

## **Анализ Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»**

Настоящий анализ Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон) проведен в целях дальнейшего совершенствования законодательства в сфере частной охранной и детективной деятельности. Его результаты позволяют сделать обоснованный вывод о том, что развитие законодательства в указанных сферах невозможно в рамках действующего Закона и путем внесения в него изменений и дополнений. Для этого необходимо разработать и принять отдельные федеральные законы, регламентирующие частную охранную и частную детективную деятельности, которые будут существенно отличаться от действующего Закона, как по форме, так и по содержанию.

Проведенный анализ Закона позволил выявить в нем следующие недостатки.

### **1. Анализ содержания Закона свидетельствует об отсутствии оснований для правового регулирования в одном нормативном правовом акте частной детективной и охранной деятельности.**

Частная сыскная и частная 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. Сыскная 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 сыскная – представляет собой разновидность юридической, розыскной деятельности, а ее содержанием является сбор сведений в рамках оказываемых сыскных услуг. Различны и субъекты, осуществляющие указанные виды деятельности, их полномочия, профессиональная подготовка работников. В настоящее время разными органами исполнительной власти осуществляются лицензирование и контроль в рассматриваемых сферах. После создания Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации на нее возлагается лицензирование и контроль за соблюдением законодательства только в частной охранной деятельности. Выполнение аналогичных функций в сфере детективной деятельности будут, как и ранее, осуществлять органы внутренних дел.

Наличие общего закона создает серьезные трудности и в правоприменительной практике. Например, как можно применить на практике положения статьи 12 Закона о том, что на частную охранную деятельность распространяются ограничения в частной детективной деятельности и особенности договора на оказание сыскных услуг?

Поэтому в настоящее время назрела объективная необходимость в разработке отдельных федеральных законов о частной охранной деятельности и частной детективной деятельности. Указанная работа не должна сводиться к механическому формальному разделению действующего закона. Результатом ее должны быть новые, как по форме, так и по содержанию, законодательные акты. Анализ действующего Закона свидетельствует о том, что в него требуется внесение существенных изменений содержательного характера.

### **2. Наличие ошибок терминологического характера.**

Термины, то есть слова (или сочетания слов) занимают особое место в языке закона, поскольку являются наименованиями определенных юридических понятий. Термин выражает качественную и количественную характеристику стоящего за ним юридического понятия. За каждым термином кроется свой, присущий ему смысл. Термин является ключом к прочтению текста закона. В пределах определенной терминологической системы, к которой относится и закон, термин должен соответствовать только одному понятию. В формуле «один термин – одно понятие» заключено принципиальное, основополагающее требование терминоведения, как науки о значении, конструировании и использовании терминов. Этому важному требованию в целом ряде случаев не отвечает анализируемый Закон. Он изобилует ошибками терминологического характера, которые касаются:

### **1) Названия Закона.**

Требованию точности к любому термину закона должно отвечать, прежде всего, название закона. Анализ названия рассматриваемого Закона свидетельствует о том, что оно не отвечает данному требованию.

Во-первых, его название (Закон Российской Федерации) не соответствует статусу. Исходя из его названия, он имеет статус закона субъекта Российской Федерации, так как в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 4 статьи 76) принятие законов по вопросам, не относящимся к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится к компетенции субъектов Российской Федерации. Однако, исходя из содержания, анализируемый Закон должен иметь статус федерального закона, так как регулирует вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации, его действие распространяется на всю территорию Российской Федерации. Это обстоятельство должно найти отражение в его названии. Он должен именоваться «федеральный закон».

Во-вторых, редакция названия Закона (словосочетание «охранной и детективной деятельности») ведет к недопустимому отождествлению двух самостоятельных видов деятельности – частной охранной деятельности и частной детективной деятельности. Буквальное его понимание означает, что он регулирует один вид деятельности именуемый «частная охранная и детективная деятельность». На самом деле это два самостоятельных вида деятельности, что подтверждается, в том числе, и содержанием самого Закона.

Внесение изменений в название Закона позволит:

- а) унифицировать в точном соответствии с Конституцией Российской Федерации наименование Закона;
- б) определить в самом наименовании акта его принадлежность к федеральному законодательству;
- в) устранить несогласованность между названием Закона и его содержанием, объем которого выходит сейчас за рамки, очерченные названием.

### **2). Использование разных терминов для обозначения одних и тех же понятий.**

В Законе в одних статьях (ст.ст. 7, 9, 12) используется термин «заказчик», в других – «клиент» (ст.ст. 1, 3, 7), в третьих – «клиент или заказчик» (ст.ст. 1.1, 12.1). Такой разнотерминой терминологией дезориентирует правоприменителя, создает проблемы на практике.

Как известно, для одного и того же акта предполагается единство терминологии. Если в нормативном акте использованы разные термины, то отсюда должен следовать вывод о том, что законодатель придает им разное значение. Однозначное понимание разных терминов может быть обосновано только вескими аргументами. Следовательно,

употребляя в Законе разные термины, законодатель имеет в виду различных субъектов, пользующихся охранными услугами. На самом деле, указанные термины следует понимать однозначно. Причем правильным, основанным на законодательстве, является использование в Законе термина «заказчик». Обусловлено это тем, что частная охранная деятельность является разновидностью предпринимательской деятельности, осуществляется путем оказания охранных услуг на договорной основе, а поэтому и должна регулироваться гражданским законодательством. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) при рассмотрении вопросов, связанных с возмездным оказанием услуг употребляет только термин «заказчик». Термин «клиент» употребляется в ГК РФ к договорам, касающихся банковских вкладов (ст. 846), в биржевой, страховой и иных сферах деятельности.

В Законе также употребляются разные термины для обозначения частной детективной деятельности – в одних случаях (ст.ст. 1, 2, 6 и др.) она именуется «частная детективная деятельность», в других (название Раздела 2 Закона) – «частная детективная (сыскная) деятельность», в третьих (ст.ст. 5, 7 и др.) – «сыскная деятельность».

Исходя из названия Закона, предметом его правового регулирования является частная детективная деятельность. Поэтому и в тексте Закона должен употребляться однозначный термин «частная детективная деятельность».

Далее, в Законе для обозначения одного и того же субъекта детективной деятельности используется два различных термина: «частный детектив» (ст.ст. 1.1, 5, 7), «частный сыщик» (ст. 6). Учитывая, что в пункте 4 статьи 1.1 (Основные понятия) употребляется только термин «частный детектив», то именно этот термин должен употребляться по всему тексту Закона. Кстати, термин «детектив», а не «сыщик» употребляется и в Общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов.

Аналогичная ситуация имеет место и в отношении частного охранника. В Законе для обозначения одного и того же субъекта частной охранной деятельности используются различные термины – «частный охранник» (ст.ст. 1.1, 11.1 и др.), «охранник» (ст. 12).

Исходя из пункта 2 статьи 1.1 Закона, указанного субъекта следует именовать «частный охранник». Вместе с тем является некорректным применительно к охраннику использовать термин «частный». Он не только не основан на законодательстве, но и несет негативный оттенок. Если пойти по аналогии, то появятся частные инженеры, частные строители, слесари, пекари и т.п. Поэтому руководствуясь законодательством и здравым смыслом, указанного субъекта следует именовать «охранник». Это будет соответствовать Общероссийскому классификатору профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов и Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих, в которых профессия «охранник» употребляется без слова «частный».

По этим же соображениям следует исключить из словосочетаний «частный детектив», «удостоверение частного охранника» слово «частный».

Закон, для обозначения организации, осуществляющей охранную деятельность, употребляет следующие термины «частная охранная организация» (ст. 1.1), «охранная организация» (ст. 11 и др.), «организация, осуществляющая частную охранную деятельность» (ч. 4 ст. 3). Очевидно, что речь в указанных статьях идет об одном и том же юридическом лице. Вместе с тем, представляется более правильным употребление термина «охранная организация». Это будет соответствовать гражданскому законодательству. ГК РФ не делит организации на государственные и частные, а классифицирует их на коммерческие и некоммерческие. В связи с этим термин «частная» является излишним.

В целях унификации терминологии в законодательстве, регулирующем охранную деятельность, целесообразно заменить в Законе термин «объекты охраны» на «охраняемые объекты». Именно такой термин применяется в Федеральных законах «О государственной охране» и «О ведомственной охране», который по своему содержанию соответствует понятию «объекты охраны», используемому в Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Кстати, в Федеральном законе «О государственной охране» под объектами государственной охраны понимаются лица, подлежащие государственной охране в соответствии с указанным Федеральным законом.

Данное терминологическое уточнение позволит также правильно понять содержание первого предложения части 3 статьи 11 Закона о том, что «частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а именно то, что в нем, в отличие от рассматриваемого Закона, под объектами охраны понимаются физические лица. Учитывая, что в Законе в настоящее время никак не обозначены лица, в отношении которых осуществляется защита жизни и здоровья, то по аналогии с Федеральным законом «О государственной охране» их следует именовать «объекты охраны».

### **3. Наличие противоречий между нормами, как внутри Закона, так и с нормами других нормативно-правовых актов.**

#### **1) Неоднозначное употребление термина «удостоверение частного охранника».**

В пункте 3 статьи 1.1 под удостоверением частного охранника понимается «документ, дающий право частному охраннику работать по трудовому договору с охранной организацией на должности, связанной непосредственно с оказанием охранных услуг», а согласно части 1 статьи 11.1 - удостоверение частного охранника является документом, подтверждающим два юридических факта – прохождение частным охранником профессионального обучения и сдачи квалификационного экзамена.

Представляется, ни одно из указанных определений не отражает суть и назначение указанного документа. Как известно, удостоверение – это документ, подтверждающий какой-либо юридический факт. Какие юридические факты подтверждает удостоверение частного охранника? Согласно пункту 3 статьи 1.1 Закона удостоверение частного охранника подтверждает право частного охранника работать по трудовому договору с частной охранной организацией. Такое определение, во-первых, некорректно с точки зрения трудового законодательства. Оно подтверждает право, которого охранник не имеет и не может иметь, так как Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) вообще не предусматривает такого права. В соответствии с ним по трудовому договору не работают, а его заключают. Трудовой договор, согласно ТК РФ (ст. 15), служит основанием возникновения трудовых отношений, под которыми в соответствии с частью 1 статьи 16 его понимаются отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы).

С учетом изложенного, термин «удостоверение частного охранника» данный в пункте 3 статьи 1.1 Закона следует понимать как документ, подтверждающий право частного охранника заключить трудовой договор с частной охранной организацией. Учитывая, что указанный документ выдают органы внутренних дел, невольно возникает вопрос, насколько это соотносится с компетенцией правоохранительного органа?

Во-вторых, непонятно, на каком основании в части 1 статьи 11.1 Закона определено назначение удостоверения частного охранника, как документа, подтверждающего прохождение частным охранником профессионального обучения и сдачи квалификационного экзамена. Как известно, такими документами являются соответственно документ, выдаваемый образовательным учреждением после прохождения гражданином профессионального обучения и документ о сдаче квалификационного экзамена в органе внутренних дел.

Представляется, более правильное значение рассматриваемого термина определено в пункте 23 статьи 12 Федерального закона «О полиции», согласно которому назначение удостоверения частного детектива и частного охранника заключается в подтверждении правового статуса частного детектива и правового статуса частного охранника. Другими словами, данный документ означает, что гражданин отвечает всем требованиям, предъявляемым законодательством к гражданину и вправе заключить договор с охранной организацией для выполнения трудовой функции в соответствии с полученной профессией.

## **2) Неоднозначное употребление словосочетания «работники частной охранной организации».**

В ряде статей Закона (например, в ч. 5 статьи 3, ч. 7 ст. 12) употребляется словосочетание «работники частной охранной организации, осуществляющие охранные услуги», «работники частной охранной организации имеют право оказывать охранные услуги», что противоречит части 11 Закона, согласно которой оказание охранных услуг разрешается только организациям, специально учрежденным для их выполнения. Работник частной охранной организации (частный охранник) выполняет трудовую функцию в соответствии с заключенным трудовым договором. Указанные формулировки позволяют предполагать, что частный охранник является индивидуальным предпринимателем. В свое время это привело к тому, что в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ) (ст. 11) частный охранник был отнесен к индивидуальным предпринимателям и вынужден был необоснованно выполнять все требования, предъявляемые налоговым законодательством к индивидуальному предпринимателю.

## **3) Цели частной детективной и охранной деятельности, указанные в части 1 статьи 1 Закона, не согласуются с нормами гражданского законодательства.**

В указанной статье такими целями являются защита законных прав и интересов своих клиентов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами защита прав и законных интересов возлагается на соответствующие государственные органы, которые наделены для этого определенными правами. Частная охранная и частная детективная деятельности являются разновидностями предпринимательской деятельности, поэтому и цели этих видов деятельности должны определяться, прежде всего, с учетом норм гражданского законодательства.

В соответствии с положениями ГК РФ (ст. 2) предпринимательская деятельность осуществляется в целях извлечения прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Учитывая особенности, присущие частной охранной и частной детективной деятельности, и изложенные в рассматриваемом Законе, они должны найти отражение и понятия указанных видов деятельности. В связи с этим для частной охранной деятельности такими целями являются: извлечение прибыли и обеспечение состояния защищенности охраняемых объектов, жизни и здоровья граждан; для частной детективной

деятельности - извлечение прибыли и обеспечение прав и законных интересов заказчиков детективных услуг.

**4) Отдельные требования, предъявляемые к руководителю частной охранной организации, не согласуются с Конституцией Российской Федерации и нормами трудового законодательства.**

а) Представляется, не основано на нормах трудового законодательства требование, содержащееся в части 7 статьи 15.1 Закона об обязанности руководителя частной охранной организации получать удостоверение частного охранника. Это не соответствует его правовому статусу, установленному трудовым законодательством, которое выделяет из числа других работников руководителя организации и определяет особенности правового регулирования его труда, при этом подчеркивает, что эти особенности устанавливаются только в соответствии с ТК РФ (ч. 4 ст. 11).

Смещение в Законе статуса руководителя частной охранной организации и частного охранника приводит к тому, что руководитель частной охранной организации вынужден, как и частный охранник, сдавать квалификационные экзамены и проходить периодические проверки наравне с частными охранниками.

б) Не соответствует Конституции Российской Федерации и не основано на нормах трудового законодательства положение части 8 статьи 15.1 Закона, согласно которой руководителю частной охранной организации запрещается вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации право на свободу труда является основным конституционным правом человека и гражданина. Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина 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. Как видно из содержания указанных обстоятельств, ни одно из них не может служить основанием для установления указанного ограничения для руководителя частной охранной организации.

Указанная норма противоречит и основополагающим нормам ТК РФ. В нем имеется специальная статья (ст. 276), которая регламентирует работу руководителя организации по совместительству и в которой не содержится каких-либо ограничений относительно совместительства.

Далее, согласно статье 5 ТК РФ нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать настоящему Кодексу. В случае противоречий между настоящим Кодексом и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется ТК РФ. И, наконец, если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит ТК РФ, то этот федеральный закон применяется при условии внесения соответствующих изменений в указанный Кодекс. Поэтому для того, чтобы рассматриваемое ограничение применялось, необходимо внесение соответствующего изменения в ТК РФ, чего, как известно, не сделано.

В целях устранения указанных коллизий между нормами названных законодательных актов предлагается данное ограничение исключить.

**5) Обязанность прохождения частными охранниками периодических проверок на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств, в органах внутренних дел противоречит законодательству в сфере образования.**

Указанная обязанность охранников предусмотрена частью 3 статьи 16 Закона, согласно которой порядок и сроки проведения таких проверок определяются федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел. В соответствии с пунктом 23 статьи 12 Федерального закона «О полиции» и приказом МВД России от 29 июня 2012 г. № 647 частные охранники обязаны проходить периодические проверки в создаваемых органами внутренних дел комиссиях по периодическим проверкам.

Данное требование противоречит статье 74 Федерального закона «Об образовании», согласно которой квалификационный экзамен у лиц, прошедших профессиональное обучение, проводится организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для определения соответствия полученных знаний, умений и навыков программе профессионального обучения и установления на этой основе лицам, прошедшим профессиональное обучение, квалификационных разрядов, классов, категорий по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих. Несмотря на то, что указанный Федеральный закон вступил в силу 1 сентября 2013 года, органы внутренних дел до настоящего времени продолжают принимать квалификационный экзамен у частных охранников, прошедших профессиональное обучение в негосударственных образовательных учреждениях, руководствуясь законодательством, принятым до вступления в силу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Признание факта незаконности прохождения охранниками периодической проверки после 1 сентября 2013 г. может повлечь за собой серьезные последствия не только для тысяч частных охранников, прошедших указанную проверку.

**б) Право органов внутренних дел на согласование и разработку типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и типовых дополнительных профессиональных программ для руководителей частных охранных организаций, не согласуется с положениями Федерального закона «Об образовании».**

Согласно части 1 статьи 15.3 Закона типовые программы профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и типовые дополнительные профессиональные программы для руководителей частных охранных организаций разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В соответствии с частью 5 статьи 12 Федерального закона «Об образовании» образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если настоящим Федеральным законом не установлено иное. Применительно к подготовке частных охранников и частных детективов профессиональное обучение и дополнительное профессиональное обучение осуществляет негосударственное образовательное учреждение, имеющее соответствующую лицензию. Учитывая, что в указанном законе не содержится каких-либо исключений относительно порядка разработки и утверждения

программ подготовки частных охранников и частных детективов, то такие программы должны разрабатываться и утверждаться образовательными учреждениями. Такой вывод вытекает из части 5 статьи 4 Федерального закона «Об образовании», согласно которой в случае несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах нормам настоящего Федерального закона применяются нормы настоящего Федерального закона, если иное не установлено настоящим Федеральным законом. Каких-либо исключений из общего правила применительно к профессиональному обучению частных охранников и частных детективов в указанном Федеральном законе не имеется.

**7) Обязанность составления акта о выполнении работ по окончании детективных и охранных услуг противоречит нормам гражданского законодательства.**

Обязанность составления частным детективом акта о выполнении работ устанавливает часть 2 статьи 9 Закона. Согласно части 4 статьи 12 Закона данное требование распространяется и на частную охранную деятельность.

Составление указанного документа при оказании услуг не согласуется нормами гражданского законодательства. Согласно ГК РФ (ч. II ст. 753 «Сдача и приемка работ») акт о выполнении работ составляется только при выполнении работ, а не при оказании услуг. При оказании услуг должен составляться иной документ, название и форму которого ГК РФ не устанавливает, что является пробелом закона.

В судебной практике документ, подтверждающий исполнение договора по оказанию услуг, именуется «акт об оказании услуг» (см. материалы п. 4.4 к ст. 780 ГК РФ «Путеводителя по судебной практике: Возмездное оказание услуг»). Исходя из этого, следует заменить словосочетание «акт о выполнении работ» на «акт об оказании услуг».

**8) Распространение на частную охранную деятельность правил применения специальных средств, установленных Правительством Российской Федерации для органов внутренних дел, не согласуется с Федеральным законом «О полиции».**

Указанная норма содержится в части 1 статьи 17 Закона. Ее следует исключить, так как правила применения специальных средств для органов внутренних дел в настоящее время установлены не Правительством Российской Федерации, а Федеральным законом «О полиции» (ст. 21).

**9) Определение содержания контроля в сфере охраны и сыска, изложенного в части 1 статьи 20 Закона, не соответствует пункту 9 статьи 2 Федерального закона «О полиции» и пункту 7 статьи 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».**

Согласно части 1 статьи 20 Закона федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, осуществляет **контроль за частной детективной и охранной деятельностью**.

Федеральный закон «О полиции» предоставляет право полиции осуществлять контроль за **соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности**.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает контроль за исполнением **лицензиатом лицензионных требований**.

Представляется, что контроль за деятельностью, контроль за соблюдением законодательства при осуществлении деятельности и контроль за исполнением



лицензионных требований по своей сути разные предметы контроля и их нельзя смешивать. По существу, контроль за детективной и охранной деятельностью необоснованно расширяет предмет контроля и нередко на практике влечет за собой вмешательство в хозяйственную деятельность частных охранных организаций и детективов, что запрещается законодательством. Поэтому правильнее было бы изложить часть 1 статьи 20 Закона в редакции пункта 9 статьи 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а именно, прописать в указанной статье, что органы внутренних дел осуществляют контроль за **соблюдением лицензионных требований, изложенных в положении о лицензировании** в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности.

**10) Изменения, обусловленные принятием Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 о создании Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.**

Принятие Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» влечет необходимость внесения ряда изменений в Закон в целях приведения его в соответствие с новым законодательством.

С учетом передачи полномочий по лицензированию частной охранной деятельности и контролю за деятельностью частных охранных организаций от Министерства внутренних дел Российской Федерации к Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации необходимо внести соответствующие изменения по всему тексту Закона.

В статьях Закона, регулирующих вопросы деятельности МВД России по лицензированию частной охранной деятельности, контролю за деятельностью частных охранных организаций и взаимодействию с ними, словосочетание «внутренних дел» заменить на «Федеральной службы войск национальной гвардии» (за исключением ч. 6, ч. 8 ст. 12; п. 3 ч. 2 ст. 16; ст. 17, ч. 3 ст. 18 Закона), а словосочетание «федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел» и его аналоги заменить на «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны» и его аналоги.

В пункте 8 части 8 статьи 11.1, части 6 статьи 11.5 Закона исключить словосочетание «либо министру внутренних дел, начальнику управления (главного управления) внутренних дел по субъекту Российской Федерации». После уточнения структуры Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации внести в указанные статьи необходимые дополнения.

В статью 1 Закона после слов «внутренних дел» добавить и «Федеральной службы войск национальной гвардии».

Часть 4 статьи 3 Закона (о содействии правоохранительным органам) оставить без изменений до решения вопроса о разграничении полномочий между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

В части 8 статьи 12 Закона после словосочетания «правоохранительных органов» добавить «, войск национальной гвардии».

Часть 1 статьи 20 Закона изложить в новой редакции:

«На территории Российской Федерации контроль за частной детективной деятельностью осуществляет федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, за частной охранной деятельностью - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения в пределах, установленных настоящим Законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации.».

Часть 8 статьи 6 Закона дополнить словосочетанием «Лицензирование частной детективной деятельности осуществляют органы внутренних дел.».

#### **4. Наличие необоснованных запретов, существенно ограничивающих частную охранную деятельность.**

К их числу относятся:

##### **1) Запрет создавать филиалы частных охранных организаций за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого частная охранная организация зарегистрирована.**

Указанный запрет установлен частью 4 статьи 15.1 Закона. Его наличие по существу, лишает частные охранные организации возможности реализовать предоставленное лицензией право осуществлять охранную деятельность на всей территории Российской Федерации путем создания филиалов. Кроме того, предоставленная указанной статьей возможность создавать филиалы только по месту регистрации частной охранной организации лишена практического смысла. Филиал частной охранной организации необходим, как правило, для оказания охранных услуг вне места расположения самой организации.

Далее, указанный запрет носит для частных охранных организаций явно дискриминационный характер, так как ставит охранные организации в неравное положение с другими субъектами рынка охранных услуг. Так, например, в настоящее время ведомственная охрана и ФГУП «Охрана» МВД России, зарегистрированные как юридические лица в городе Москве, имеют десятки филиалов, расположенных практически в каждом субъекте Российской Федерации. Подобное положение позволяет доминировать этим организациям на рынке охранных услуг, ограничивает свободное предоставление услуг частной охраны и конкуренцию среди субъектов рынка охранных услуг.

Исключение указанного запрета позволит, как это и предусмотрено лицензией, осуществлять частным охранным организациям свою деятельность на всей территории Российской Федерации, а также будет способствовать установлению равных условий для всех субъектов рынка охранных услуг и тем самым развитию конкуренции. Поэтому данную норму следует исключить. Вследствие этого вопрос о создании филиалов будет решаться в соответствии с гражданским законодательством.

##### **2) Запрет для работников частной охранной организации на совмещение охранной деятельности с государственной службой либо с выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях.**

Указанный запрет предусматривает часть 1 статьи 12 Закона, согласно которой работникам частной охранной организации не разрешается совмещать охранную

деятельность с государственной службой либо выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях.

Буквальное толкование указанной нормы позволяет сделать вывод, что данный запрет относится не только к частным охранникам, но и ко всем работникам частной охранной организации. Такой вывод согласуется и с предыдущей редакцией данной нормы, изложенной в части 4 статьи 11 Закона. В ней это требование относилось только к руководителю частной охранной организации и частному охраннику. Если предположить, что и в действующей редакции эта норма распространяется только на частных охранников, то возникает естественный вопрос, зачем было менять редакцию статьи?

Такое расширительное толкование данной нормы необоснованно ограничивает конституционное право на труд работников, которые не выполняют трудовую функцию в соответствии с профессией «охранник».

Чтобы исключить двоякое понимание указанной нормы целесообразно изложить указанную часть в новой редакции: «Работнику частной охранной организации, имеющему удостоверение частного охранника, не разрешается совместительство с государственной службой либо с выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях».

### **3) Ограничения, связанные с использованием физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при оказании услуги по защите жизни и здоровья граждан.**

Анализ статей 11, 16.1, 17 и 18 Закона дает веское основание для вывода о том, что при оказании услуги по защите жизни и здоровья граждан запрещается применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

В соответствии с частью 3 статьи 11 частным охранникам разрешается использовать оружие только для охраны имущества. Исходя из этого принципиального посыла, статья 18 Закона не предоставляет охраннику права применять оружие для защиты жизни и здоровья граждан. Более того, при этом он вообще не вправе иметь оружие при себе иначе его могут привлечь к ответственности за незаконное использование оружия, а, следовательно, при оказании указанной услуги охранник и сам оказывается беззащитным.

Согласно статье 17 Закона при оказании рассматриваемой услуги частный охранник не вправе использовать (применять) и специальные средства.

Из содержания статьи 16.1 Закона следует, что охранник не вправе применить при защите жизни и здоровья охраняемого лица и физическую силу. Указанная статья предоставляет частному охраннику право применять физическую силу лишь в случаях, если Законом разрешено применение специальных средств или огнестрельного оружия. Как уже отмечалось, Закон запрещает использование (применение) специальных средств и огнестрельного оружия при защите жизни и здоровья охраняемых граждан. Из этого следует, что при оказании указанной услуги он не вправе применить и физическую силу.

Кстати, действующая редакция статьи 16.1 Закона не предоставляет охраннику права на применение физической силы также при задержании лица, совершившего преступление, при пресечении сопротивления законным требованиям охранника, вследствие чего он не может реализовать даже имеющиеся у него права.

Более того, содержание статьи 16.1 Закона не позволяет частному охраннику применить физическую силу даже в тех случаях, когда он вправе применить специальные средства. Так, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 17 Закона частный охранник вправе применить специальные средства для пресечения преступления против

охраняемого имущества, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление. Это означает, что до тех пор, пока правонарушитель не оказывает физического сопротивления охранник не вправе применить спецсредства, а, следовательно, и физическую силу. Для того чтобы правонарушитель начал оказывать физическое сопротивление, охранник должен каким-то образом воздействовать на него, то есть применить физическую силу, чего он делать также не вправе.

Запрет на использование служебного оружия при защите жизни и здоровья охраняемых граждан с предоставлением такого права при охране имущества, существующий в действующем законодательстве, противоречит Конституции Российской Федерации (ст.ст. 2 и 20) и установленной в обществе иерархии ценностей. И в Конституции Российской Федерации, и в общественном сознании четко определено, что высшей ценностью является человек, его жизнь и здоровье. Следовательно, и защищены такие права человека, как право на жизнь и здоровье, должны быть более эффективными средствами, чем другие ценности, например, имущество. Действующий же Закон, по существу, закрепляет иную, противоречащую Конституции Российской Федерации и общественному сознанию, иерархию ценностей (на первое место ставит имущество, а затем жизнь и здоровье, а не наоборот), поскольку меньшее благо (имущество) разрешает защищать с использованием физической силы, специальных средств и оружия, а большее, бесценное благо (жизнь и здоровье) запрещает защищать даже с применением физической силы. Причем эта мысль о приоритете имущества над жизнью и здоровьем просматривается в тексте ряда статей Закона. Так, в статье 11 Закона оружие разрешается использовать только при защите имущества. Согласно части 6 статьи 12 Закона частный охранник вправе задержать только лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемое имущество либо нарушающее внутриобъектовый и (или) пропускной режимы. Из буквального толкования указанной статьи следует, что в случае совершения на объекте противоправных посягательств против жизни и здоровья (лишение жизни, причинение вреда здоровью) охранник не вправе задержать лицо, его совершившее. Исходя из содержания статей 17 и 18 Закона, охранник лишен возможности защитить собственную жизнь и здоровье при выполнении трудовой функции по защите жизни и здоровья граждан, так как при этом ему запрещено иметь при себе специальные средства и огнестрельное оружие.

С учетом изложенного, содержание статей 11, 16.1, 17 и 18 Закона требуют существенной переработки и, прежде всего, приведение их в соответствии с основополагающими конституционными положениями.

Так, статью 11 Закона следует дополнить правом на использование оружия не только при охране имущества, но и при защите жизни и здоровья граждан.

В целях унификации охранного законодательства, статью 16.1 Закона целесообразно изложить в редакции статьи 14 Федерального закона «О ведомственной охране», в которой более четко и конкретно прописаны права работника ведомственной охраны на применение физической силы. Исходя из этого, предлагается изложить указанную статью в следующей редакции: «Частный охранник имеет право применить физическую силу для пресечения преступлений или административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, пресечения сопротивления его законным требованиям, если иные способы не обеспечивают исполнения возложенных на него должностных обязанностей.»

В статьи 17 и 18 Закона внести дополнения, касающиеся предоставления права частному охраннику на применение специальных средств и огнестрельного оружия при

защите жизни и здоровья граждан. Соответствующие законопроекты по этим вопросам подготовлены.

## **5. Наличие пробелов в Законе.**

### **1). Закон не регламентирует порядок применения охранниками неогнестрельного служебного и гражданского оружия, используемого в частной охранной деятельности.**

Положения статьи 18 Закона распространяются только на огнестрельное оружие. Этот пробел следует устранить отдельной статьей.

### **2). Закон не предусматривает возможности добровольного страхования рисков частной охранной и детективной деятельности.**

Вследствие этого одни из самых рискованных видов деятельности лишены возможности добровольного страхования по указанным видам страхования. Кроме того, после вступления России во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО) отсутствие у частных охранных организаций возможности страхования рисков поставило отечественные субъекты охраны в неравные условия с зарубежными.

Для того чтобы восполнить пробел в законодательстве, необходимо внести изменения не только в Налоговый кодекс Российской Федерации, но и в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», поскольку гражданское право (ст. 932 ГК РФ) страхование риска ответственности за нарушение договора допускает только в случаях, прямо предусмотренных профильным законом.

Законопроект по данному вопросу подготовлен. Предлагается дополнить статью 12 Закона частью девятой: «При оказании охранных услуг частная охранная организация вправе страховать риск ответственности за нарушение договора на оказание охранных услуг и (или) риск ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при осуществлении частной охранной деятельности.», а статью 1 Закона дополнить частью 5: «На детективную деятельность распространяется право, предусмотренное частью девятой статьи 12 настоящего Закона.»

Предлагаемые изменения в Закон позволят частным охранным организациям (детективам) осуществлять добровольное страхование риска ответственности за нарушение договора на оказание охранных (детективных) услуг и (или) риск ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц в результате осуществления охранной (детективной) деятельности, а также отнести затраты на указанное страхование к расходам.

### **3). В Законе отсутствуют отдельные статьи, определяющие права частного детектива и частного охранника.**

Что касается частного детектива, то статья 5 Закона дает лишь перечень действий, которые он может совершать при оказании услуг. Она не дает четкого и полного представления о правах частного детектива. Для устранения указанного пробела подготовлен законопроект, в соответствии с которым предлагается статью 5 Закона изложить в следующей редакции:

«Статья 5. Права частного детектива

Детектив при осуществлении сыскной деятельности вправе:

- 1) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к предмету оказываемой детективом услуги;
- 2) исследовать предметы и изучать документы с письменного согласия их владельцев;

- 3) осуществлять внешний осмотр зданий, сооружений, строений, помещений, участков местности, транспортных средств и других объектов для получения необходимой для выполнения оказываемой услуги информации;
- 4) осуществлять наблюдение для получения информации в целях сыска, в том числе с использованием технических средств, за исключением специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации;
- 5) совершать действия по закреплению (фиксации) следов события;
- 6) собирать сведения, необходимые для выполнения оказываемой услуги, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы из органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, а равно иных организаций. Указанные органы и организации обязаны в порядке, установленном федеральным законодательством, выдавать детективу запрашиваемые им документы или их заверенные копии;
- 7) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- 8) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием детективной услуги;
- 9) фиксировать (в том числе с помощью технических и иных средств) информацию, относящуюся к оказываемой им детективной услуге, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну;
- 10) использовать в случаях и порядке, установленных Правительством Российской Федерации, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку, технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде.».

Что касается прав частного охранника, то они размещены в ряде статей Раздела 3 Закона и касаются в основном лишь оказания услуг по охране имущества и обеспечения внутриобъектового и пропускного режимов. Кстати, в законах, регулирующих государственную и ведомственную охраны, права работников указанных сфер охраны сформулированы в отдельных статьях (ст. 15 Федерального закона «О государственной охране», ст. 11 Федерального закона «О ведомственной охране»). Объективная необходимость в такой статье имеется и в рассматриваемом Законе.

#### **4). В статье 16.1 Закона не названы конкретные случаи применения частным охранником физической силы.**

По своему содержанию указанная статья носит отсылочный характер и не охватывает целого ряда случаев, когда, исходя из предоставленных охраннику Законом прав, ему необходимо применение физической силы (задержание, доставление правонарушителя в охранное помещение при задержании на охраняемом объекте, невыполнение законных требований охранника на охраняемом объекте). Абстрактное изложение в указанной статье случаев применения частным охранником физической силы может иметь для частного охранника негативные последствия – необоснованное привлечение к ответственности, так как правоприменителю довольно трудно при такой редакции статьи определить правомерность его действий. Поэтому не случайно, практически во всех законодательных актах, предоставляющих работникам (сотрудникам) право на применение физической силы, содержатся отдельные статьи, в которых конкретно и четко перечислены все случаи применения физической силы (ст. 14 Федерального закона «О государственной охране», ст. 25 Федерального закона «О государственной охране», ст. 20 Федерального закона «О полиции», ст. 14.6 Федерального

закона «О федеральной службе безопасности»). Это необходимо сделать и в статье 16.1 Закона.

**5). Отсутствие в части 2 статьи 3 Закона видов детективных услуг востребованных практикой.**

Перечень детективных услуг, изложенный в указанной статье, в значительной мере устарел, что серьезно тормозит развитие детективной деятельности, ущемляет права и законные интересы потребителей детективных услуг, заставляет детективов идти на нарушения законодательства, так как оказание услуг, не предусмотренных в Законе, запрещено. Кроме того, отдельные из них сформулированы юридически некорректно, не согласуются с принятым в последние годы законодательством.

В целях устранения указанного пробела в Законе предлагается следующая редакция части 2 статьи 3 Закона:

«В целях сыска разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) сбор сведений, а также предметов и документов по гражданским, арбитражным делам, делам об административных правонарушениях на договорной основе с участниками гражданского, арбитражного процесса, а также участниками производства по делам об административных правонарушениях, отстаивающими свои или представляемые права и законные интересы. В течение суток с момента заключения договора частный детектив обязан письменно уведомить об этом должностное лицо, в производстве которого находится гражданское, арбитражное дело или дело об административном правонарушении;

2) сбор сведений, а также предметов и документов по уголовным делам на основе договора с участниками уголовного судопроизводства, отстаивающими свои или представляемые права и законные интересы. В течение суток с момента заключения договора с указанными участниками на сбор таких сведений, предметов и документов частный детектив обязан письменно уведомить об этом орган дознания, дознавателя, следователя, или суд, в чьем производстве находится уголовное дело;

3) сбор сведений по делам исполнительного производства на договорной основе с заказчиком сыскной услуги;

4) сбор сведений, а также предметов и документов для подачи юридическими и физическими лицами заявления в правоохранительные органы на договорной основе с заказчиком сыскной услуги;

5) сбор сведений по установлению наступления страхового случая на основе договора с заказчиком сыскной услуги;

6) сбор сведений сторонам для разрешения спора в третейском суде;

7) сбор сведений по поручению заказчика сыскной услуги для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

8) выявление по поручению заказчика сыскной услуги фактов и обстоятельств недобросовестной конкуренции, незаконного получения кредита, причин невыполнения долговых обязательств, незаконного получения и разглашения сведений, составляющих коммерческую, банковскую и служебную тайны, незаконного использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации;

9) установление биографических и других характеризующих личность данных об отдельных физических лицах при заключении ими трудовых и иных договоров с их письменного согласия;

10) поиск по поручению заказчика сыскной услуги без вести пропавших лиц;

11) поиск по поручению заказчика сыскной услуги утраченного имущества, находившегося в законном владении.».

Принятие новой редакции части 2 статьи 3 Закона будет способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере частного сыска, наиболее полному удовлетворению законных потребностей заказчиков сыскных услуг, позволит законодательно закрепить сложившуюся практику, выйти из «тени» значительному числу граждан, фактически занимающихся детективной деятельностью, приблизит российское законодательство в сфере сыска к международному уровню, что немаловажно в связи с вступлением России в ВТО.

**б) Часть 4 статьи 15.1 Закона предоставляет право учреждения частной охранной организации юридическому лицу, осуществляющему иную деятельность, кроме охранной деятельности, при наличии достаточных оснований и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.**

Однако при этом Закон не определяет полномочия созданной в таком порядке частной охранной организации. В связи с чем на практике возникает вопрос: «А вправе ли такая частная охранная организация оказывать услуги другим заказчикам?»

Представляется, что указанные частные охранные организации вправе оказывать охранные услуги только её учредителю. Установление такого ограничения вполне логично. Законодатель, предоставляя возможность в порядке исключения учреждать частные охранные организации лицам, не осуществляющим частную охранную деятельность, конечно же имел в виду, что они будут оказывать услуги только учредителю. Такой вывод вытекает и из содержания Постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 82 «Об утверждении Правил предоставления права учреждения частной охранной организации лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной». В соответствии с указанным Постановлением Правительства Российской Федерации такое право может быть предоставлено не любым юридическим лицам, а только перечисленным в его пункте 2 (стратегические предприятия, стратегическим акционерным обществам, субъектам естественных монополий, государственным корпорациям или государственным компаниям, войсковым казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ). При этом юридическое лицо, претендующее на получение такого права, должно обосновать свое ходатайство (подтвердить статус субъекта, указанного в пункте 2, цели создания частной охранной организации, состояние криминальной обстановки в местах расположения объектов, невозможность обеспечения охраны объектов другими организациями и др.). Очевидно, что речь в данном случае может идти только об объектах, находящихся в законном владении такого юридического лица. Данное положение следует прописать в части 4 статьи 15.1 Закона (редакция изложена далее, при анализе пункта 5 статьи 15.1 указанного Закона).

## **6. Наличие норм, невыполнимых на практике.**

1) К числу таких норм относится норма, содержащаяся в пункте 2 части 5 статьи 15.1 Закона, в соответствии с которой физические и (или) юридические лица не соответствующие требованиям, указанным в части 4 настоящей статьи, не могут являться учредителями частной охранной организации. Часть 4 статьи 15.1 содержит требование, согласно которому для учредителя частной охранной организации данный вид деятельности (частная охранная) должен быть основным. Оно в равной мере относится как к физическому, так и юридическому лицу.

Что касается юридических лиц, то здесь особых проблем для выполнения указанного требования не возникает. Поскольку по Закону (часть 1 ст.11) частную охранную деятельность вправе осуществлять только частные охранные организации и для



них она является основным и единственным видом деятельности, то, по общему правилу, они и могут быть её учредителями. Юридическим лицам, которые занимаются иной, не частной охранной деятельностью, такое право может быть предоставлено только в порядке исключения Правительством Российской Федерации.

Однако применить рассматриваемую норму к физическим лицам практически невозможно. В связи с тем, что физическим лицам запрещено Законом осуществлять частную охранную деятельность, то они вообще не могут быть учредителями частных охранных организаций. В связи с этим возникла парадоксальная ситуация, когда Закон, с одной стороны предоставляет физическому лицу право быть учредителем частной охранной организации, а с другой – устанавливает требование, которое не позволяет ему реализовать это право.

Абсолютно не меняет данное положение и тот факт, что учредитель (физическое лицо) заключит трудовой договор с частной охранной организацией и получит статус руководителя частной охранной организации или частного охранника. И в этом случае он не осуществляет охранную деятельность, поскольку согласно статье 2 Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» работа по трудовому договору является одним из видов занятости, а не деятельности. Поэтому встречающиеся на практике случаи, когда учредители устраиваются в охранную организацию в качестве работника для того, чтобы отвечать требованиям, предъявляемым указанной статьей к учредителю, не только не имеют под собой законной основы, а, наоборот, являются нарушением, прежде всего, трудового законодательства. По существу, в данном случае заключается мнимый трудовой договор, совершенный лишь для вида, без намерения создать соответствующие ему правовые последствия.

Для того чтобы физические лица могли реально воспользоваться правом на учреждение частной охранной организации необходимо из части 4 статьи 15.1 Закона исключить требование о том, что для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным. Иные способы, рекомендации, разъяснения, указания не решат данной проблемы. Все они будут иметь рекомендательный характер, отражать позицию, мнения соответствующих должностных лиц.

Учитывая, что данная норма принималась для недопущения учреждения так называемых «карманных», аффилированных частных охранных организаций, наличие которых в ряде случаев влекло нарушение законодательства, прав и законных интересов юридических лиц и граждан, затрудняло осуществление эффективного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью, её смысл следует сохранить, но изложить в новой редакции:

«Частная охранная организация не вправе оказывать охранные услуги юридическому или физическому лицу, учредившему данную частную охранную организацию. Такое право может быть предоставлено частной охранной организации при наличии достаточных оснований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом частная охранная организация вправе оказывать частные охранные услуги только ее учредителю.»

Предлагаемая редакция исключает двоякое толкование рассматриваемой нормы, предельно понятна по своему содержанию и направленности, а также, что немаловажно с точки зрения юридической техники, не затрагивает сфер, являющихся предметом регулирования других отраслей права.

2) Наиболее сложным и трудным для понимания и применения является содержащееся в указанной статье условие, согласно которому при оказании охранных

услуг в сфере транспорта частные охранные организации обязаны учитывать требования законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности. При этом конкретно не указано, какие нормативные правовые акты следует учитывать и в какой части.

При всей неопределенности данного положения, необходимо искать объективные подходы к его правильному пониманию и применению. Исходя из буквального толкования данного требования, его не следует понимать в том смысле, что на охранную деятельность в сфере транспорта распространяется действие Федерального закона «О транспортной безопасности» и других нормативных правовых актов в области транспортной безопасности.

Как известно, основным, рамочным законом, регламентирующим частную охранную деятельность, является Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», нормы которого должны соответствовать законодательству Российской Федерации. Поэтому субъекты охранной деятельности обязаны руководствоваться, прежде всего, указанным Законом.

Кроме того, дополнение относительно учета требований, по существу, не привносит ничего нового ни в законодательство в сфере охраны, ни в охранную деятельность. Если в законодательстве в области обеспечения транспортной безопасности будут нормы, касающиеся осуществления охранной деятельности, то охранная организация, охранники обязаны их соблюдать независимо от того, будет об этом прописано в Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» или нет. С точки зрения теории права в данном случае эти нормы, по отношению к нормам указанного Закона, будут специальными, а там, где имеется общая и специальная норма, то применяется специальная, то есть норма законодательства в области обеспечения транспортной безопасности. Более того, если следовать логике авторов данного дополнения, то в Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» следует прописать, что охранная организация обязана при осуществлении охранной деятельности должна соблюдать Конституцию Российской Федерации, Гражданский кодекс и др., а также законодательство в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, в сфере образования, здравоохранения, строительства, то есть в зависимости от характера охраняемого объекта.

С учетом изложенного, частным охранным организациям для оказания охранных услуг на объектах транспортной инфраструктуры нет никакой необходимости сдавать лицензию и перерегистрироваться в юридическое лицо, предусмотренное Федеральным законом «О транспортной безопасности», а также приобретать статус субъекта обеспечения транспортной безопасности. Не имеют никакого отношения к охранным организациям и требования указанного Федерального закона об аттестации сотрудников подразделений транспортной безопасности, их дополнительном обучении. Поэтому для того чтобы выполнить требование части 6 статьи 12 Федерального закона о необходимости учитывать при охране объектов транспортной инфраструктуры требования законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности, достаточно прописать особенности охраны указанных объектов в договоре, должностной инструкции частного охранника, локальных нормативных актах и учитывать их при охране таких объектов. Они должны доводиться до охранников в ходе повышения их квалификации на организуемых частной охранной организацией занятиях. Подобным образом следует поступать и при охране объектов, в отношении которых установлены требования по их антитеррористической защищенности. Иное прочтение данной нормы

может привести к абсурду – заставить руководителей и частных охранников изучать законодательство о транспортной безопасности, а при охране, например, объектов топливно-энергетического комплекса – законодательство в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, и так до бесконечности.

## **7. Наличие норм, положений и терминов, позволяющих их толковать неоднозначно**

Язык закона - важный фактор проведения в жизнь государственной воли. Он должен не только придавать закону смысловую общедоступность, но и гармонизировать его содержание. Языковые конструкции, применяемые в законе, должны придавать изложению логичность, последовательность, связанность, системность. Основное требование к нему состоит в том, что текст закона должен быть ясен и понятен каждому. Нечеткое изложение норм влечет их непонимание ли двоякое понимание. Этому требованию не отвечает целый ряд норм и положений рассматриваемого Закона.

1) Так, нечеткое изложение части 6 статьи 11 Закона создает серьезные трудности при применении ее на практике, по существу, лишает возможности частные охранные организации реализовать предоставленное ей данной статьей право на охрану объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Из текста указанной статьи непонятно в связи с чем охранные услуги на транспорте оказываются в целях их защиты от актов незаконного вмешательства, а не в целях защиты прав и законных интересов заказчиков, как об этом сказано в части 1 статьи Закона.

Как известно, законодательство о транспортной безопасности объемно, и определить какие конкретно нормативные правовые акты указанного законодательства должны учитываться при осуществлении охранных услуг не представляется возможным. Более того, законодательство о транспортной безопасности не содержит ни одного требования, касающегося непосредственно частной охранной деятельности.

На практике данное требование нередко понимают таким образом, что на охранную деятельность в сфере транспорта распространяется действие Федерального закона «О транспортной безопасности» и других нормативных правовых актов в области транспортной безопасности. В связи с этим распространяют на частные охранные организации требования, изложенные в Федеральном законе «О транспортной безопасности» (приобрести статус субъекта подразделения транспортной безопасности, обучить охранников по программам подготовки работников указанных подразделений и т.п.), и относящиеся к субъектам обеспечения транспортной безопасности, к которым частные охранные организации не имеют никакого отношения. Частные охранные организации независимо от охраняемых объектов могут осуществлять только частную охранную деятельность, которая регулируется рассматриваемым Законом. При этом не учитывается и то обстоятельство, что охранная деятельность и деятельность по обеспечению транспортной безопасности самостоятельные виды деятельности, имеющие разные цели и содержание. Принципиальное различие состоит в том, что субъекты обеспечения транспортной безопасности не вправе заниматься охранной деятельностью и наоборот.

В связи с этим, часть 6 статьи 11 Закона требует серьезной переработке.

2) Проблемной для понимания и применения является норма, изложенная в части 4 статьи 15.1 Закона, согласно которой для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным. Из ее содержания не ясно, что следует понимать под основным видом деятельности. Данный термин не разъясняется и в законодательстве Российской Федерации. Кстати, применительно к видам

деятельности термин «основной» в действующем законодательстве (Гражданском кодексе, Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» и т.п.) вообще не применяется. Оно не делит виды деятельности на основные, главные, второстепенные, побочные и т.п. Все они с точки зрения права равнозначные виды деятельности, хотя каждый из них имеет свои особенности, свой режим правового регулирования, соответствующие привилегии и ограничения.

Кроме того, требование о том, что для учредителя частной охранной организации частная охранная деятельность должна быть основным видом деятельности термин «основной» применительно к рассматриваемому нормативному предписанию вообще лишено практического смысла. Для учредителя юридического лица (частной охранной организации) с точки зрения приобретения права быть учредителем частной охранной организации абсолютно не имеет значения, каким видом должна быть для него частная охранная деятельность - основным, второстепенным или еще каким-либо видом деятельности. Для него она и основная и единственная. Если юридическое лицо осуществляет другие виды деятельности, то он не вправе заниматься частной охранной деятельностью и поэтому для него частная охранная деятельность не может являться ни основным, ни вспомогательным видом деятельности.

**ВЫВОД:** Проведенный анализ Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» убедительно свидетельствует о том, что действующее охранное законодательство нуждается в коренном, системном изменении, затрагивающем его содержание, структуру и понятийный аппарат.