования сферы частной охраны. В противном случае крупные мировые охранные организации (*Securit, Group 4 Falck* и др.) могут стать монополистами на рынке российских частноохранных услуг.

В настоящее время отношения, возникающие в сфере частной охраны, нуждаются в адекватном правовом регулировании. В то же время Закон, будучи специальным правовым актом, непосредственно регулирующим исследуемые отношения, содержит много проблем, которые не позволяют субъектам этого вида предпринимательства должным образом участвовать в гражданском обороте. Например, в Законе есть нормы, необоснованно ограничивающие права и свободы граждан, что в свою очередь противоречит ч. 3. ст. 55 Конституции РФ. Суть этого противоречия заключается в том, что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако не все запреты и ограничения, закрепленные в Законе, вызваны перечисленными основаниями.

Таким образом, исследование законодательных норм, связанных с отдельными запретами и ограничениями, является **целью** настоящей публикации. Для достижения поставленной цели необходимо решить **задачи**: 1) выявить нормы, содержащие запреты и ограничения частной охранной деятельности, выступающие проблемами в ее правовом регулировании; 2) предложить пути решения выявленных проблем.

Важно заметить, что объектом исследования будут выступать не все нормы Закона, а только те из них, которые необходимы для решения поставленных задач. При этом другие законодательные нормы уже становились объектом наших исследований [4, с. 211-214].

Рассмотрим запреты и ограничения более подробно, присвоив им соответствующие порядковые номера.

Первым ограничением (ч. 4 ст. 11) деятельности частной охраны является запрет на вооруженную охрану имущества, расположенного на территориях закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО).

Для того чтобы исследовать суть проблемы, необходимо обратить внимание на понятие «ЗАТО». Под этим термином понимается «имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование... в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, для которых, в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан» (Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», ст. 1). Как видно из определения, сущность ЗАТО заключается в установлении особого режима безопасности и охраны государственной тайны.

С одной стороны, такое положение делает эти образования наиболее уязвимыми для противоправных посягательств, в том числе для совершения террористических актов. С другой – проживающие в ЗАТО граждане имеют право выбора способов защиты своей жизни и здоровья, охраны имущества, которыми в полной мере могут выступать виды частной охранной деятельности.

Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ и оформляется соответствующим актом. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что из 43 существующих в России ЗАТО подавляющее большинство принадлежит Министерству обороны РФ (прил. 28 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»). Следует заметить, что в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция по передаче несвойственных армии и флоту функций «гражданским организациям». Это в полной мере относится как к охране военного имущества, так и к охране имущества граждан, проживающих на территории ЗАТО. При этом многие виды имущества не входят в перечень объектов, подлежащих государственной охране, и могут подлежать защите частными охраняемыми организациями.

Таким образом, проживание в ЗАТО граждан РФ и наличие специфического имущества делают эти территории объектами потенциальных противоправных посягательств, что требует принятия адекватных мер защиты, например, использования частной охраны. Однако остается неясным, каким образом частная охранная организация, не имеющая на своем вооружении огнестрельного оружия, способна обеспечить надлежащее состояние защищенности проживающих в ЗАТО граждан и принадлежащего им имущества.

Представляется, что запрет на вооруженную охрану имущества, расположенного в ЗАТО, следует исключить из норм Закона.

Второй запрет связан с организационно-правовой формой юридического лица – охранной организации. Так, согласно ч. 1 ст. 15.1 Закона, частная охранная организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью (далее – ООО) и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной.

Указанная формулировка необоснованно исключила из гражданского оборота в исследуемой сфере органы местного самоуправления, которые наряду с гражданами и юридическими лицами вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Например, муниципальные образования (наряду с РФ, субъектами РФ) являются субъектами гражданского права и выступают в регулируемых гражданским законодательством отношениях на равных началах с их иными участниками – гражданами и юридическими лицами (ст. 124 ГК РФ). В практике гражданского оборота это означает, что к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Безусловно, ч. 1 ст. 15.1 исключает из сферы частной охраны муниципальные образования, фактически закрепляя запрет на создание охранных организаций в форме «муниципальное унитарное предприятие» (далее – МУП). Однако является ли такой запрет обоснованным и соответствующим основам конституционного строя России о равной степени защиты всех форм собственности?

Рассмотрим эту проблему более подробно.

Сегодня в РФ существует 83 субъекта (ст. 65 Конституции РФ) и десятки тысяч муниципальных образований. Как видно, эта форма местного самоуправления является наиболее распространенной и охватывает подавляющее число жителей России. Кроме того, муниципалитетам принадлежит большое количество имущества, и оно далеко не все подлежит государственной охране. Наиболее распространенными видами муниципального имущества являются детские сады, школы, медицинские учреждения, организации культуры, отдыха и др.

Нетрудно заметить, что перечисленные виды имущества являются и местами массового пребывания граждан. Кроме того, задачи по защите жизни и здоровья граждан, охране муниципального имущества, обеспечению пропускного и внутриобъектового режимов на муниципальных объектах, а также обеспечению порядка в муниципальных организациях успешно могли быть решены через созданные муниципалитетами

коммерческие организации охраны в форме МУП. Очевидно, что законодательное ограничение о создании охранных организаций только в форме ООО не позволяет муниципальным органам в должной мере реализовать свое право на защиту принадлежащей им собственности, предусмотренное одной из основ конституционного строя России (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Подобные нормы содержатся и в ч. 3 ст. 1 ГК РФ, согласно которым услуги, в том числе и охранные, свободно перемещаются на всей территории России. Бесспорно, ограничения, связанные с перемещением этих услуг, могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Однако будет ли неписанный запрет на создание охранных организаций в форме МУП способствовать защите жизни и здоровья граждан, охране муниципального имущества и обеспечению порядка на муниципальных территориях? Очевидно, нет.

Согласно ч. 2 ст. ГК РФ, муниципальные органы приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своем интересе, в том числе и на основе договора. При этом они не обязаны обращаться в частные охранные организации или в охранные организации, созданные с участием государства, для защиты своей собственности, а вправе делать это самостоятельно через созданные ими юридические лица. Однако реализовать муниципалитетам свое право на охрану принадлежащего им имущества через создание частных охранных организаций становится невозможным, поскольку коммерческая деятельность этих органов осуществляется только в форме МУП.

Создание частных охранных организаций в форме только ООО и, как следствие этого, невозможность участия муниципальных органов в охране принадлежащего им имущества ставят их в неравное положение с охранными организациями, образованными с участием государства в форме «федерального государственного унитарного предприятия» (ФГУП «Ведомственная охрана», ФГУП «Охрана» при МВД России). Такое положение противоречит не только ст. 124 ГК РФ, но и основным началам гражданского законодательства о признании равенства участников гражданских отношений, неприкосновенности собственности, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, в том числе в сфере охраны муниципального имущества (ч. 1 ст. 1 ГК РФ).

Становится очевидным, что действующей редакцией ч. 1 ст. 15.1 Закона разрешить эту проблему невозможно.

Третий запрет связан с ограничениями отдельных элементов правоспособности учредителя (участника) частной охранной организации.

Так, согласно ч. 4 ст. 15.1 Закона для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным. Поскольку частная охранный деятельность является разновидностью предпринимательской деятельности, то проведем небольшой анализ правовых актов, регулирующих этот вид деятельности, и выясним, что же означает термин «основной вид деятельности».

Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Кроме того, право граждан на занятие предпринимательской деятельности является содержанием их правоспособности (ч. 1 ст. 18 ГК РФ). Вместе с тем ни Конституция РФ, ни ГК РФ, ни Закон не раскрывают содержания понятия «основной вид деятельности».

Согласно п. 9 «Правил отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска» (утверждены постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 713, далее – Правила) основным видом экономической деятельности коммерческой организации является тот вид, который по итогам предыдущего года имеет наибольший удельный вес в общем объеме выпущенной продукции и оказанных услуг. При этом основной вид деятельности организация определяет самостоятельно [1, с. 80-86]. Поскольку частная охранный организация предназначена только для оказания охранных услуг, то ее основным видом деятельности будет оказание услуг частной охранной деятельности. Вместе с тем в исследуемой статье Закона речь идет об учредителе (участнике), который обладает правовым статусом физического лица. Так, согласно ст. 10 Правил основной вид деятельности физического лица соответствует основному виду деятельности, указанному в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей. Однако в рассматриваемом случае лицо не обладает статусом индивидуального предпринимателя. Следовательно, применительно к учредителю (участнику) частной охранной организации должны действовать общие нормы о гражданских правах и свободах. Попробуем применить аналогию права и распространить перечисленные нормы Правил к исследуемым лицам. Нетрудно заметить, что в этом случае для гражданина основным видом деятельности (в том числе выступающего и в качестве работника) будет выступать тот вид, который приносит ему наибольший доход (заработок).

Важно заметить, что право на занятие предпринимательской деятельностью и право на свободу труда являются основными конституционными правами человека и гражданина (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Вместе с тем, согласно рассматриваемой норме Закона, в случае если доход учредителя (участника) от частной охранной деятельности превышает его заработную плату по трудовому договору, то он должен прекратить трудовые отношения. Такое положение свидетельствует о том, что названные права и свободы утрачивают высшую ценность, что в свою очередь ведет к нарушению одной из основ конституционного строя России (ст. 2 Конституции РФ).

Четвертый запрет основан на ограничении в создании филиалов частной охранной организации за пределами того субъекта РФ, на территории которого эта организация зарегистрирована.

Указанная норма носит явно дискриминационный характер для частных охранных организаций по отношению к нормам ГК РФ, а также по отношению к организациям ведомственной охраны и ФГУП «Охрана» при МВД России.

Наш вывод по-прежнему обусловлен наличием основы конституционного строя о равной степени защиты всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Так, согласно ч. 2 ст. 55 ГК РФ филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Заметим, что филиал не является юридическим лицом, а значит, и не нуждается в лицензировании. С одной стороны, филиал частной охранной организации необходим для оказания услуг частной охранной деятельности вне места расположения самой организации. В связи с единством экономического пространства деятельность частных охранных организаций посредством создания филиалов в различных регионах России будет соответствовать современным потребностям гражданского оборота, а также способствовать состоянию защищенности жизни и здоровья граждан, их имущества в различных регионах государства.

С другой стороны, ведомственная охрана и ФГУП «Охрана» при МВД России, будучи зарегистрированными как юридические лица в г. Москве, имеют десятки филиалов, расположенных практически в каждом субъекте РФ. И хотя эти филиалы не являются организациями, они наделяются имуществом (в том числе огнестрельным оружием и специальными средствами) созданным их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Такая ситуация позволяет доминировать этим организациям на рынке охранных услуг, ограничивает свободное перемещение охранных услуг и ограничивает конкуренцию среди охранных организаций России.

Кроме того, «юридические лица вправе создавать филиалы на территории РФ и за ее пределами, при этом назначается руководитель... и ему выдается доверенность» [2, с. 129]. Важно заметить, что такой руководитель вправе заключать договоры охраны от имени частной охранной организации, что в полной мере соответствует требованиям ст. 9, 12 Закона.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод: перечисленные в публикации запреты и ограничения частной охранной деятельности являются необоснованными, противоречат основе конституционного строя России о равной степени защиты всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ) и основным началам гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ), а также создают проблемы на рынке охранных услуг.

Разрешение указанных проблем возможно посредством внесения в Закон изменений и дополнений, что в свою очередь является **научной новизной** публикации.

С этой целью в порядке рассмотренных в статье запретов и ограничений предлагается:

1) исключить часть 4 статьи 11 о запрете вооруженной охраны имущества на территориях закрытых административно-территориальных образований;

2) изложить первое предложение части 1 статьи 15.1 в следующей редакции: «Частная охранная организация может быть создана в форме общества с ограниченной ответственностью и (или) муниципального унитарного предприятия и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной»;

3) исключить из части 4 статьи 15.1 фразу: «Для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным»;

4) изложить фразу о филиалах частной охранной организации (часть 4 статья 15.1) в следующей редакции: «Частная охранная организация вправе создавать филиалы на всей территории Российской Федерации в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».

Список литературы

1. **Вайтман Е. В.** Подтверждаем в ФСС РФ основной вид деятельности // Российский налоговый курьер. 2011. № 6.
2. **Гражданское право России: общая часть:** учебник / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин; под общ. ред. А. Я. Рыженкова. М.: Юрайт, 2011. 463 с.
3. **Черняев В.** Есть ли жизнь на Марсе, или Перспективы развития НСБ // Охранная деятельность: практический журнал. 2012. № 6 (137). С. 14-21.
4. **Шаронов С. А.** Правовая природа сторон договора на оказание услуг частной охранной деятельности в современных условиях // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 1 (15). Ч. 1. С. 211-214.

PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS OF PRIVATE SECURITY ACTIVITY AS PROBLEM OF LEGAL REGULATION

Sergei Aleksandrovich Sharonov, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of Civil Law and Process
Volzhsk Classical Institute (Branch) of Volgograd State University
Sharonov345@mail.ru

The author studies the prohibitions and restrictions of private security activity, shows that the prohibitions concerning the armed security of the property situated within closed administrative-territorial units, the restrictions connected with the form of institutions, the establishment of branches and the legal capacity of the founder (participant) of a private security organization are groundless and contradict the fundamental principles of the civil legislation as well as create problems in the market of security services; and basing on the results of the study suggests the ways to solve the problems by making changes and amendments to the Federal Law "On Private Detective and Security Activity in the Russian Federation".

Key words and phrases: prohibitions; restrictions; private security activity; problems; private security organization.