

*В связи с возрастающей ролью публично-правового элемента в регулировании оказания охранных услуг частными охранными организациями и вытекающего из этого формирования значительного числа запретов и ограничений при оказании такой деятельности на современном этапе исторического развития отечественного гражданского права возникла необходимость активного внедрения и расширения применения частноправовых приемов правовой регламентации такой деятельности. С учетом изложенного выявлена правовая природа частной охранной деятельности как вида предпринимательской деятельности, рассмотрены вопросы наиболее полного определения понятий лицензирования и саморегулирования частной охранной деятельности. Приведено соотношение указанных категорий путем выявления общих черт и принципиальных различий, а также предложено законодательно отразить саморегулирование частной охранной деятельности в существующем специальном федеральном нормативном правовом акте, регламентирующем такую деятельность.*

*Ключевые слова:* частная охранная деятельность; охрана; лицензия; лицензирование; саморегулирование; юридическое лицо; объект, субъект.

**Юлия Андреевна Медникова**, начальник отдела муниципального заказа управления экономики администрации городского округа – город Волжский Волгоградской области, магистрант, Волжский филиал ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет», Волгоградская область, Волжский, Россия; [kruchkova1983@yandex.ru](mailto:kruchkova1983@yandex.ru)

## **СООТНОШЕНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Введение.** Актуальность темы обуславливается тем, что частная охранная деятельность (ЧОД) представляет собой вид экономической (предпринимательской) деятельности, свобода осуществления которой гарантирована ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Кроме того, ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждого человека и гражданина свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, которая реализуется, в том числе путем осуществления ЧОД.

Правовая сущность ЧОД как вида предпринимательства предполагает симбиоз публично-правового и частноправового методов ее регулирования, результатом которого является наиболее эффективное регулирование правоотношений, складывающихся из такой деятельности.

В то же время такая системность свидетельствует о необходимости установления соотношения повсеместно применяемого лицензирования и находящегося в стадии начального развития саморегулирования ЧОД. Такой подход подтверждается возрастающей ролью государственно-частного партнерства как одного из наиболее действенных способов развития экономики и безопасности российского государства на современном историческом этапе.

Поскольку ЧОД как вид предпринимательства является элементом предмета гражданского права и регулируется, в том числе в немалой степени его нормами. Анализ ч. 1 ст. Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> позволяет выделить закрепленную на законодательном уровне специальную правоспособность юридических лиц, выраженной в наличии у лиц, осуществляющих перечисленные в нормативных правовых актах конкретные виды деятельности, лицензии (специального разрешения), либо членства в саморегулируемой организации или выданного такой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ в случаях, установленных законом.

Указанная диспозитивность позволяет выделить два основных понятия: лицензирование и саморегулирование. Вместе с тем в каждом отдельном случае законодателем установлены требования к соблюдению того или иного условия для реализации гражданской правоспособности юридического лица.

**Цель.** В этой связи целью настоящей работы является выявление соотношения между лицензированием и саморегулированием ЧОД как средствами ее правового регулирования.

**Задачи.** Поскольку соотношение предполагает наличие сходств и различий, достижению обозначенной цели будет способствовать решение следующих задач: установить сходства указанных понятий; выявить их различия; внести предложения по совершенствованию законодательства в изучаемой области.

**Методы.** В основу методологии настоящего исследования будет положен анализ гражданского законодательства, научной и учебной литературы в исследуемой области, материалов судебной практики.

**Результаты.** Последовательно рассмотрим выполнение поставленных задач.

Четкое определение лицензирования ГК РФ не предусмотрено, оно введено Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Под ним понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.<sup>2</sup>

Указанная норма содержит отсылку к профильным федеральным законам, среди которых применительно к ЧОД можно выделить Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о ЧОД).

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 // СПС «КонсультантПлюс».

Частью 1 ст. 1 Закона о ЧОД наличие лицензии отнесено к обязательным признакам такой деятельности, поскольку специальный нормативный правовой акт под ЧОД понимает оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с настоящим Законом, организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

При этом в силу ч. 1 ст. 11 Закона о ЧОД оказание охранных услуг разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или его территориальным органом.

В этой связи видится справедливый вывод С. А. Шаронова о том, что необходимость владения охранной организацией лицензией подтверждает специальную правоспособность такого хозяйствующего субъекта [5, с. 453].

Аналогичная позиция отмечена Сухоруковым В.А., который пришел к тезису об обязательности осуществления исполнителем охранных услуг на основании лицензии [4, с. 10].

Наиболее полно лицензирование охранной деятельности определено в «Концепции гражданско-правового регулирования охранной деятельности в Российской Федерации». Под ним понимается совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с деятельностью лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению, продлению лицензий на выполнение охранных работ и(или) оказание охранных услуг охранным организациям, а также с осуществлением лицензионного контроля, ведением реестра лицензий и предоставления в установленном порядке информации по вопросам лицензирования; обусловленных выполнением комплекса требований, установленных положением о лицензировании охранной деятельности, основанных на соответствующих требованиях законодательства РФ и направленных на обеспечение достижения целей лицензирования [5, с. 458].

Публично-правовой подход к регулированию ЧОД как виду предпринимательской деятельности с сопутствующим ему возрастанием контроля со стороны государства повлек формирование излишне жестких требований к такой деятельности, что привело к сокращению числа легально действующих частных охранных организаций.

При этом до настоящего времени государством ЧОД рассматривается не в разрезе предпринимательства, а в качестве средства для противодействия и борьбы с нарушениями законодательства (в первую очередь административного и уголовного).

Кроме того, усиление функций государственного аппарата на рынке оказания охранных услуг путем передачи охранных полномочий от МВД России Росгвардии в лице ФГУП «Охрана» привело к монополизации рынка охранных услуг, а недостаточность финансирования фондов оплаты труда и низкая оплата труда работников, непосредственно задействованных в оказании таких услуг, – к качественной деградации результата осуществляемой деятельности, что в целом влечет дестабилизацию рынка услуг и возникновение коррупциогенных факторов в отсутствие отраслевых стандартов и правил осуществления ЧОД.

Изложенные обстоятельства подтверждают возрастающую необходимость саморегулирования на принципиально новом уровне.

Исследователи охранной деятельности отмечают, что саморегулирование ЧОД – это инициативная деятельность охранных организаций, имеющих лицензию на оказание охранных услуг, осуществляемая на основе объединения этих организаций в целях разработки и внедрения стандартов и правил оказания охранных услуг, а также осуществления контроля их соблюдения [7].

Актуальность внедрения саморегулирования ЧОД подтверждается рядом объективных факторов.

Сложившаяся тенденция к сокращению численности сотрудников МВД России, непосредственно занятых в осуществлении государственной охранной функции<sup>4</sup> [5] в рамках реформирования системы МВД России свидетельствует о необходимости компенсации последствий иным частноправовым элементом в виде оказания услуг ЧОД. При этом само государство в качестве такой альтернативы видит внедрение саморегулирования ЧОД [1, с. 27].

Кроме того, как отмечают цивилисты, неудачные попытки непрофессиональных субъектов закрепиться на рынке оказания охранных услуг и выполнения охранных работ только подтверждают необходимость внедрения профессиональных стандартов и иных качественных показателей осуществления ЧОД. Применение саморегулирования способствует снижению уровня коррупции в связи с отстранением государственного элемента от регулирования такой деятельности, и ряд иных причин свидетельствует о необходимости введения саморегулирования как правового инструмента регулирования ЧОД [7].

При этом в силу действующего законодательства, саморегулирование в сфере ЧОД не носит императивного характера, является добровольным и присуще отдельным направлениям такой деятельности.

Представляя собой различные институты права, лицензирование и саморегулирование ЧОД имеют единую общую черту – целью их применения является формирование единых норм оказания охранных услуг в связи с необходимостью обеспечения защиты объектов такой деятельности от противоправных посягательств в рамках возмездных договорных отношений и недопустимостью необоснованного ограничения прав иных участников гражданских правоотношений.

Лицензирование и саморегулирование являются средствами регулирования охраны как фактических действий субъектов, направленных на защиту объектов от противоправных посягательств, осуществляемых на основе правовых средств [6].

При этом такое единство конечной целью имеет обеспечение конституционного принципа единства экономического пространства и защиты всех форм собственности в Российской Федерации [7].

В то же время указанные правовые категории имеют ряд различий, которые надлежит рассмотреть подробнее.

---

<sup>4</sup> О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 05.05.2014 № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 13.07.2015 № 356 // СПС «КонсультантПлюс».

1. Субъектный состав. Лицензирование ЧОД в силу закона осуществляет государство, в то время как саморегулирование осуществляет созданная частными охранными организациями саморегулируемая организация, не имеющая основной целью извлечение прибыли. Данное различие свидетельствует о публично-правовом и частноправовом статусе субъектов лицензирования и саморегулирования соответственно.

2. Объект лицензирования представляет собой процедуру формирования лицензионных требований, оформления и выдачи соответствующих разрешений (лицензий), лицензионный контроль и применение санкций к нарушителям таких требований.

В то же время саморегулирование предполагает формирование «норм регулирования» [3] в виде локальных правил и стандартов осуществления деятельности лиц – членов саморегулируемой организации, контроль их исполнения без применения публично-правовых санкций в случае их нарушения.

3. В основу приемов и способов лицензирования заложены методы деятельности органов полиции, осуществляющих публично-значимые функции. Саморегулирование осуществляется путем создания локальных правовых актов и заключения соглашений (договоров), взаимодействия внутри саморегулируемой организации для выработки определенной единой политики.

4. Лицензионное нормотворчество имеет государственно-правовой характер, издаваемые органами МВД России правовые акты направлены на формирование «правового режима ограничений» [3] предпринимательской деятельности по оказанию охранных услуг на всей территории РФ, в то время как акты, принимаемые в результате саморегулирования, регулируют деятельность ограниченного круга лиц и носят локальный характер.

5. Правовой статус субъектов лицензирования и саморегулирования обуславливает больший объем правового регулирования при лицензировании.

6. Различна и методология – лицензированию присущ императивный метод, саморегулированию – императивно-диспозитивный. При этом развитие императивности гражданско-правовых норм, которому способствуют публично-правовые аспекты изучаемых категорий, способствует развитию регулирования предпринимательской деятельности [2].

7. Основанием лицензирования служит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающая ограничение прав и свобод человека, его необходимость обусловлена специальной гражданской правоспособностью организаций, осуществляющих ЧОД, в силу ст. 49 ГК РФ и необходимостью защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности и обороны государства и иными обстоятельствами.

При этом саморегулирование основано на свободе волеизъявления его участников, направленном на реализацию повышения качества охранных услуг, их подробную регламентацию и внутренний контроль оказания таких услуг.

**Заключение.** Представленная позиция позволяет сделать следующие выводы.

Указанное в настоящей работе определение саморегулирования ЧОД заслуживает внимания с точки зрения современной цивилистики, поскольку сочетает отдельные аспекты публично-правового и частноправо-

вого регулирования предпринимательской деятельности по оказанию охранных услуг частными охранными организациями.

Предложенное соотношение названных понятий с учетом их совместного применения направлено на совершенствование гражданско-правового законодательства и цивилистического направления юриспруденции как науки в разрезе комплексного правового регулирования ЧОД, что обосновывается определенной узконаправленностью лицензирования, имеющего одной из основных целей недопущение причинения ущерба правам и законным интересам граждан, окружающей среде, основам конституционного строя и не устанавливающего правил оказания рассматриваемых услуг и стандартов их оказания, что реализуется посредством введения саморегулирования. Сочетание лицензирования и саморегулирования представляет собой императивно-диспозитивное правовое регулирование ЧОД.

При этом в настоящее время отсутствует возможность полного замещения лицензирования ЧОД ее исключительным саморегулированием для всех организаций, осуществляющих такую предпринимательскую деятельность, что требует внесения изменений в профильное законодательство.

Так, представляется необходимым в целях повсеместного внедрения и распространения саморегулирования ЧОД внести изменения в Закон о ЧОД, дополнив ст. 11 «Оказание услуг в сфере охраны» положением о качестве охранных услуг, стандарты и правила оказания которых формируются саморегулируемыми организациями и распространяются на участников саморегулирования.

#### *Список литературы*

1. **Веденов Л. В.** МВД готово к взаимодействию... // Охранная деятельность. 2013. № 3. С. 27.
2. **Губин Е. П.** О предстоящих изменениях в части I Гражданского кодекса Российской Федерации и правовое регулирование предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. 2012. № 4. С. 2 – 5.
3. **Егорова М. А.** Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях // Юрист. 2014. № 9. С. 18 – 24.
4. **Сухоруков В. А.** Договор охраны имущества как средство минимизации предпринимательских рисков: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. 208 с.
5. **Шаронов С. А.** Концепция гражданско-правового регулирования охранной деятельности в Российской Федерации: монография. М.: Юстицинформ, 2014. 606 с.
6. **Шаронов С. А.** Правовая сущность категории «охрана» в нормах имущественных кодексов Российской Федерации как основание возникновения охранной деятельности: цивилистический аспект // Современное право. 2013. № 11. С. 45 – 49.
7. **Шаронов С. А.** Соотношение лицензирования и саморегулирования охранной деятельности как разновидности предпринимательства // Юрист. 2016. № 8. С. 25 – 30.

#### *References*

1. **Vedenov L.V.** [The Ministry of Internal Affairs is ready for interaction ...], *Okhrannaya deyatel'nost'* [Security activities], 2013, no. 3, pp. 27. (In Russ.).
2. **Gubin Ye.P.** [On the upcoming changes in Part I of the Civil Code of the Russian Federation and the legal regulation of entrepreneurial activity], *Predprinimatel'skoye pravo* [Entrepreneurial Law], 2012, no. 4, pp. 2-5. (In Russ.).

3. **Yegorova M.A.** [The correlation of the categories of “regulation” and “management” in civil law relations], *Yurist* [Lawyer], 2014, no. 9, pp. 18-24. (In Russ.).
4. **Sukhorukov V.A.** *PhD Dissertation (Law)*, Volgograd, 2007, 208 p. (In Russ.).
5. **Sharonov S.A.** *Kontsepsiya grazhdansko-pravovogo regulirovaniya okhranoy deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii* [The concept of civil regulation of security activities in the Russian Federation], Moscow: Yustitsinform, 2014, 606 p. (In Russ.).
6. **Sharonov S.A.** [The legal nature of the category “protection” in the norms of property codes of the Russian Federation as the basis for the emergence of security activities: a civilistic aspect], *Sovremennoye pravo* [Modern Law], 2013, no. 11, pp. 45-49. (In Russ.).
7. **Sharonov S.A.** [Correlation of licensing and self-regulation of security activity as a type of entrepreneurship], *Yurist* [Lawyer], 2016, no. 8, pp. 25-30. (In Russ.).

### **The Ratio of Licensing and Self-Regulation of Private Security Activities**

**Yu. A. Mednikova**, *Graduate Student,  
Consultant of Department of Municipal Order  
Department of Economics of City District Administration – Volzhsky,  
Volgograd region, Volzhsky, Russia;  
kruchkova1983@yandex.ru*

*In connection with the increasing role of the public law in the regulation of the provision of security services by private security organizations and the resulting formation of a significant number of prohibitions and restrictions in the provision of such activities at the present stage of the historical development of domestic civil law, it has become necessary to actively introduce and expand the use of private law methods of legal regulation of such activities. Taking into account the abovementioned fact, the legal nature of private security activity as a type of business activity is revealed, questions of the most complete definition of concepts of licensing and self-regulation of private security activity are touched upon. The paper presents the ratio of these categories by identifying common features and fundamental differences, and it is proposed to introduce self-regulation of private security activities in the existing special Federal regulatory legal act on such activities.*

**Keywords:** private security activity; protection; license; licensing; self-regulation; legal entity; object, subject.

© Ю. А. Медникова, 2020

*Статья поступила в редакцию 01.12.2019*

При цитировании использовать:

**Медникова Ю. А.** Соотношение лицензирования и саморегулирования частной охранной деятельности // *Право: история и современность*. 2020. № 1(10). С. 92 – 98. doi: 10.17277/pravo.2020.01.pp.092-098