

Концепция развития охранного законодательства Российской Федерации

Введение

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, ставит состояние национальной безопасности в прямую зависимость от эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Неотъемлемой составной частью единой системы обеспечения национальной безопасности являются субъекты государственной и частной охраны. Их роль в системе обеспечения национальной безопасности более чем значительна. По данным экспертов в сфере охраны в настоящее время занято более миллиона российских граждан. Осуществляемая субъектами государственной и частной охраны деятельность направлена на защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства. При этом они не только решают задачи, связанные с обеспечением личной и экономической безопасности, но и активно участвуют в предупреждении и пресечении преступлений против жизни и здоровья, собственности, а также оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Практика последних лет наглядно свидетельствует о том, что ни борьба с преступностью, ни борьба с терроризмом в настоящее время уже не могут быть в достаточной мере эффективными без использования сил и ресурсов государственной и частной охраны. Субъекты частной охраны, кроме того, реально являются неотъемлемой частью сложившейся системы безопасности городов, населенных пунктов и муниципальных образований. Осуществляемая ими частная охранная деятельность в соответствии с Классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 №511, отнесена к средствам обеспечения безопасности.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года действенная защита частной собственности является одним из критериев создания благоприятного инвестиционного климата в стране. Обеспечивая надежную охрану более полумиллиона объектов различного назначения, частные охранные организации вносят существенный вклад в решение проблемы по созданию благоприятного инвестиционного климата.

Изложенное наглядно свидетельствует о том, что эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности а, следовательно, и состояние национальной безопасности, находятся в прямой зависимости от эффективности охранной деятельности, осуществляемой субъектами государственной и частной охраны. В свою очередь эффективность охранной деятельности, её дальнейшее совершенствование в значительной мере зависит от качества охранного законодательства. Отсутствие фундаментальной правовой базы, постоянное запаздывание с принятием необходимых законов, внесением в них необходимых изменений, устранением пробелов и противоречий существенно затрудняет осуществление охранной деятельности, создает препоны для её дальнейшего

развития, не способствует решению задач по обеспечению безопасности, защите прав и законных интересов юридических и физических лиц.

Формирование охранного законодательства в России началось с момента принятия 11 марта 1992 г. Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». После этого было принято значительное количество нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере охраны, в том числе Федеральные законы: «О государственной охране», «О ведомственной охране», «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», «О транспортной безопасности», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности», «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», ряд постановлений Правительства Российской Федерации, приказы министерств и ведомств. Однако данное обстоятельство не привело к созданию системы стабильного, внутренне непротиворечивого охранного законодательства. Наоборот, в нем появилось немало неясных формулировок и положений, бланкетных и отсылочных норм, пробелов и прямых противоречий не только с нормами внутриотраслевого законодательства, но и с нормами Конституции Российской Федерации, гражданского, международного и других отраслей права, что окончательно разбалансировало охранное законодательство. Вследствие этого оно вместо достижения благих целей - создания благоприятных условий для развития и совершенствования охранной деятельности, по существу, превратилось в свою противоположность, стало серьезным тормозом для решения проблем, связанных с безопасностью личности, общества и государства.

Такое положение объясняется отсутствием тщательно отработанных, концептуально выверенных взглядов относительно того, каким должно быть охранное законодательство, в каком направлении оно должно развиваться в обозримом будущем, а также сознательным желанием ряда федеральных структур законодательно закрепить в нем узковедомственные интересы, которые нередко не совпадают с интересами государства, субъектов охранной деятельности, заказчиков охранных услуг. Все это создает серьезные трудности в правоприменительной практике, ущемляет права и законные интересы субъектов, осуществляющих охранную деятельность.

Совершенствование правового регулирования правоотношений в сфере охраны в целом возможно лишь в контексте со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации и в рамках единой концепции развития охранного законодательства, которая в силу ее авторитета, обоснованности и достаточной разумности признавалась бы всеми участниками законотворческого процесса и правоприменения, а также субъектами охранной деятельности.

Таким образом, разработка Концепции развития охранного законодательства в Российской Федерации (далее - Концепция) является назревшим шагом, направленным на развитие и совершенствование охранного законодательства.

Общие положения

Концепция представляет собой научно обоснованную и объединенную единым замыслом систему взглядов на охранную деятельность в Российской Федерации,

охранное законодательство и основные направления его развития, структуру и содержание федеральных законов в сфере охраны.

Охранная деятельность в Российской Федерации - это урегулированная нормами охранного законодательства деятельность субъектов государственной и частной охраны, осуществляемая в пределах компетенции и в целях обеспечения безопасности объектов государственной и частной охраны, защиты прав и законных интересов юридических и физических лиц от противоправных посягательств.

Под охранным законодательством в настоящей Концепции понимается система нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие при осуществлении охранной деятельности.

Концепция определяет цели и задачи, на достижение которых она направлена, основные направления развития охранного законодательства, содержит конкретные предложения по его изменению, даёт перечень федеральных законов, необходимых для правового регулирования охранной деятельности, раскрывает их содержание, устанавливает последовательность подготовки и принятия.

Необходимость разработки Концепции обусловлена:

- отсутствием чётко сформулированной и принятой в установленном порядке единой государственной политики в сфере охраны. Вследствие этого нет четкого представления о том, в каком направлении будет совершенствоваться охранная деятельность, каким ее видам (государственной или частной) будет отдано в будущем предпочтение, как в перспективе должно развиваться охранное законодательство;
- несовершенством действующего охранного законодательства, которое развивается хаотично и бессистемно, не отвечает требованиям современной практики охранной деятельности, научным разработкам в этой сфере, международному законодательству;
- отсутствием научно обоснованных взглядов и конкретных предложений относительно путей и направлений развития охранного законодательства;

необходимостью рассмотрения охранной деятельности, как комплексного целостного явления. Такой подход к пониманию охранной деятельности позволяет определить четкую концептуальную основу для разработки взаимосвязанных единой идеей, единым методологическим подходом пакета законов;

- объективно существующей потребностью внесения в охранное законодательство ряда изменений системного характера;
- отсутствием четкого представления о системе федеральных законов, необходимых для правового регулирования охранной деятельности, их содержания и последовательности принятия.

Цели разработки Концепции:

- формирование идеологии развития охранного законодательства;
- содействие органам государственной власти в разработке единой политики в сфере охраны;
- обеспечение баланса интересов государства, бизнес-сообщества и субъектов охранной деятельности;
- формирование целостного представления о системе охранного

- законодательства;
- обоснование необходимости формирования новой отрасли права - охранного права;
- определение основных направлений развития охранного законодательства;
- формулирование общих принципиальных требований к законодательству, регулиющему охранную деятельность;
- определение и обоснование логики и последовательности принятия законов, регулирующих правоотношения в сфере охраны, их структуры и содержания;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства, направленных на создание благоприятных условий для осуществления охранной деятельности, ее дальнейшего развития.

Задачи Концепции:

- проанализировать действующее охранное законодательство и на основе этого определить тенденции его развития;
- разработать научные рекомендации по совершенствованию охранного законодательства;
- дать предложения по приведению охранного законодательства в соответствие с законодательством Российской Федерации, нормами Всемирной торговой организации (далее — ВТО), международными договорами Российской Федерации, российской и зарубежной практикой;
- разработать структуру и содержание федеральных законов, необходимых для качественного регулирования охранной деятельности и отвечающих потребностям современной практики;
- унифицировать терминологию в сфере охраны;
- урегулировать в охранном законодательстве весь спектр общественных отношений, складывающихся в охранной деятельности, с учетом имеющихся научных разработок по данной проблематике, реальной практики и действующего законодательства, в том числе и зарубежного;
- разработать стройную и логически обоснованную иерархическую систему охранного законодательства;
- исключить из охранного законодательства нормы и положения, не оправдавшие себя на практике, существенно затрудняющие осуществление охранной деятельности и не способствующие ее дальнейшему развитию.

Основные принципиальные положения, которыми следует руководствоваться при разработке нового охранного законодательства

При приведении действующего охранного законодательства в систему и подготовке новых нормативных правовых актов в сфере охраны необходимо исходить из того, что оно должно:

- соответствовать Конституции Российской Федерации и, в первую очередь, требованию ее части 2 статьи 8 (признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности), а также нормам ВТО и международным договорам;

- объективно отражать баланс законных интересов государства, общества, охранного бизнес-сообщества, заказчиков охранных услуг и не устанавливать необоснованных преференций одной из сторон;
- быть ориентировано на создание благоприятных условий для развития охранной деятельности;
- способствовать реализации государственной политики по защите и развитию малого и среднего бизнеса в сфере охраны;
- устанавливать равные условия и стартовые возможности для всех субъектов рынка охранных услуг;
- быть нацелено на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной на антимонопольное регулирование и поддержку цивилизованной конкуренции;
- регулировать правоотношения в сфере частной охраны в отдельном самостоятельном федеральном законе - «О частной охранной деятельности»;
 - включать в перечень объектов, подлежащих обязательной государственной охране, только те объекты, которые являются государственной собственностью;
 - содержать запрет на оказание охранных услуг субъектами государственной охраны на коммерческой основе;
- исходить из того, что государственные органы, обладающие правом контроля за частной охранной деятельностью не могут быть субъектами рынка охранных услуг;
- устанавливать равные права всем субъектам рынка охранных услуг при осуществлении ими защиты жизни и здоровья граждан;
- предусматривать положение, согласно которому все субъекты рынка охранных услуг могут быть привлечены для оказания содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка только в строгом соответствии с нормами трудового и налогового законодательства, на добровольной основе и равных условиях;
- четко определять предмет государственного контроля за частной охранной деятельностью с тем, чтобы исключить возможность избыточного вмешательства контролирующих органов в деятельность хозяйствующих субъектов;
 - стремиться к сокращению количества бланкетных и отсылочных норм в охранном законодательстве. Подзаконные нормативные правовые акты должны приниматься в исключительных случаях, когда объективно не представляется возможным урегулировать те или иные правоотношения непосредственно в законе.

Современное состояние охранного законодательства: анализ и оценка

Действующее охранное законодательство создало основу правового регулирования охранной деятельности. Оно содержит целый ряд норм и положений, которые действительно отвечают потребностям охранной деятельности, направлены на повышение её эффективности, способствуют совершенствованию государственного контроля в этой сфере деятельности.

Вместе с тем, при всех его многочисленных достоинствах не следует забывать, что оно в основном разрабатывалось в те годы, когда Российская Федерация только делала первые шаги по пути правового регулирования зарождавшегося нового для нее вида социально полезной человеческой деятельности — охранной деятельности. В это время мало кто представлял в полной мере всего многообразия форм, в которых будет развиваться эта деятельность, не было научных разработок по данной проблематике, отсутствовала соответствующая практика. По существу законодательство писалось с «чистого» листа. Поэтому к настоящему времени оно в значительной мере устарело, содержит много пробелов, не отвечает современной практике охранной деятельности, научным разработкам в этой сфере, не согласуется с нормами международного права.

Непоследовательность и противоречивость
охранного

законодательства, наличие в нем необоснованных различий в регулировании одних и тех же правоотношений, нечетких формулировок и положений, устаревших терминов затрудняет понимание его норм, допускает их двоякое толкование, что в итоге создает серьезные затруднения в правоприменительной практике.

Анализ законодательства в сфере охраны выявил отсутствие в нем целостности и системности, что является причиной фрагментарности и разрозненности правовых норм.

Отсутствие в действующем законодательстве критериев, позволяющих четко разграничить полномочия субъектов охраны, предоставление права государственным органам и организациям, осуществляющим охранную деятельность, заниматься коммерческой деятельностью приводит на практике к конфликтным ситуациям, создает трудности для осуществления государственного контроля, порождает коррупцию и не способствует тем целям, на достижение которых направлена охранная деятельность.

Обилие подзаконных актов, в которых нередко содержатся противоречащие друг другу и не соответствующие законодательству нормы, выхолащивает содержание законов, сводит на нет их отдельные нормы и положения.

Особую озабоченность вызывает состояние законодательства, регламентирующего частную охранную деятельность, особенно принятого в последние годы. Оно не учитывает интересы развития отрасли в целом и в основном ориентировано на совершенствование государственного контроля в этой сфере деятельности.

Несмотря на то, что охранная деятельность сочетает в себе частные и публичные интересы, при ее правовом регулировании это зачастую не учитывалось. В результате она, по существу, превращается в один из видов государственной деятельности.

Законодательство в сфере частной охраны, в силу непродуманности ряда его положений, значительно усложняет и удорожает деятельность частной охраны (увеличение налогового бремени, расходов на сдачу квалификационного экзамена, получение удостоверения частного охранника, повышение квалификации частного охранника и т.п.). Необоснованное расширение и нечеткость формулировок

полномочий контролирующих и надзирающих органов в действующем законодательстве позволяет им вместо контроля за соблюдением лицензионных требований и условий вмешиваться в хозяйственную деятельность частной охраны. Имеет место и дублирование полномочий федеральных органов.

Наличие в законодательстве дискриминационных по отношению к частной охране норм ставит ее субъектов в неравное положение по отношению к другим участникам рынка охранных услуг. Имеют место случаи, когда государственные структуры выступают конкурентами в борьбе за рынок охранных услуг, предпринимая при этом активные попытки по «вытеснению» с него частной охраны любыми способами, в том числе и путем использования административного ресурса, возможностей законопроектной и нормотворческой деятельности. Это приводит к тому, что одни предприниматели прекращают свой бизнес, другие уходят в «тень», создавая различного рода создавая различного рода компании и оказывая охранные услуги заказчикам путем использования своих работников в качестве сторожей, вахтеров или администраторов. Так, по данным МВД России за период с 2008 года по 2012 год количество частных охранных организаций сократилось почти на тысячу, а частных охранников - на сто тысяч человек.

Внесённые в последние годы существенные изменения в действующее охранное законодательство не коснулись основных, принципиальных и жизненно важных для охранной деятельности вопросов, требующих первоочередного законодательного разрешения. Так, например, не нашли четкого правового регулирования вопросы, касающиеся взаимодействия субъектов охранной деятельности с органами внутренних дел. Отсутствие эффективного информационного взаимодействия с органами МВД России, которые нередко не представляют или представляют несвоевременно информацию о происшествиях, криминальной обстановке, лицах, находящихся в розыске, угрозах охраняемому объекту, а также иные сведения, необходимые для осуществления надежной охраны объекта, пресечения посягательств, понуждает руководителей частных охранных организаций получать необходимые данные незаконным путем, создавая тем самым благодатную почву для коррупции. В течение двадцати лет так и не нашла законодательного разрешения проблема использования оружия при защите жизни и здоровья граждан. Объективно назрела необходимость в регламентировании частной охранной и детективной деятельности в отдельных законах.

Таким образом, если охарактеризовать действующее охранное законодательство в целом, то следует констатировать, что оно в основе своей не позволяет эффективно решать проблемы в сфере охраны, фактически является препятствием для развития охранной деятельности.

Одной из основных причин создавшегося в охранном законодательстве положения является отсутствие принятой в установленном порядке единой государственной политики в сфере охраны, в которой бы были четко определены перспективы развития различных видов охраны, очерчен круг субъектов рынка охранных услуг и их полномочия, четко сформулированы критерии разграничения объектов охраны между государственной и частной охраной. Принципиально важна для дальнейшего развития охранной деятельности и охранного законодательства также позиция государства относительно будущего вневедомственной и

ведомственной государственной охраны - останутся ли они в перспективе участниками рынка охранных услуг или их сфера деятельности в целях экономии средств налогоплательщиков, приведения российского законодательства в сфере охраны с нормами ВТО будет поэтапно сокращаться.

Изложенное убедительно свидетельствует о том, что действующее охранное законодательство нуждается в коренном, системном изменении, затрагивающем его содержание, структуру и понятийный аппарат.

Основные направления развития охранного законодательства

С момента становления и по настоящее время развитие охранного законодательства осуществлялось бессистемно и в основном путём внесения в него изменений и дополнений, направленных, как правило, на совершенствование государственного контроля за осуществлением охранной деятельности. Результаты этой работы за истекший период наглядно свидетельствуют, что этот путь бесперспективен. Какого-либо значительного качественного изменения охранного законодательства от такого «латания» не произошло. Наоборот, внесенные изменения и дополнения в целом ряде случаев ухудшили действующее охранное законодательство, привнесли в него дополнительные противоречия и несогласованности, создали существенные сложности в правоприменительной практике. В связи с этим в настоящей Концепции предлагаются принципиально новые направления развития охранного законодательства, основанные на системном, комплексном и деятельностном подходах. Это позволяет рассматривать охранное законодательство как единое целое и в то же время как подсистему для вышестоящих правовых уровней (конституционного права, гражданского и др. отраслей права), анализировать элементы системы охранного законодательства (законодательство, регламентирующее деятельность государственной, частной охраны) и их взаимосвязи, а также помогает выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию охранного законодательства как в целом, так и отдельных его элементов. По сути дела, в Концепции идет речь о формировании современной системы законодательного регулирования охранной деятельности, которая также рассматривается как единое, целостное явление. При этом принципиально важно сохранить в охранном законодательстве всё то, что выдержало испытание временем, было подтверждено практикой его применения, оправдало себя, исключив из него все наносное, надуманное и мешающее поступательному развитию охранной деятельности. Важно и то, чтобы наше охранное законодательство не отставало от охранного законодательства зарубежных стран, соответствовало нормам международного права, было синхронизировано с конституционным, административным, гражданским, налоговым, трудовым правом.

Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемые в Концепции предложения о развитии охранного законодательства продиктованы исключительно интересами его дальнейшего совершенствования, что, естественно, положительно скажется и на качестве охранной деятельности.

Основными направлениями развития охранного законодательства являются:

1. Формирование новой отрасли права - охранного права

Формирование охранного права как новой отрасли - одно из важных, принципиальных направлений развития охранного законодательства. Анализ законодательства, регламентирующего охранную деятельность в Российской Федерации, свидетельствует о том, что в настоящее время имеются все предпосылки для формирования в российском праве новой отрасли права - охранного права.

В теории права под отраслью права понимается совокупность норм, регулирующих общественные отношения в какой-либо определенной сфере.

Важным признаком для выделения отрасли права является наличие у нее специфического предмета и метода правового регулирования.

Под предметом правового регулирования отрасли права в теории права понимают однородную и отделимую от других группу общественных отношений.

Под методом отрасли права понимается способ воздействия норм данной отрасли права на поведение участников общественных отношений.

Охранное право отвечает всем требованиям, предъявляемым к отрасли права. Оно имеет свой, специфический предмет правового регулирования - отношения, возникающие в процессе осуществления охранной деятельности и подлежащие регулированию нормами охранного права. Предмет отрасли имеет первостепенное значение для идентификации отрасли, признания ее самостоятельности, определяет метод правового регулирования.

Метод правового регулирования также является отличительным признаком любой самостоятельной отрасли права. Нормы охранного права содержат совокупность способов воздействия на поведение субъектов охранной деятельности (определяют порядок осуществления охранной деятельности, права и обязанности субъектов, ответственность за нарушение охранного законодательства, органы контроля и надзора за охранной деятельностью и их полномочия и др.), что свидетельствует о наличии у данной отрасли права собственного метода.

Охранное право - объемная отрасль системы права, которая предназначена для регулирования всего спектра правоотношений, возникающих в сфере охраны в целом, как государственной, так и частной.

Охранное право по своему содержанию относится к категории материального права, так как его нормы оказывают непосредственное воздействие на общественные отношения в сфере охраны путем прямого, непосредственного правового регулирования. Его объектом является весь спектр материальных отношений, возникающих в процессе осуществления охранной деятельности.

Учитывая, что охранное право включает в себя не только собственно охранное законодательство, но и нормы других отраслей права (административного, трудового, гражданского, налогового и др.)» непосредственно регулирующих отношения в сфере охраны, то оно относится к комплексной отрасли права.

В зависимости от функций оно относится к регулятивной отрасли, так как его нормы выполняют регулятивную функцию права, а именно, непосредственно регулируют общественные отношения в сфере охраны, предоставляют субъективные права и налагают юридические обязанности.

Таким образом, охранное право - это специальная самостоятельная,

комплексная и регулятивная отрасль права, нормы которой регламентируют общественные отношения, возникающие в сфере охраны.

Среди множества отраслей российской правовой системы охранное право является сравнительно молодой отраслью права. Ее формирование началось в начале 90-х годов прошлого столетия, и было обусловлено экономическими и политическими изменениями, произошедшими в этот период, а также принятием Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», других нормативных правовых актов, регламентирующих охранную деятельность.

Как отрасль права охранное право, в свою очередь, подразделяется на отдельные взаимосвязанные элементы, которые в юридической правовой литературе принято называть институтами права. Они объединяют нормы, которые регулируют очень близкие (однородные) по своему характеру и содержанию общественные отношения, отличающиеся существенными особенностями (институт применения огнестрельного оружия и специальных средств, лицензирования и др.).

Следовательно, отрасль права складывается не сама по себе, а образуется из правовых институтов, которые включают в себя различные нормы права.

В свою очередь, охранное право как самостоятельная отрасль системы права подразделяется на ряд подотраслей права (родственных институтов одной и той же отрасли права) — государственное охранное право (в том числе, ведомственное) и частное охранное право.

Как и любая другая отрасль российского права, охранное право имеет собственную систему источников. Это обусловлено тем, что юридическим нормам, из которых состоит данная отрасль права, присуща формальная определенность.

Все источники охранного права подразделяются на международно-правовые и внутригосударственные.

В части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации устанавливается приоритет норм международных договоров перед нормами внутригосударственного права. К числу международно-правовых источников охранного права относятся международные договоры, касающиеся обеспечения безопасности объектов государственной охраны, нормы ВТО.

К основным внутригосударственным источникам охранного права относятся: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы: «О государственной охране», «О ведомственной охране», «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», «О транспортной безопасности», Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Комплексное охранное право включает в себя нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения, связанные с охранной деятельностью. К их числу относятся нормы административного, и гражданского, уголовного, налогового, трудового права, Федеральных законов: «О полиции», «Об оружии», «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», «О противодействии терроризму».

Кроме законов, к правовым источникам охранного права относятся также и подзаконные акты: постановления и распоряжения Правительства Российской

Федерации, акты министерств и ведомств.

Таким образом, правовые источники охранного права носят двухуровневый характер, а именно: одна часть составляющих его нормативных актов относится к законам, другая - к подзаконным актам.

Официальное признание охранного права, как самостоятельной отрасли права, имеет важное значение для дальнейшего развития и совершенствования охранного законодательства. Её наличие будет способствовать созданию непротиворечивой системы охранного законодательства, позволит устранить имеющиеся пробелы, гармонично вписаться новой отрасли в российскую правовую систему.

2. Формирование новой отрасли законодательства - охранного законодательства

Появление новой отрасли права предполагает необходимость формирования новой отрасли законодательства охранного законодательства.

Формирование отраслевого охранного законодательства должно осуществляться путем:

- подготовки новых федеральных законов;
- внесения изменений в действующее охранное законодательство;
- приведения подзаконных нормативных актов в соответствие с нормами федеральных законов, регламентирующих сферу охраны.

2.1. Подготовка новых федеральных законов в сфере охраны

Необходимость подготовки новых федеральных законов в сфере охраны обусловлена рядом объективных причин.

В законотворческой деятельности существует определенная логика принятия законов, в соответствии с которой вначале принимаются законы более высокого уровня, рамочные, а затем уже - законы частного характера. Применительно к сфере охраны это означает, что вначале необходимо подготовить и принять отраслевые (рамочные) законы, регулирующие охранную деятельность в целом, а затем уже - подотраслевые. Однако в силу ряда причин (отсутствие концепции подготовки законодательства в этой сфере и практики охранной деятельности в новых экономических условиях, недостаточная научная разработанность данной проблемы) указанная логика не была соблюдена при формировании системы охранного законодательства. Практика пошла по пути принятия законов частного характера,

регулирующих отдельные виды охранной деятельности, что привело к появлению существенных противоречий в регулировании аналогичных общественных отношений в различных законах, дискриминационных норм в отношении отдельных видов охраны, законодательному закреплению конкурентных преимуществ для отдельных субъектов охранной деятельности.

В настоящее время имеются все необходимые объективные предпосылки для того, чтобы исправить существующую практику и привести охранное законодательство в систему. Для этого необходимо разработать и принять ряд федеральных законов.

В первую очередь следует подготовить и принять Федеральный закон «Об охранной деятельности в Российской Федерации». Он должен составить ядро правовой основы охранного законодательства и стать основным рамочным законом по отношению ко всем другим законам, регулирующим отдельные виды охранной деятельности. В нем следует четко прописать предмет правового регулирования, определить правовые основы, цели, задачи, принципы, виды охранной деятельности, круг субъектов, осуществляющих охранную деятельность, и их полномочия. В законе необходимо определить конкретные формы участия государственной и частной охраны в обеспечении национальной безопасности, общественного порядка и борьбе с терроризмом, их права и обязанности, которыми они должны при этом обладать.

В указанном законе следует прописать сферу деятельности каждого вида охраны, силы и средства, необходимые для осуществления эффективной защиты жизни, здоровья и собственности, механизм контроля и надзора за охранной деятельностью. В нем следует также унифицировать терминологию, употребляемую в охранном законодательстве, установить гарантии правовой и социальной защиты участников охранной деятельности, осветить другие вопросы общего характера.

О целесообразности подготовки общего основополагающего закона об охранной деятельности свидетельствует и зарубежный опыт законотворческой работы. Так, например, Закон «Об охранной деятельности» был принят еще в 2000 году в Республике Казахстан, в 2006 году - в Республике Беларусь и в Латвии. Законы с аналогичным названием разрабатываются в ряде других зарубежных государств.

Дальнейшее совершенствование охранного законодательства невозможно без подготовки и принятия новых, самостоятельных федеральных законов, а именно: Федерального закона «О частной охранной деятельности» и Федерального закона «О частной детективной деятельности».

Подготовка и принятие указанных законов, регламентирующих отдельно охранную и детективную деятельность, обусловлена следующими объективными факторами.

Частная детективная и охранная деятельности представляют собой два отдельных, самостоятельных вида деятельности. Между этими видами деятельности практически нет ничего общего, что давало бы основание регулировать их в одном законе. Детективная и охранная деятельности различны по своему содержанию, характеру, оказываемым услугам, правовому статусу субъектов, осуществляющих эти виды деятельности. Различна и их правовая природа.

Охранная деятельность в основном нацелена на обеспечение сохранности имущества юридических и физических лиц, защиту жизни и здоровья охраняемых граждан, в то время как детективная - представляет собой разновидность юридической, розыскной деятельности, а ее содержанием является сбор сведений в рамках оказываемых сыскных услуг.

Наличие отдельных законов о частной сыскной и охранной деятельности целесообразно и с точки зрения юридической техники. В действующем Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» содержится немало бланкетных и отсылочных норм, регулирующих правоотношения в сфере сыска, положения которых практически невозможно применить в сфере охраны. Целый ряд статей, особенно в части, касающейся сыска, исключены из него, имеется более десяти статей со значками «прим». Все это порождает серьезные трудности в правоприменительной практике.

Объективных затруднений для реализации данного предложения в настоящее время не имеется, тем более что отдельный законопроект о частной детективной деятельности практически подготовлен.

2.2. Внесение изменений в действующее охранное законодательство

Учитывая, что подготовка нового охранного законодательства представляет собой длительный процесс, наряду с разработкой новых законов целесообразно продолжить работу по внесению в действующее охранное законодательство изменений по актуальным вопросам, требующим незамедлительного законодательного разрешения, руководствуясь при этом положениями настоящей Концепции. Такой подход будет являться её апробацией.

Анализ практики охранной деятельности и действующего охранного законодательства позволяет дать конкретные предложения по внесению изменений в следующие нормативные правовые акты:

1) Федеральный закон «О государственной охране»

Федеральный закон «О государственной охране» был принят в 1996 году. Он определяет предназначение государственной охраны, основные принципы и содержание деятельности по осуществлению государственной охраны, полномочия и функции органов государственной охраны, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью.

По смыслу упомянутого закона государственная охрана — это деятельность по обеспечению безопасности лиц, определенных законодателем или Президентом РФ, а также защите зданий, строений, сооружений и иных видов имущества, перечень которого определен в указанном Федеральном законе. Цель государственной охраны - обеспечение безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в РФ, а также исполнения Россией своих международных обязательств. При осуществлении государственной охраны законодателем допускается возможность ограничения отдельных прав и свобод человека и гражданина, что в полной мере согласуется с положениями части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только

федеральным законом соразмерно конституционно значимым целям.

За период, истекший с момента его принятия, в правовом регулировании обеспечения национальной безопасности произошли существенные изменения - изменились концептуальные взгляды на систему обеспечения национальной безопасности и приоритеты ее обеспечения, состав сил обеспечивающих национальную безопасность, в том числе отдельные функции ФАПСИ были возложены на ФСО России. Дополнения, внесенные законодателем 8 декабря 2011 г. в Федеральный закон «О государственной охране» отразили лишь отдельные из этих изменений, поэтому указанный Федеральный закон нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Так в отечественном законодательстве и правоприменительной практике, термин «государственная охрана» нередко толкуется расширительно и в связи с этим используется применительно к деятельности государственных органов и организаций, осуществляющих ведомственную и вневедомственную охрану на коммерческой основе. Это позволяет при осуществлении ведомственной и вневедомственной охраны использовать меры и полномочия государственной охраны, что ведет, с одной стороны к необоснованному ограничению прав и свобод человека и гражданина, а с другой стороны - предоставляет необоснованные преимущества государственным органам и организациям, осуществляющим ведомственную и вневедомственную охрану перед частными охраняемыми организациями.

В целях более четкого определения места государственных органов и организаций в системе охранной деятельности, недопущения необоснованного ограничения прав и свобод человека и гражданина, следует исключить употребление в нормативных правовых актах термина «государственная охрана» применительно к ведомственной и вневедомственной охране. Охрану, осуществляемую государственными органами и организациями, следует именовать «охрана, осуществляемая государственными органами». Она будет включать в себя два подвида охранной деятельности - государственную охрану и ведомственную охрану.

С учетом общепризнанных положений теории права и в целях обеспечения терминологического единства охранного законодательства в Федеральном законе «О государственной охране» целесообразно понятие «объекты государственной охраны» заменить понятием «охраняемые лица».

Необходимость в таком изменении вытекает из содержания указанного закона, в котором под объектом государственной охраны понимаются общественные отношения по поводу обеспечения безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации.

Для унификации терминологии, употребляемой в охранном законодательстве, повышения эффективности деятельности органов государственной охраны в Федеральном законе «Об органах государственной охраны» следует:

понятие «охраняемые объекты» ограничить зданиями, строениями, сооружениями, прилегающими к ним земельными участками (водными объектами), территориями (акваториями), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов

государственной охраны;

предусмотреть возможность проведения охранных мероприятий не только для обеспечения безопасности охраняемых лиц, но и для защиты охраняемых объектов, принадлежащих органам государственной охраны;

наделить органы государственной охраны правом на ограничение отдельных прав юридических лиц, а также прав и свобод физических лиц в зонах охраняемых объектов;

закрепить право Президента Российской Федерации на определение перечня мер государственной охраны, предоставляемой лицам, указанным в ст. 8, 9, 11 Федерального закона «О государственной охране»;

наделить федеральный орган исполнительной власти в сфере государственной охраны правом определения порядка выполнения обязанностей, возложенных на органы государственной охраны, если он не является предметом правового регулирования федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации;

закрепить право федерального органа исполнительной власти в сфере государственной охраны заключать в установленном порядке и в пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации;

наделить сотрудников органов государственной охраны правом изымать у физических лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или оборот которых ограничен, в случаях, если указанные документы и вещи находятся у них без специального разрешения.

Далее, для устранения имеющихся противоречий в Федеральном законе «Об органах государственной охраны» следует четко определить предмет правового регулирования, прописать критерии, позволяющие отграничить данный вид государственной охраны от других видов государственной охраны, а также внести другие, вытекающие из действующего законодательства изменения.

2) Федеральный закон «О ведомственной охране»

Действующий Федеральный закон «О ведомственной охране», принятый в 1996 году, к настоящему времени в значительной мере устарел и в связи с этим требует внесения существенных изменений, касающихся:

1. Четкого определения критериев предоставления федеральным органам исполнительной власти права на создание ведомственной охраны.

Учитывая, что финансирование и материально-техническое обеспечение ведомственной охраны осуществляется в основном за счет средств федерального бюджета, акцент при этом должен быть сделан на сокращение числа таких органов и охраняемых ведомственной охраной объектов.

2. Запрета на осуществление деятельности ведомственной охраны на коммерческой основе. В настоящее время из 46 176 объектов, охраняемых ведомственной охраной, только 10 834 объекта являются государственной собственностью и находятся в сфере ведения соответствующего федерального органа исполнительной власти. Остальные охраняемые объекты (преобладающее большинство) относятся к иным формам

собственности как находящимся, так и не находящимся в ведении федерального органа исполнительной власти, создавшего ведомственную охрану. Указанные данные наглядно свидетельствуют о том, что ведомственная охрана в настоящее время в основном осуществляет охрану объектов иных форм собственности на договорной основе, то есть занимается коммерческой деятельностью.

В связи с тем, что ведомственная охрана юридически является разновидностью государственной охраны, следует ограничить ее полномочия путем предоставления ей права осуществлять защиту охраняемых объектов, являющихся исключительно государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов, имеющих право на создание ведомственной охраны. С учетом этого предлагается исключить часть 2 статьи 8 указанного Федерального закона, в соответствии с которой ведомственная охрана необоснованно наделена правом осуществления на договорной основе защиты охраняемых объектов иных форм собственности (частной, муниципальной), находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны.

Предоставление ведомственной охране такого права чрезмерно расширяет ее полномочия, не отвечает целям и задачам, на достижение и решение которых она создавалась, ставит в привилегированное положение отдельные министерства, разрешая только им заниматься коммерческой деятельностью путем создания ведомственной охраны.

Кроме того, расширение полномочий ведомственной охраны путем предоставления ей права осуществлять на договорной основе защиту охраняемых объектов иных форм собственности, влечет за собой появление на рынке охранных услуг нового субъекта в лице федерального органа исполнительной власти, создавшего ведомственную охрану, и тем самым ставит в неравное положение других его участников и, в первую очередь, частную охрану. Это проявляется в том, что ведомственной охране не требуется получения лицензии на охрannую деятельность. Она имеет право использовать в своей деятельности не только служебное, но и боевое ручное стрелковое оружие, которое может получать во временное пользование бесплатно в органах внутренних дел. Обладает по сравнению с частной охраной рядом других конкурентных преимуществ, в том числе вытекающих из самого факта принадлежности к федеральному органу исполнительной власти, создавшему ведомственную охрану. Это противоречит сути рыночной экономики. Государство, путем приведения законодательства в соответствие с законами рынка, должно устранять подобные противоречия.

Наличие у ведомственной охраны права охранять объекты иных форм собственности на договорной основе противоречит и нормам ВТО.

В нормах ВТО под услугой понимается любая услуга в любом секторе, за исключением услуг, поставляемых при осуществлении функций правительственной власти. При этом «услуга, поставляемая при осуществлении функций правительственной власти» означает любую услугу, которая поставляется на некоммерческой основе и не на условиях конкуренции с одним или несколькими поставщиками услуг.

Учитывая, что нормы ВТО обладают приоритетом по отношению к

нормам внутреннего законодательства, статья 8 Федерального закона «О ведомственной охране», в части, касающейся права ведомственной охраны оказания охранных услуг по заключаемым коммерческим договорам, должна быть приведена в соответствие с нормами ВТО.

Сохранение этих норм без изменения может привести к обвинению России в нарушении норм ВТО и наличии в законодательстве дискриминационных норм, в том числе нарушающих антимонопольное законодательство.

3. Изменения органов управления ведомственной охраны. В действующей редакции Федерального закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана определяется как совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств. Однако ни в самом законе, ни в подзаконных актах не содержится разъяснения, что следует понимать под органами управления ведомственной охраной. В связи с этим неясно, как организационно должна создаваться ведомственная охрана. На практике федеральные органы исполнительной власти, как правило, (9 из 13 министерств и ведомств) создают ведомственную охрану путем учреждения государственного унитарного предприятия, что не предусмотрено Федеральным законом «О ведомственной охране». Не предоставляет права федеральному органу исполнительной власти на создание ведомственной охраны в форме унитарного предприятия и Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», пункт 4 статьи 8 которого содержит исчерпывающий перечень случаев, когда такие предприятия могут создаваться.

Учитывая, что в соответствии с нормами Гражданского кодекса унитарное предприятие представляет собой коммерческое предприятие, основной целью которого является извлечение прибыли, то ведомственная охрана фактически утратила статус государственной охраны и стала еще одним субъектом рынка охранных услуг, обладая при этом целым рядом конкурентных преимуществ, необоснованно предоставленных ей действующим Федеральным законом «О ведомственной охране».

Подобная практика создает благоприятные условия для коммерциализации федеральных органов исполнительной власти, переориентации их деятельности на извлечение прибыли, коррумпированности чиновников, финансовых злоупотреблений, объективно затрудняет осуществление действенного контроля как федеральным органом исполнительной власти, создавшим ведомственную охрану, так и органом внутренних дел.

Исправить сложившееся положение можно лишь путем внесения изменения в статью 1 Федерального закона «О ведомственной охране», в которой следует прописать, что органом управления ведомственной охраны может быть только структурное подразделение соответствующего федерального органа исполнительной власти, созданное им для защиты от противоправных посягательств охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью.

4. Ограничения сферы действия Федерального закона «О ведомственной охране» только рамками ведомственной охраны. С этой целью

предлагается исключить ст. 26 указанного Федерального закона, согласно которой его действие, за исключением статей 5, 8 и 9 распространяется на военизированные и сторожевые подразделения ФГУП «Охрана» МВД России.

Распространение действия Федерального закона «О ведомственной охране» на ФГУП «Охрана» МВД России противоречит преамбуле к указанному Федеральному закону, в которой определено, что предметом его правового регулирования являются организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны. ФГУП «Охрана» не относится к ведомственной охране. В соответствии с Уставом ФГУП «Охрана» оно имеет статус государственной коммерческой организации. Поэтому основной целью ее деятельности, как и любой другой коммерческой организации, является извлечение прибыли. Согласно Федеральному закону «О ведомственной охране», другим нормативным правовым актам, регламентирующим ее деятельность, ведомственная охрана не отнесена к коммерческим организациям. Поэтому действие указанного Федерального закона не может распространяться на деятельность ФГУП «Охрана». Указанное предприятие является одним из субъектов рынка охранных услуг и его деятельность должна регулироваться аналогичным для других участников рынка охранных услуг законодательством.

5. Приведения норм Федерального закона «О ведомственной охране» в соответствие с требованиями части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Анализ норм рассматриваемого Федерального закона свидетельствует о том, что значительная их часть предоставляет ведомственной охране ряд преимуществ, по сравнению с частной охраной, по защите имущества, находящегося в собственности государства.

Так, в соответствии с положениями статьи 9 Федерального закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана вправе получать во временное пользование в органах внутренних дел на безвозмездной основе и использовать отдельные типы и модели не только служебного, но и боевого ручного стрелкового оружия.

Серьезные преимущества для защиты государственного имущества предоставлены ведомственной охране и при применении специальных средств, служебного оружия, физической силы. Работники ведомственной охраны наделены при этом и более значительными правами и обязанностями (например, по сравнению с работниками частной охраны). Причем отдельные права, предоставленные работникам ведомственной охраны, совпадают с правами сотрудников полиции. К их числу относятся: право на административное задержание и доставление задержанного, производство личного досмотра, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения, беспрепятственное вхождение в помещения охраняемых объектов и их осмотр при преследовании лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты.

Значительно разнятся и гарантии правовой и социальной защиты работников ведомственной охраны. Так, согласно части 2 статьи 18 Федерального закона «О ведомственной охране» работники ведомственной охраны не несут ответственность за моральный, физический или имущественный вред, причиненный ими

правонарушителю в связи с применением в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, а также в условиях крайней необходимости.

В соответствии с положениями статьи 19 указанного Федерального закона жизнь и здоровье работников ведомственной охраны подлежат обязательному личному страхованию за счет средств федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, и (или) за счет средств собственников охраняемых объектов. Далее, в случае причинения вреда жизни или здоровью работников ведомственной охраны при исполнении ими должностных обязанностей причиненный вред подлежит возмещению в порядке и объеме, которые установлены законодательством Российской Федерации. Им также предоставляются льготы в объеме и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

В силу того, что перечень охраняемых объектов определяет само ведомство, возникают ситуации, когда ведомственная охрана навязывает договорные услуги предприятиям негосударственной формы собственности. Такие случаи становятся предметом разбирательства Федеральной антимонопольной службы России.

Наличие указанных и других преимуществ у ведомственной охраны, в особенности при осуществлении ею охраны объектов иных форм собственности на договорной основе, дает ей конкурентные преимущества по сравнению с другими участниками рынка охранных услуг.

6. Несмотря на то, что ведомственная охрана относится к разновидности государственной охраны, необходимо включить в Федеральный закон «О ведомственной охране» норму, запрещающую распространять законодательство, регламентирующее деятельность ФСО, МВД, силовых ведомств и правоохранительных органов на ведомственную охрану.

Изложенное наглядно свидетельствует о необходимости внесения существенных изменений в действующую редакцию Федерального закона «О ведомственной охране».

3) Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»

Указанный Федеральный закон устанавливает ряд дополнительных требований к осуществлению охраны объектов топливно-энергетического комплекса (далее — ТЭК). Так согласно статьям 9 и 12 данного закона для обеспечения их физической защиты субъектами ТЭК, к которым относятся физические и юридические лица, владеющие на праве собственности или ином законном праве объектами ТЭК, могут быть привлечены подразделения вневедомственной и ведомственной охраны и частные охранные организации. В законе прописано, что субъекты ТЭК выбирают конкретного субъекта охраны (вневедомственную, ведомственную, частную) в зависимости от категории объекта, в соответствии с паспортом безопасности объекта ТЭК и наличия права на приобретение и

использования гражданского, служебного огнестрельного оружия, боевого ручного стрелкового оружия, а также специальных средств.

Установление столь нечетких критериев для выбора субъекта охраны создает на практике серьезные трудности, благоприятные условия для коррупции, злоупотребления должностным положением, ущемляет законные интересы отдельных субъектов охраны и, в первую очередь, частной охраны. Об этом наглядно свидетельствует и судебная практика. В связи с этим предлагается более конкретно и четко прописать в Федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» полномочия того или иного субъекта охраны ТЭК. В качестве критерия разграничения объектов ТЭК между ведомственной и частной охраной целесообразно установить форму собственности.

В соответствии с Гражданским кодексом (ст. 212) в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. С учетом указанных принципиальных положений следует подходить и при решении вопроса о выборе субъекта охраны объектов ТЭК. Если указанный объект является государственной собственностью, то государство в лице соответствующего государственного органа и должно определять, кого (вневедомственную, ведомственную или частную охрану) привлечь для осуществления физической защиты такого объекта. Если же объект относится к частной форме собственности, то право принимать такое решение должно быть предоставлено собственнику или лицу, владеющему таким объектом на ином законном праве, в соответствии с нормами гражданского законодательства.

Такой подход позволит также правильно определить, кто может быть отнесен к числу субъектов обеспечения безопасности ТЭК и, тем самым, привести в соответствие содержание части 1 и 3 статьи 6 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Часть 1 указанной статьи возлагает обязанность по обеспечению безопасности объектов ТЭК на субъекты ТЭК, а часть 3 её включает в их число подразделения и (или) организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ТЭК (Минэнерго России), и (или) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (МВД России).

Включение в число субъектов обеспечения безопасности объектов ТЭК Минэнерго России и МВД России нельзя признать обоснованным, поскольку это:

- возлагает обеспечение безопасности этих объектов исключительно на Минэнерго и МВД России;
- предусматривает передачу субъектами ТЭК указанных объектов для обеспечения безопасности непосредственно Минэнерго и МВД России;
- без правового основания усиливает ответственность государства за безопасность объектов ТЭК;
- исключает установленную законодателем ответственность субъектов ТЭК за безопасность этих объектов.

Кроме того, не являясь собственниками или владельцами указанных объектов на ином законном основании, Минэнерго России и МВД России объективно не могут обеспечить их безопасность. Они могут осуществлять в пределах своей компетенции лишь контроль за обеспечением собственником безопасности того или иного объекта. Поэтому в Федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» обязанность за обеспечение безопасности объектов ТЭК следует возложить на собственника или лицо, владеющее объектом на ином законном праве, а Минэнерго России и МВД России предоставить право осуществлять контроль за их деятельностью в этой сфере.

4) Федеральный закон «О полиции»

Необходимость внесения изменений в указанный Федеральный закон обусловлена тем, что его нормы существенно и необоснованно расширили функции вневедомственной охраны и полномочия полиции по осуществлению контроля за частной охранной деятельностью, что позволяет ей вторгаться в хозяйственную деятельность частных охранных организаций.

Так в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О полиции» вневедомственной охране, являющейся структурным подразделением полиции, предоставлено право осуществлять охрану имущества и объектов на договорной основе. Тем самым полиции как органу исполнительной власти предоставлено право заниматься коммерческой деятельностью. Вследствие этого вневедомственная охрана превратилась в полноценную коммерческую структуру внутри МВД России. В задачи органов исполнительной власти не входит осуществление деятельности с целью получения прибыли, поэтому, как только полиция начинает получать доход за свою деятельность, она теряет свою роль, как органа исполнительной власти, а тем более - правоохранительного органа.

Таким образом, вневедомственная охрана, занятая охраной имущества граждан и объектов на договорной основе выполняет ту же функцию, что и частная охрана и поэтому является одним из субъектов рынка охранных услуг. Появление такого субъекта на рынке охранных услуг повлекло за собой, как это неоднократно отмечала Федеральная антимонопольная служба России, нарушение принципов свободной конкуренции. Несмотря на то, что вневедомственная охрана не обладает доминирующим положением на рынке охранных услуг, ее деятельность препятствует развитию конкуренции. Во-первых, тем, что на отдельных региональных рынках вневедомственная охрана занимает монопольное положение в оказании охранных услуг. Во-вторых, вневедомственная охрана получила необоснованные преимущества на рынке охранных услуг, существенно ухудшающие условия деятельности для других участников рынка и, прежде всего, для частных охранных организаций. Кроме того, сотрудники вневедомственной охраны имеют статус сотрудника полиции и вследствие этого наделены большими, по сравнению с частными охранниками, правами.

Изложенное наглядно свидетельствует о том, что предоставление вневедомственной охране права на охрану имущества и объектов на договорной основе размывает функции полиции, экономически не выгодно для бюджета, противоречит законодательству в сфере конкуренции, нормам ВТО. В связи с этим

целесообразно пункт 10 части 1 статьи 2 Федерального закона «О полиции», предоставляющий вневедомственной охране право осуществлять охрану имущества и объектов, в том числе на договорной основе, исключить.

Кроме того, следует внести изменения в статьи 12 и 13 указанного Федерального закона, исключив из них нормы, позволяющие полиции вторгаться в хозяйственную деятельность частных охранных организаций при осуществлении контроля за частной охранной деятельностью.

Указанные изменения также позволят привести нормы Федерального закона «О полиции» в соответствие с требованиями норм ВТО.

5) Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»

Учитывая, что подготовка отдельного Федерального закона «О частной охранной деятельности» займет длительное время целесообразно внести в действующий Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» соответствующие изменения, направленные на:

1) приведение норм указанного Закона в соответствие с нормами ВТО, путем исключения из него норм, препятствующих частным охранным организациям оказывать охранные услуги за пределами территории Российской Федерации, а иностранным юридическим лицам - на территории Российской Федерации;

2) исключение отдельных норм и положений, направленных на необоснованное ограничение прав и законных интересов частных охранных организаций, их работников, заказчиков охранных услуг. Так, например, статья 12 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предоставляет охраннику право осуществлять задержание лишь лиц, совершивших противоправное посягательство только на охраняемое имущество. При совершении на охраняемых объектах любых иных административных проступков и преступлений, в том числе особо опасных и тяжких, охранник не вправе их задержать, а обязан лишь уведомить об этом органы внутренних дел. Подобное ограничение прав частного охранника по существу сводит на нет право частных охранных организаций на оказание содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, пресечении правонарушений, не способствует достижению цели охранной деятельности - защита прав и законных интересов заказчиков;

3) исключение норм и положений, не оправдавших себя на практике, существенно затрудняющих осуществление частной охранной деятельности и не способствовавших дальнейшему развитию частной охраны. К их числу относятся нормы и положения, касающиеся:

- ряда требований, предъявляемых к учредителю частной охранной организации;

запрета для руководителя частной охранной организации совместительства;

- обязанности прилагать к договору на оказание охранных услуг копии заверенных заказчиком документов, подтверждающих его право владения или пользования имуществом, подлежащим охране;

- запрета на использование служебного оружия при защите жизни и здоровья граждан;

4) установление более четких, основанных на принципах рыночной экономики, критериев для определения перечня объектов, подлежащих государственной охране;

5) расширение перечня услуг, которые разрешено оказывать охранным организациям;

6) создание для частной охраны равных с другими субъектами охраны, осуществляющими охранную деятельность на коммерческой основе, конкурентных условий (в сфере объектов охраны, использования служебного оружия, специальных средств, других средств охраны, установления ограничений при осуществлении охранной деятельности, осуществления контроля и надзора, возложения обязанностей и т.п.);

7) замену действующего уведомительного порядка при проведении внеплановых проверок осуществления частной охранной деятельности на согласовательный порядок с тем, чтобы привести норму ст. 20 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в соответствие с законодательством, регламентирующим порядок проведения внеплановых проверок;

8) предоставление частному охраннику равных с другими участниками рынка охранных услуг прав и обязанностей (при охране имущества, жизни и здоровья граждан, применении физической силы, огнестрельного оружия и специальных средств, задержании и т.п.);

9) приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации, трудовым, налоговым законодательством практики привлечения частных охранников к оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка за рамками выполнения ими трудовой функции;

10) четкое разграничение статуса руководителя частной охранной организации и частного охранника;

11) предоставление возможности хранения оружия нескольким частным охранным организациям в одной комнате хранения оружия при определенных условиях (например, частным охранным организациям, учредителями которых являются одни и те же лица);

12) предоставление частным охранным организациям права на создание филиалов без каких-либо ограничений, то есть в соответствии с нормами гражданского законодательства;

13) установление оснований применения частным охранником физической силы;

14) сокращение бланкетных и отсылочных норм, замену норм,

позволяющих двойное толкование, противоречащих нормам других отраслей права.

2.3. Приведение подзаконных нормативных актов в соответствие нормами федеральных законов, регламентирующих охранную деятельность

Завершающим этапом формирования охранного законодательства является приведение подзаконных актов в соответствие с федеральными законами.

Необходимость и важность этой работы обусловлены тем, что обилие в охранном законодательстве подзаконных актов, в которых нередко содержатся противоречащие друг другу или не основанные и не соответствующие закону нормы, выхолащивает содержание закона, сводит на нет отдельные его нормы и положения. Все это порою порождает чиновничий произвол, создает благоприятные условия для коррупции.

С этой целью необходимо в первую очередь систематизировать указанные подзаконные акты и лишь после этого проводить работу по приведению в соответствие все подзаконные акты одновременно.

Внесение всех предлагаемых изменений направлено на дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего охранную деятельность в Российской Федерации в целом, приведение его в логически стройную систему. Их принятие отвечает законным интересам государства, граждан, всех субъектов охранной деятельности.

Предполагаемые результаты принятия Концепции

Настоящая Концепция является базовым документом, в котором излагаются система мер, необходимых для совершенствования охранного законодательства и конкретные предложения по их реализации. Она послужит основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, субъектов, осуществляющих охранную деятельность, общественных объединений при разработке законодательства, направленного на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Выводы и положения Концепции будут служить надежным ориентиром и методологической основой при разработке единой государственной политики в сфере охраны, охранного законодательства, создадут объективные предпосылки для активизации работы в этом направлении.

Реализация Концепции послужит мобилизующим фактором развития охранного законодательства, будет способствовать приведению его в систему, что, несомненно, повлечет за собой повышение его качества, стабильность.

Разработка и принятие законов, предусмотренных Концепцией, создаст благоприятные условия для развития всех видов охраны, повышения качества охранных услуг, будет способствовать совершенствованию государственного контроля и надзора в сфере охраны.