

**Аналитические  
записки по проблемам  
правоприменения**

**Сентябрь 2010**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ  
ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ В КОНТЕКСТЕ  
РАЗВИТИЯ РЫНКА ОХРАННЫХ УСЛУГ**

Санкт-Петербург

Реформирование Управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Сентябрь 2010) Автор: Дмитриева А.В. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2010. – 24 стр.

**Институт проблем правоприменения** (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие реформе правоприменения и утверждению принципа верховенства закона в России. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ

**Контакты:**

Санкт-Петербург, ул.Гагаринская 3,

Научно-исследовательский центр

«Институт проблем правоприменения»

Тел.: +7 (812) 273 24 17; +7 (981) 706 19 61

E-mail: [ipp@eu.spb.ru](mailto:ipp@eu.spb.ru)

[www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)

© **ИПП ЕУ СПб 2010**

## **Основные выводы (EXECUTIVE SUMMARY)**

На протяжении последних 20 лет во всем мире происходит рост роли частного сектора в сфере оказания услуг безопасности. Эти изменения связаны с увеличением спроса на частную безопасность, трансформацией функций полиции, общемировой тенденцией приватизации общественного сектора. В России спрос на частную безопасность объясняется также динамикой преступности, низким качеством работы правоохранительных органов, незащищенностью, которую ощущает население и, наконец, растущей потребностью бизнеса в обеспечении охраны своей собственности.

Охранные услуги в России поставляются органами вневедомственной охраны при МВД, частными охранными предприятиями, службами ведомственной охраны (РЖД, Росатома, Минфина и подобных организаций). Кроме того, часть функций, связанных с обеспечением безопасности, выполняют многочисленные нелегализованные и неучитываемые представители служб администраторов, вахтеров и т.п. Всего оказанием охранных услуг заняты более 1,2 млн человек. Крупнейшим игроком на рынке является система отделов (управлений) вневедомственной охраны. На их долю приходится 27% занятых.

Функционирование вневедомственной охраны как игрока рынка услуг частной безопасности отражает ее противоречивый статус в системе органов внутренних дел. С одной стороны, она является подразделением федерального органа исполнительной власти, с другой – основной ее функцией является предоставление платных услуг населению. При этом свою специфическую функцию, борьбу с преступностью, ее сотрудники, не выполняют. Общая численность сотрудников УВО, включая вольнонаемных, составляет 210 тысяч человек, или 19,1% сотрудников милиции, но на их долю приходится лишь 4,3% раскрытых преступлений.

В 1993-2004 годах Управление вневедомственной охраны работало на принципах самоокупаемости, что позволило ему создать лучшую кадровую и техническую базу в МВД. С 2004 года органы вневедомственной охраны работают по сметно-бюджетной системе и не могут сами распоряжаться заработанными средствами. В результате бюджетные затраты на содержание ОВО более чем на 10% превышают объем денежных средств, поступающих в доходную часть бюджета.

Одновременно органы вневедомственной охраны разрушают конкуренцию на рынке частных охранных услуг. Изменение законодательства, регулирующего деятельность частных охранных структур, позволило вневедомственной охране получить преимущества на рынке охранных услуг за счет создания административных и экономических барьеров для предприятий частной собственности. Кроме того, сотрудники вневедомственной охраны имеют статус сотрудника милиции и наделены большими полномочиями, чем сотрудник ЧОП.

Таким образом, отделы вневедомственной охраны разрушают конкуренцию, размывают функции милиции и не являются при этом экономически выгодными для бюджета. Необходима скорейшая и радикальная реформа этой системы. Видятся два способа реформирования УВО. Во-первых, в случае возобновления дискуссии о муниципализации милиции, эффективным шагом стала бы передача вневедомственной охраны в сферу компетенции муниципальных органов. Более радикальный путь предполагает вывод вневедомственной охраны из МВД, ее акционирование и последующую полную приватизацию.

## **Оглавление**

Основные выводы (EXECUTIVE SUMMARY) .....	3
Оглавление .....	4
Введение .....	4
1. Состояние безопасности в России и спрос на безопасность .....	5
2. Поставщики услуг безопасности в России .....	9
3. Тенденции развития рынка охранных услуг .....	12
4. Статус вневедомственной охраны на рынке охранных услуг .....	14
Заключение .....	22

## **Введение**

В последние годы во всем мире отмечаются стремительные изменения в сфере оказания услуг безопасности. Наблюдается уклон к переводу охраны общественных мест в компетенцию частных структур безопасности и именно с их деятельностью по организации контроля над преступностью сталкивается население в своей повседневной жизни.

В западных странах рост спроса на частные охранные услуги связан с рядом причин: ростом террористической угрозы, сокращением бюджетов на общественную безопасность, возникшей в конце 90-х годов тенденцией закупки общественных услуг на открытом рынке, появлением специальных регулирующих актов, требующих обеспечения высоких стандартов безопасности в общественных местах (учебных заведениях, торговых и бизнес центрах и т.п.), и, наконец, влиянием общественного мнения.

В России также наблюдается рост спроса на охранные услуги который связан, в первую очередь, со сложной криминальной обстановкой и неэффективной работой милиции. Сложность криминальной обстановки иллюстрируют несколько фактов: по числу убийств на 100 тысяч населения Россия занимает одно из ведущих мест в мире и первое место в Европе (14,9 в России, тогда как, например, в Германии – 0,86)<sup>1</sup>. Кроме того, по общему числу зарегистрированных преступлений Россия занимает пятое место в мире. Как следствие, население и бизнес стремятся обезопасить себя путем покупки услуг по защите себя и своей собственности.

Цель настоящей аналитической записки состоит в том, чтобы оценить текущее состояние и тенденции развития рынка охранных услуг в России и мире, а также оценить место и статус управления вневедомственной охраны при органах внутренних дел на этом рынке. Аналитическая записка состоит из четырех частей. В первой и второй анализируются потребители и поставщики услуг рынка частной безопасности, третья посвящена рассмотрению мировых и российских тенденций развития этого рынка, в четвертой части представлен анализ статуса вневедомственной охраны на рынке охранных услуг.

Любое определение рынка начинается с описания блага, которое на нем продается, его свойств и характеристик, границ, определения групп потребителей, которые предъявляют спрос на это благо и производителей (поставщиков) блага. В случае с рынком охранных услуг возникает несколько проблем с определением границ рынка. Общемировая тенденция к диверсификации этого рынка в сочетании со спецификой

---

<sup>1</sup> Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems

отрасли охранных услуг в России делает задачу определения границ рынка еще более сложной.

Первая методологическая проблема связана с определением блага, продаваемом на этом рынке. К сектору безопасности относят, прежде всего непосредственный контроль над безопасностью объектов собственности и физических лиц. Кроме того, к этому сектору можно отнести и технические системы безопасности, и оказание детективных услуг, и, наконец, обеспечение информационной безопасности. Как следствие, говоря об оказании «охранных услуг» приходится говорить о продаже «комплекса» товаров и услуг, которые могут производиться в разных отраслях экономики. Для целей данного анализа услугами безопасности мы будем называть:

- Действия по ограничению и регулированию доступа на частные и государственные объекты собственности (предприятия, публичные места, частные дома).
- Действия по непосредственному наблюдению за поведением людей на этих объектах, для предотвращения противоправных действий.
- Действия по немедленному противодействию противоправным действиям на охраняемой территории.

При определении групп потребителей и поставщиков частной безопасности возникает еще одна проблема: трудно провести различие между оказанием частных и общественных услуг безопасности. Со стороны спроса основными потребителями выступают и государство, и бизнес, и частные лица.

На стороне поставщиков рынок безопасности формируют частные и государственные агенты. Государство представлено в лице вневедомственной (УВО МВД и ФГУП «Охрана») и ведомственной охраны. Частный бизнес, как поставщик охранных услуг, представлен в виде частных охранных предприятий (ЧОП). Эти агенты авторизованы государством на предоставление охранных услуг и их деятельность регулируется государством же. Кроме того, на рынке присутствует значительное число разнообразных квази-охранников (сторожей, вахтеров, консьержей, администраторов торговых залов и т.п.).

## **1. Состояние безопасности в России и спрос на безопасность**

В России бурный рост спроса на охранные услуги возникает в результате изменений в экономике и политике в конце 80-х – начале 90-х. В этот период появляется необходимость в защите стремительно возникающего частного бизнеса, который нуждается в комплексе услуг по снижению степени риска деятельности предприятий и обеспечению физической безопасности бизнесменов<sup>2</sup>. С другой стороны, в это же время население начинает чаще сталкиваться с реальными или вымышленными угрозами безопасности в результате широкого доступа к криминальной статистике и информации о преступлениях.

Можно выделить две сферы, где появляется спрос на частную безопасность. Во-первых, спрос на безопасность предъявляет частный бизнес, нуждающийся в защите своих экономических интересов. Во-вторых, традиционно спрос на безопасность предъявляет население, которое все в большей степени стремится минимизировать риски своей собственности.

---

<sup>2</sup> Волков В. (2002) Силовое предпринимательство. СПб.; М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге: Летний сад. С. 201.

## Бизнес

Российский бизнес предъявляет очень высокий спрос на охранные услуги. Так, согласно данным опроса Business Environment and Enterprise Performance Survey (EBRD, 2008), 77,1% российских фирм покупали разного рода услуги или технические системы безопасности. По этому показателю, Россия среди стран Восточной Европы уступает только Косово – стране, пережившей войну, всегда ассоциируемую с ростом криминала. Напротив, в Эстонии и Латвии число фирм, озабоченных вопросами безопасности не превышает 20%.

Рисунок 1



Источник: Business Environment and Enterprises Survey. EBRD, 2008

Оплата безопасности в 2007 году обходилась российским фирмам в среднем в 3,2% годовой валовой выручки, что является четвертым по величине показателем в сравнении с другими постсоциалистическими странами и соотносимо с затратами на безопасность в Казахстане (3,8%), Украине (3,4%) и Азербайджане (3,2% годовой выручки). Эти затраты более чем в 1,5 раза выше, чем затраты, которые несет бизнес в странах из середины рейтинга (2,0%). Самые высокие затраты на безопасность несут фирмы в Косово, где владельцы бизнеса оценивают свои затраты на безопасность в 8,7% от годовой выручки, самые низкие – Венгрия и Литва (по 0,8% выручки)<sup>3</sup>.

Существует два вида угроз, от которых бизнес стремится защититься, приобретая услуги безопасности. Внешние угрозы обычно связаны с различными преступлениями против собственности. В подавляющем большинстве случаев эти преступления неорганизованны и их можно предотвратить достаточно простыми средствами. Например, эксперты потребительского рынка оценивают убыток от воровства клиентов в магазинах в 3-4% от оборота<sup>4</sup>. Для частного бизнеса, который обслуживает публичную сферу, например, для магазинов, развлекательных центров и т.п. для

<sup>3</sup> Business Environment and Enterprises Survey. EBRD, 2008

<sup>4</sup> Эту цифру неоднократно называли предприниматели в глубинных интервью, взятых в рамках проекта «Правила игры для российского бизнеса».

предотвращения подобных потерь достаточной оказывается установка систем видеонаблюдения, систем “Антивор” и наём охранников.

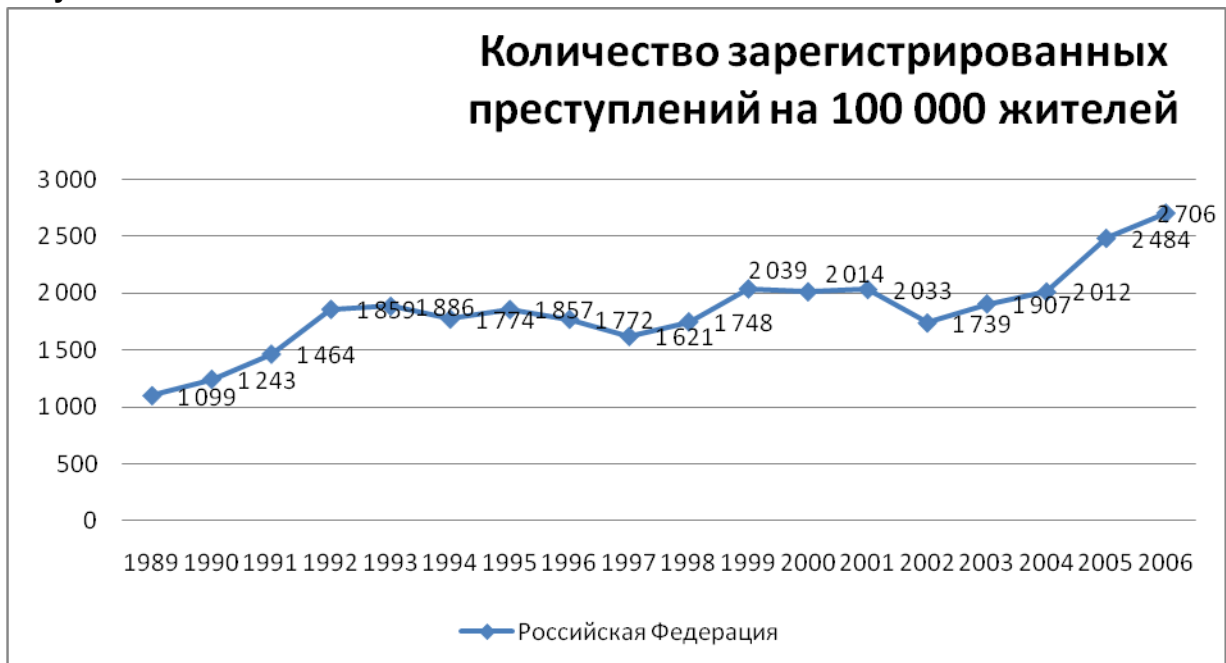
Кроме внешних рисков существуют и риски недобросовестного (оппортунистического) поведения сотрудников. По данным социологических опросов, в 2/3 российских компаний сотрудники совершают те или иные правонарушения<sup>5</sup> на рабочем месте: от воровства мелких канцтоваров и расходных материалов до махинаций и промышленного шпионажа. Для предотвращения таких рисков руководство и службы безопасности вынуждены не только контролировать поведение внешних по отношению к организации лиц, но и предпринимать дополнительные меры по защите собственности компании от противоправных действий инсайдеров.

Таким образом, в зависимости от типа риска бизнес должен предпринимать те или иные меры безопасности и, следовательно, предъявляет спрос на разные виды охранных услуг. Бизнес, действующий в публичной сфере – розничные магазины, кафе, развлекательные учреждения привлекает для обеспечения безопасности большое количество труда охранников, не обязательно обладающих высокой квалификацией. Предприятия, действующие в непубличной сфере – промышленные предприятия, финансовые учреждения и другие виды бизнеса нуждаются, главным образом в ограничении доступа на предприятия внешних лиц, а также организации более сложных систем безопасности внутри организации.

## Население

Основной причиной роста спроса на безопасность со стороны населения является, в первую очередь, уровень преступности. В частности, Россия устойчиво занимает первое место в Европе и 14-е в мире по количеству убийств (с показателем 14,9 на 100 тыс. населения). Кроме того, за последние 15 лет количество зарегистрированных преступлений увеличилось в 2,7 раза.

Рисунок 2



Источник: Материалы базы данных TransMONEE 2008

<sup>5</sup> Опрос службы исследований портала HeadHunter.ru // <http://spb.hh.ru/article.xml?articleId=1161&research>

В большей степени, чем криминальная статистика, отражающая фактический рост преступности в стране, на сознание населения действуют масс-медиа, формирующие искаженные представления о масштабах и структуре преступности. В сетке вещания трех ведущих телевизионных каналов, «Первого», «России» и «НТВ», демонстрируется порядка 30 программ криминально-правовой тематики: криминальная хроника, аналитические циклы, журналистские расследования, фильмы-реконструкции, игровые документальные сериалы, судебные ток-шоу, что формирует у зрителя образ России как опустошенной, запущенной экономически и политически страной и способствуют укреплению в обществе чувства опасности, катастрофизма, несправедливости и недоверия<sup>6</sup>.

Опросы общественного мнения регулярно фиксируют, что население испытывает неуверенность в защищенности от злоумышленников. Так, согласно опросу Фонда «Общественное мнение», 46% респондентов считают, что время от времени в их населенных пунктах происходят взломы, грабежи, поджоги (которые в действительности являются крайне редким преступлением), а больше половины участников опроса считают, что их жилье в недостаточной степени защищено от посягательств злоумышленников.

**Рисунок 3**



Источник: Проблема безопасности жилища. Опрос ФОМ 24.04.2008.

Несмотря на чувство незащищенности, значительная часть граждан (63%) не предпринимают никаких действий, чтобы повысить собственную безопасность и безопасность своего жилья, а если что-то и делают для снижения рисков, то в большинстве случаев эти меры, не связаны напрямую с рынком безопасности. Спектр таких мер достаточно широк от получения навыков самообороны и приобретения жилья в безопасном районе до покупки собаки или хороших дверных замков. Другие меры связаны с рынком безопасности опосредованно, через коммунальные расходы, например, системы видеонаблюдения, устанавливаемые в подъездах жилых домов, и услуги консьержей. Наконец, напрямую с услугами безопасности связаны постановка

<sup>6</sup> Суховеева И. Криминальные программы на ТВ: влияние на образ современной России // RELGA №18(216) от 01.10.2010

[\[http://www.relga.ru/Environ/wa/Main?textid=1162&level1=main&level2=articles\]](http://www.relga.ru/Environ/wa/Main?textid=1162&level1=main&level2=articles)



квартиры на сигнализацию, наем личного охранника и т.п., о приобретении такого рода услуг в опросе заявили не более 1% респондентов.

## 2. Поставщики услуг безопасности в России

На рынке охранных услуг присутствуют частные и государственные поставщики. К государственным поставщикам охранных услуг относятся: вневедомственная охрана (Управление вневедомственной охраны при МВД), ФГУП «Охрана» и ведомственная охрана. В структуре рынка охранных услуг самую большую долю занимают частные охранные предприятия. В этом сегменте существует жесткая конкуренция: присутствуют как крупные поставщики, так и небольшие предприятия. Главным образом, частные охранные предприятия присутствуют в крупных городах.

Рисунок 4



Источник: Материалы сайта МВД [mvd.ru и ks-mvd.ru]

Помимо агентов, авторизованных государством на предоставление охранных услуг, на рынке присутствует значительное число разнообразных квази-охранников (сторожей, вахтеров, консьержей, администраторов торговых залов и т.п.). Это нелицензированные агенты, которые в той или иной мере являются поставщиками охранных услуг. Исходя из данного выше определения, они предоставляют только часть блага «безопасность»: ограничивают и регулируют доступ на объекты собственности и наблюдают за поведением людей на этих объектах, но не обладают властью немедленного пресечения преступных действий.

### Частные охранные предприятия

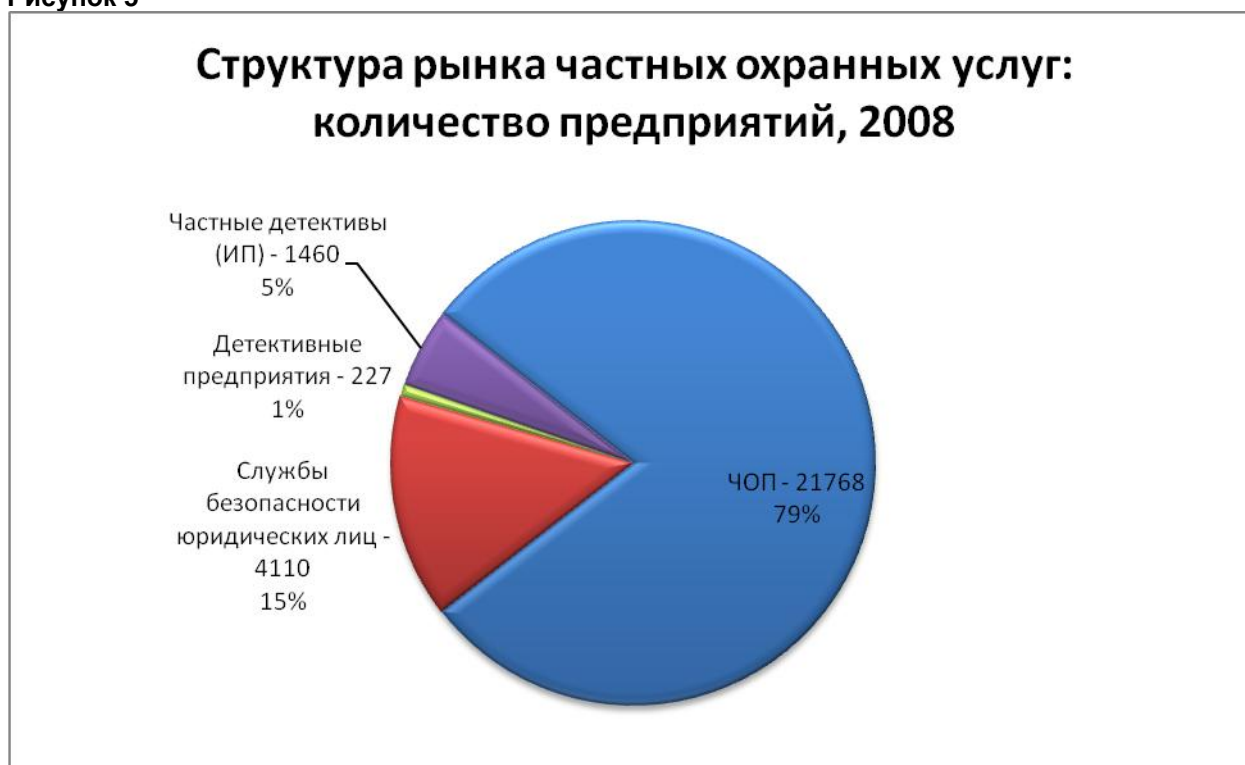
Частная охранная деятельность начала развиваться в России в начале 90-х годов, когда с одной стороны, в результате реструктуризации и сокращения силовых ведомств, безработными оказались десятки тысяч человек, которые начали предлагать услуги в этой сфере, а с другой стороны, возник спрос на защиту собственности и обеспечение исполнения контрактов в среде появляющегося класса предпринимателей.

Частная детективная и охранный деятельность регулируется Законом РФ 2487-1 от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранный деятельности» и определяется как «оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов».

Легальный рынок частной охраны составляют: частные охранные предприятия, детективные предприятия и частные детективы, зарегистрированные как индивидуальные предприниматели<sup>7</sup>. Деятельность рынка частной охраны регулирует Управление лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранный деятельностью. В 2009 году при МВД был создан также Координационный совет по взаимодействию с охранно-сыскными структурами при Департаменте охраны общественного порядка МВД России, задача которого обеспечивать взаимодействие милиции и частной охраны.

Основу персонала на рынке частных охранных услуг составляют охранники, имеющие государственные лицензии. Количество лицензированных охранников увеличивается год от года. В 2009 году их численность составляла 718 745 человек, что немного меньше, чем годом раньше, когда численность охранников достигла максимума в 745 329 человек.

**Рисунок 5**



Источник: Координационный совет по взаимодействию с охранно-сыскными структурами при ДООП МВД России

Определение стоимости услуг по охране объекта или работы на каком-либо мероприятии зависит от комплекса факторов. Базовая ставка по обеспечению безопасности на территории объекта в Москве и Петербурге составляет 90-120 рублей в час, в регионах охрана обходится дешевле, порядка 60 рублей в час. Полная

<sup>7</sup> До 2010 года также службы безопасности юридических лиц (прекратили свою деятельность с начала 2010 года в связи с вступлением в силу ФЗ №272)

стоимость охраны может увеличиваться в зависимости от вида деятельности клиента, размера и месторасположения охраняемого объекта, наличия технических средств охраны.

## **Вневедомственная охрана**

Вневедомственная охрана является одним из крупнейших подразделений в российской милиции и крупнейшим в стране игроком на рынке охранных услуг.

В 2005 году вневедомственная охрана была реорганизована и разделена на две структуры: Управление вневедомственной охраны (УВО) и ФГУП «Охрана». Первая структура, то есть Управление вневедомственной охраны, осталась в составе МВД и их сотрудники вооружены боевым оружием и обладают правовым статусом милиционеров, а следовательно, наделены широким спектром полномочий, которых нет у других занятых в этой сфере. Сотрудники УВО имеют право и обязанность пресекать преступления вне зависимости от места их совершения и задерживать преступников. Выделенное из МВД ФГУП «Охрана» – это «вахтеры» и техники. ФГУП «Охрана» оказывает платные услуги охраны гражданам и предприятиям и организациям. «Охрана» устанавливает и обслуживает сигнализацию, а на сигналы тревоги выезжают наряды УВО. И те, и другие относятся к юрисдикции Департамента государственной защиты имущества.

В большинстве регионов УВО и «Охрана» географически и идеологически не разделены и по-прежнему рассматриваются как единый организм. Всего в РФ функционирует 82 филиала «Охраны», в которых работают 110 тыс. человек (работники военизированной и сторожевой охраны, технических служб, которые осуществляют проектирование, монтаж, обслуживание и ремонт технических средств охраны).

В управлении вневедомственной охраны служит 157 тыс. милиционеров и около 60 тысяч вольнонаемных работников, к которым относятся дежурные пульта централизованного наблюдения, юрисконсульты, работники бухгалтерий, кадровых подразделений и обеспечивающих служб<sup>8</sup>. Доля вневедомственной охраны в общей численности милиции составляет 12,6%.

Перечень оказываемых вневедомственной охраной услуг практически не отличается от перечня услуг, оказываемых ЧОП. Поскольку тарифы на оказание услуг устанавливаются не централизованно, а каждым ГУВД, то наблюдаются значительные региональные различия в стоимости услуг. Почасовая оплата (без НДС) милицейского поста на объекте обходится в 265-305 рублей.

## **Ведомственная охрана**

Помимо частной и вневедомственной охраны, ряд государственных ведомств имеют подразделения ведомственной охраны, которые финансируются за счет средств федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, и (или) средств собственников охраняемых объектов. и обеспечивают безопасность объектов, принадлежащих этому ведомству. Их деятельность регулирует Федеральный Закон Российской Федерации от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее ФЗ-77).

---

<sup>8</sup> Две пятерки вневедомственной охране: Интервью В.В.Савичева – начальника Департамента государственной защиты имущества. // Журнал «Милиция» №10-2007.

Депутат Государственной Думы Геннадий Гудков<sup>9</sup> в одном из интервью упоминает, что правом создавать собственную ведомственную охрану воспользовались 16 ведомств, среди которых РЖД, Минэнерго, Минфин, Минтранс, Минобороны, Росатом, Ростехнологии, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по промышленности и другие.

С момента принятия ФЗ-77 в 1999 году, численность ведомственной охраны к 2003 году увеличилась более чем в 25 раз<sup>10</sup>. Оценочная численность сотрудников ведомственной в 2003 году – 249-265 тысяч человек, в 2008, по оценкам, ведомственная охрана составляла 200 тыс. человек.

Согласно ФЗ-77 ведомственная охрана осуществляет защиту объектов, являющихся государственной собственностью, относящихся к ведению соответствующих федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны. Кроме того, ведомственная охрана на договорной основе может осуществлять охрану объектов других форм собственности.

В силу того, что перечень охраняемых объектов определяет само ведомство (согласно ФЗ-77), возникают ситуации, когда ведомственная охрана навязывает договорные услуги предприятиям негосударственной формы собственности. Такие случаи становятся объектами разбирательства Федеральной антимонопольной службой.

### **САВОК – служба администраторов, вахтеров, операторов и консьержей**

Кроме лицензированных охранников, на рынке услуг безопасности присутствуют и квази-охранники, выполняющие часть функций по охране объектов, но при этом не попадающие под действие государственных регулирующих актов. Существует профессиональный жаргонизм для обозначения таких охранников – САВОК, т.е. служба администраторов, вахтеров, операторов и консьержей.

Основной функцией этой службы является контроль за проходом на территорию собственника посетителей и наблюдение за ними. Сотрудники этих служб зачастую выполняют декоративную функцию без реальных полномочий по предотвращению и пресечению преступлений против собственности. Они, как правило, одеты в униформу, имитирующую униформу охранников. Однако их функции ограничены простым наблюдением и, в случае криминальных действий, вызовом поддержки. Эта категория является самой низкооплачиваемой в сфере охранных услуг, обладает самой низкой квалификацией и не проходит специального обучения. Количество подобного рода охранников не учитывается государственными службами статистики, и требует проведения отдельного исследования.

Наконец, существует еще пласт «совместителей», выполняющих функции контроля и наблюдения за объектами собственности наряду с другими обязанностями (например, грузчика). Таких «совместителей» нанимают чаще всего небольшие магазины самообслуживания, кафе и другие публичные заведения, которые не могут позволить себе лицензированного охранника.

### **3. Тенденции развития рынка охранных услуг**

Ученые, изучающие рынок частной охраны, обращают внимание на то, что по всему миру наблюдается тенденция к изменению функций общественной полиции и

<sup>9</sup> Геннадий Гудков: Если госорганы добьют ЧОПы, вернутся «лихие 90-е». // Свободная пресса 2 декабря 2009 г.

<sup>10</sup> Анализ современного состояния и прогноз развития рынка охранных услуг в России // <http://www.mvd.ru/news/637/> 27.05.2003

увеличению роли частных охранных агентств. В ряду социальных изменений, которые приводят к быстрому росту спроса на услуги частной безопасности, чаще всего называют следующие<sup>11</sup>.

1. Стремительный рост числа зарегистрированных преступлений.
2. Недостаточное финансирование сферы общественной безопасности.
3. Растущее ощущение незащищенности; боязнь преступников, укоренившаяся в сознании вследствие, с одной стороны, объективного роста преступности, зафиксированной статистически, а с другой, в результате широкого влияния масс-медиа, которые активно эксплуатируют тему преступности.
4. Рост городов, сопровождаемый ростом размеров строений, появление крупных торговых и развлекательных центров. Последние представляют собой квази-публичное пространство, которое, будучи частной собственностью, используется как общественное благо, где частная охрана заменяет милицию и выполняет ее функции.
5. «Сегментация контроля», связанная с тем, что обеспечение безопасности более не ассоциируется только с полицией, а передается конкурирующим структурам, к которым относятся как частные охранные предприятия, так и, в некоторых случаях, криминальные структуры.

Социальные изменения, приводившие к изменению структуры рынка безопасности в разных странах мира в той или иной мере характерны и для российского общества.

С одной стороны, бум спроса на охрану в России можно связать со стремительным ухудшением криминальной обстановки, как это происходило в США в начале 1970-х годов или в Южной Африке в 1990-х. С другой стороны появление частной безопасности в 1990-х годах вызвано выходом на рынок труда огромного количества квалифицированных офицеров, сокращенных в результате реформ силовых структур, прежде всего КГБ, а также армии и МВД, такие же процессы стимулировали развитие частной безопасности в некоторых странах Европейского Союза, Еще одной причиной появления высокого спроса на услуги безопасности в России является изменение структуры собственности. В результате приватизации и создания новых бизнесов в 1990-х годах появилось значительное число объектов частной собственности, нуждающихся в охране.

К 2000-м индустрия частной охраны уже была достаточно развита и продолжала развиваться, поскольку, с одной стороны, экономический рост в этот период способствовал росту числа объектов собственности в руках частного бизнеса и населения. С другой стороны, увеличение доходов способствовало тому, что собственники могли себе позволить увеличение расходов на безопасность.

Параллельно в 1990-2000-х годах происходила депрофессионализация милиции, утрачивалась ее способность удовлетворить требования населения и бизнеса в отношении защиты их экономических интересов. Напротив, милиция вовлекалась в «силовое предпринимательство», и сегодня искаженно воспринимает свои функции: вместо защиты экономических интересов вымогает взятки у бизнеса и населения. Как следствие, и население, и бизнес чувствуют себя незащищенными от посягательств на жизнь и собственность, что порождает особую «осадную ментальность» и приводит к тому, что люди добровольно соглашаются платить за устранение угроз, которые не всегда являются реальными.

---

<sup>11</sup> См. Minaar, Antony. 2005. Private-Public Partnership: Private Security, Crime Prevention and Policing in South Africa. *Acta Criminologica* 18 (12), pp. 85-109 и Bayley, David N. and Clifford D. Shearing (2001) *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*.

На сегодняшний день Россия по количеству частных охранников на 100 000 населения занимает одно из ведущих мест в мире.

Рисунок 6



Источник: Private Security in Europe – CoESS Facts & Figures 2008

Данная таблица отражает состояние рынка только частных охранных услуг. В России количество частных охранников на 100 тыс. населения составляет 525 человек, тогда как в Венгрии – 1047, Бразилии – 790, ЮАР – 625 человек на 100 тыс. населения.

Российская специфика, однако, заключается в том, что существуют государственные агенты – вневедомственная охрана, ФГУП «Охрана» и ведомственная охрана – которые, будучи государственными предприятиями, по сути, оказывают частные услуги безопасности. Добавив их к числу частных охранников, получается, что на 100 тыс населения приходится 891 охранник, что по-прежнему, меньше, чем в Венгрии, но больше, чем в любой другой стране мира.

#### **4. Статус вневедомственной охраны на рынке охранных услуг**

В свете объявленной реформы МВД одним из непроясненных вопросов остается статус вневедомственной охраны как органа, который с одной стороны, является структурным элементом МВД, а с другой – функционирует на коммерческих началах, а следовательно должен быть выведен из состава органа исполнительной власти, каковым является МВД.

При рассмотрении этой проблемы возникает вопрос о балансе расходов и выгод, распределяемыми между государственным и частным сектором в случае приватизации или другого реформирования вневедомственной охраны. В сохранении статус-кво заинтересована прежде всего сама служба вневедомственной охраны МВД, аргументы которой будут проанализированы ниже.

## **Возникновение системы вневедомственной охраны**

Одним из своих преимуществ на рынке охранных услуг УВО называет давнюю историю своего создания и существования.

Вневедомственная охрана была создана в 1952 году для охраны хозяйственных объектов независимо от их ведомственного подчинения. До этого момента каждое предприятие вынуждено было содержать собственную службу сторожей и охранников. Создание вневедомственной охраны способствовало централизации управления и позволило снизить финансовую нагрузку на предприятия, которые до того были вынуждены содержать целую армию сторожей. В то время, когда все промышленные предприятия являлись государственной собственностью, а управление было высокоцентрализованным, создание вневедомственной охраны явилось управленческой инновацией, и позволило организовать эффективное использование технических средств и людских ресурсов для охраны предприятий и учреждений, а с конца 1960-х и для охраны собственности граждан.

Поскольку в 1950-1990-х годах техническое сопровождение безопасности было дорогостоящим, спрос на услуги незначительным, собственность – государственной, централизованная организация данного сектора имела смысл, поскольку позволяла пользоваться преимуществами экономии от масштаба.

Но с тех пор, как социалистическая собственность исчезла, а на рынке появилась конкуренция, позволившая сделать охранные услуги доступными как для частного бизнеса, так и для населения, вневедомственная охрана не только потеряла преимущества экономии от масштаба, но и оказалась обременена теми недостатками, которым обладает крупная бюрократическая структура, а именно: снижение эффективности управления, ригидность и невосприимчивость к инновациям, неэффективное использование финансовых ресурсов.

## **Статус УВО в системе органов исполнительной власти**

Правовой статус вневедомственной охраны как структурного элемента милиции общественной безопасности неочевиден.

Согласно ст. 1 Закона РФ “О милиции” от 18 апреля 1991 года, милиция – это система государственных органов исполнительной власти. Задачами органов исполнительной власти является организация исполнения законов Российской Федерации и удовлетворение общественных интересов, а также запросов и нужд населения. Финансируются органы исполнительной власти за счет государственного бюджета. Милиция общественной безопасности является органом исполнительной власти только до тех пор пока обеспечивает безопасность граждан, охрану общественного порядка, охрану собственности за бюджетные деньги. В задачи органов исполнительной власти не входит осуществление деятельности с целью получения прибыли, поэтому как только милиция начинает получать доход за свою деятельность, она теряет свою роль как орган исполнительной власти.

Приказом МВД № 25 от 19.01.2010 о системе оценки деятельности органов внутренних дел определяются отчетные показатели для вневедомственной охраны. В этом списке первым оценочным показателем является *“Выполнение установленного задания по сбору доходов федерального бюджета от взимания платы за услуги,*

*представляемые на договорной основе подразделениями вневедомственной охраны по охране имущества юридических и физических лиц".* Результаты работы вневедомственной охраны оцениваются положительно, если этот показатель выполняется на 100% или выше. Рост дебиторской задолженности, в свою очередь, оценивается негативно.

Поскольку 25-й приказ задает приоритетные направления концентрации усилий личного состава, очевидно, что для вневедомственной охраны приоритетным направлением является охрана за отдельные деньги. На вневедомственную охрану возлагаются также и традиционные функции милиции общественной безопасности. В 25 приказе перечислены показатели, роста которых должна добиваться вневедомственная охрана: 1) выявление преступлений, по которым возбуждены уголовные дела; 2) задержание лиц за совершение (по подозрению в совершении) преступлений; 3) задержание лиц за совершение административных правонарушений.

*По мнению экспертов отрасли «То, что вневедомственная охрана борется с квартирными ворами – это разговоры. Воров ищет уголовный розыск. ОВО может задержать их только по горячим следам. Охрана квартир для УВО (управление вневедомственной охраны) экономически невыгодна, убыточна... То, что УВО помогает бороться с преступностью, тоже миф. Если охранник в банке увидит, предположим, как на улице грабят женщину, он не сможет прийти ей на помощь. Милиционер из УВО, спешащий на вызов по сигналу тревоги, тоже не сможет это сделать. Победоносная статистика УВО ГУВД, озвученная на брифингах, в десятки раз отличается от той, что кладется на стол министру ... МВД просто хочет сохранить мешок с деньгами. Зная всевозможные лазейки, эти деньги можно не только расходовать на нужды милиции, но и прятать в свой карман...»<sup>12</sup>*

Более пристальный анализ деятельности УВО по раскрытию преступлений подтверждает такого рода заявления. Несмотря на значительную численность, количество доведенных до суда дел или установление обвиняемых по делу сотрудниками УВО достаточно скромное – 4,3% от всего объема раскрытых преступлений. Можно возразить, что раскрытием преступлений должна заниматься криминальная милиция. На деле, криминальная милиция раскрывает 53,3% преступлений, милиция общественной безопасности – 46,7%. И тогда получается, что в доле раскрытий милицией общественной безопасности участие УВО по-прежнему незначительно – 9,2%<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Достоинства и недостатки вневедомственной охраны

<http://www.guardinfo.ru/director/market/goverment/vnevedomst/vnevedom.html>

<sup>13</sup> <http://www.mvd.ru/stats/>



Рисунок 7



Источник: Состояние преступности за 2009 год: Статистика МВД

Таким образом, вневедомственная охрана, занятая охраной имущества граждан и объектов, не служит тем целям, которым служит остальная милиция. Скорее, она выполняет ту же функцию, что частный охранный сектор во всем мире: превенция преступлений, ограничение доступа нежелательных лиц на объекты собственности. В силу того, что УВО несет гражданско-правовую ответственность перед нанимателями, заключившими с ней договор, можно говорить и иной структуре подотчетности милиции. Не только перед руководящими органами МВД, но и перед гражданами и предприятиями за оказание услуг надлежащего качества.

### Финансирование вневедомственной охраны

На протяжении истории существования вневедомственной охраны менялись и ее финансовые отношения с государственным бюджетом и налоговыми органами. С момента создания в 1952 году служба была самокупаемой, а неизрасходованные остатки заработанных средств в конце года отправлялись в государственный бюджет.

В августе 1992 года Постановлением Правительства РФ № 589 "Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации" вневедомственная охрана получила полное право распоряжаться заработанными средствами, которые зачислялись на счет специальных (внебюджетных) средств. В этом постановлении предусматривался особый способ целевого финансирования вневедомственной охраны за счет средств, получаемых от организаций и граждан за оказанные им платные услуги. В результате появившейся финансовой свободы вневедомственная охрана стремительно стала одним из сильнейших подразделений МВД по качеству кадров и техническому оснащению. Руководство МВД признает, что только на таких условиях можно обеспечить эффективную работу по охране имущества.

Произошедшая в 2004 году административная реформа развернула эту систему финансирования вспять. В 2004 году служба вневедомственной охраны вернулась к

сметно-бюджетному финансированию. Финансовое обеспечение деятельности вневедомственной охраны осуществляется за счет средств федерального бюджета. Средства, полученные от приносящей доход деятельности (по охране имущества юридических и физических лиц и предоставлению иных услуг, связанных с обеспечением охраны имущества), поступают на счета открытые подразделениям органов внутренних дел в территориальных органах Федерального казначейства, и после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей и после возмещения убытков в связи с кражами и иными обстоятельствами, обусловленными условиями договоров, подлежат перечислению в федеральный бюджет.

Таким образом, в 1992-2004 годах вневедомственная охрана представляла собой полноценную коммерческую структуру внутри МВД. В результате реформы 2004 года образовалось два вида структур, получающих бюджетное финансирование – ФГУП «Охрана» и УВО.

Такая система финансирования деятельности вневедомственной охраны не позволяет создавать эффективные стимулы для совершенствования деятельности вневедомственной охраны, так как потеряны экономические стимулы к увеличению клиентской базы и совершенствованию кадрового и технического потенциала.

Рисунок 8 показывает, что с момента ввода сметно-бюджетной системы финансирования, содержание вневедомственной охраны стало обходиться бюджету дороже, чем она приносит в бюджет. В 2010 году на оказании услуг вневедомственной охраны гражданам и предприятиям правительство надеется заработать 47,5 млрд рублей. Это треть от прогнозируемых Минфином доходов государства за все оказываемые им платные услуги.

**Рисунок 8**



Источник: Данные СМИ, ФЗ «О бюджете»<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Источники: *Вневедомственная охрана: новые функции и задачи* // [<http://www.omega-security.ru/news/id-94.html>]; *Савичев В.В.* Нашей демократии нет и тридцати лет. В США уже 200 лет, как строят демократию, а у них все равно бардак // Интервью Интернет-порталу slon.ru [[http://slon.ru/articles/260837/?sphrase\\_id=157015](http://slon.ru/articles/260837/?sphrase_id=157015)]; *Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год»*

Хотя вневедомственная охрана приносит в бюджет до трети доходов от оказания услуг государством, сумма эта крайне мала в масштабах всего бюджета – всего 0,53% от доходов бюджета.

## **Нарушение принципов свободной конкуренции**

Хотя вневедомственная охрана не обладает доминирующим положением на рынке охранных услуг, ее деятельность препятствует развитию конкуренции. Во-первых, на отдельных региональных рынках вневедомственная охрана занимает монопольное положение в оказании охранных услуг. Во-вторых, пролоббировав издание Федерального закона Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. №272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности», вневедомственная охрана получила необоснованные преимущества на рынке охранных услуг, создав административные и экономические барьеры для участников рынка.

В Федеральном законе от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» определено, что под действие этого закона попадают любые организации, осуществляющие деятельность, приносящую доход. Вневедомственная охрана, которая занимается оказанием услуг на платной основе, но не является предпринимательской организацией, представляет собой пример такой организации. Руководитель Омского территориального управления ФАС в 2006 году давал разъяснения по применению нового закона в отношении вневедомственной охраны: *«Разницу между доходами и расходами они направляют, скажем, в фонд возмещения на случай хищения на охраняемом объекте. То есть прибыли как бы нет. Но есть доход, который предусмотрен в новом законе. А влияние на конкурентную среду на рынке охраны они оказывают огромное. В частности, есть ряд отдельных видов деятельности, которыми в силу отдельных подзаконных актов и инструкций занимается исключительно вневедомственная охрана, а значит, она может задрать монопольно высокую цену. По ныне существующему законодательству ФАС вправе рассматривать вопрос только о неоправданном преимуществе одного хозяйствующего субъекта по сравнению с другими. Но вневедомственная охрана пока еще не является хозяйствующим субъектом. После вступления закона "О конкуренции" в силу можно уже будет ставить вопросы, вплоть до опротестования тех инструкций, которые дали им такое исключительное право»*<sup>15</sup>.

В ежегодно составляемый Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35% в 2010 году, включены Управления вневедомственной охраны пяти региональных рынков: Волгоградской области, Великого Новгорода, Магаданской области, Ставропольского края, Республики Татарстан, а также Мурманский филиал ФГУП «Охрана»<sup>16</sup>. Хозяйствующие субъекты, включенные в Реестр, попадают под государственный контроль федерального или территориального антимонопольного органа в части отслеживания соблюдения антимонопольного законодательства, ФЗ-135 «О защите конкуренции».

### **Врезка 1**

20 июля 2007 года Арбитражный суд Республики Карелия подтвердил законность включения управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Карелия (УФАС России) ОВО при УВД г.Петрозаводска в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35%. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 589 утверждено, что в состав вневедомственной охраны входят милицейские подразделения, а также инженерно-технический и обслуживающий персонал. Карельское УФАС России, изучив рынок охранных услуг для общеобразовательных учреждений в г. Петрозаводске, установило, что данный рынок включает в себя

<sup>15</sup> Суменков С. "Теперь город будет обязан брать кредиты только на конкурсной основе" // [http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press\\_7907.html](http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_7907.html)

<sup>16</sup> Чукотка – единственное место, где ЧОП признан занимающим доминирующее положение.

два рынка - услуги по физической защите и услуги по обслуживанию тревожно-вызывной сигнализации. Карельское УФАС России установило, что Отдел вневедомственной охраны при Управлении внутренних дел города Петрозаводска (ОВО при УВД г. Петрозаводска) на возмездной основе оказывает общеобразовательным учреждениям г. Петрозаводска охранные услуги в виде обслуживания тревожно-вызывных сигнализаций, то есть выступает как субъект гражданско-правовых отношений и занимает 86,7 % на данном рынке.

В связи с указанным обстоятельством Карельское УФАС России издало Приказ о включении ОВО при УВД г. Петрозаводска в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35%.

Однако ОВО при УВД г. Петрозаводска обжаловал данный Приказ, аргументируя тем, что ОВО при УВД г. Петрозаводска не является хозяйствующим субъектом.

Однако суд посчитал, что отдел вневедомственной охраны одновременно осуществляет как функции государственного органа (милиции), так и функции хозяйствующего субъекта. По мнению суда, заявитель узко толкует формулировку "деятельность, приносящая доход", используемую в пункте 5 статьи 4 ФЗ "О защите конкуренции". Данное понятие необходимо трактовать как осуществление хозяйственной деятельности, направленной на получение материального результата. В противном случае, убыточную деятельность коммерческой организации вообще нельзя оценивать как предпринимательскую.

Арбитражный суд Республики Карелия подтвердил законность Приказа Карельского УФАС России о включении ОВО при УВД г. Петрозаводска в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35%.

Федеральная антимонопольная служба неоднократно начинала расследования в отношении отделов вневедомственной охраны по поводу неправомерного установления тарифов на оказание услуг.

#### **Врезка 2**

Управление Федеральной антимонопольной службы (УФАС России) по Магаданской области признало Отдел вневедомственной охраны (ОВО) при Управлении внутренних дел по г. Магадану нарушившим п. 3 и 10 ч.1 ст.10 ФЗ "О защите конкуренции". Антимонопольное управление предписало отделу разработать и ввести экономически обоснованные тарифы на охрану объектов с применением приборов с пультом централизованного наблюдения, а также перечислить в бюджет незаконно полученный доход в размере 296 тысяч 386 рублей.

Магаданское УФАС России выяснило, что в 2006 году у ОВО, который осуществляет охранную деятельность с применением линий связи, возникла необходимость в модернизации и переоснащении средств охраны. Новые приборы стоимостью от 5 до 7 тыс. рублей поступали в ОВО в 2006-2007г.г. за счет средств федерального бюджета.

При анализе тарифа на охрану объектов Магаданское УФАС России установило, что в тариф включены необоснованные затраты. В частности, заработная плата сотрудников ОВО не соответствовала действующим нормативам обслуживания объектов охраны. Кроме того, в тариф было включено содержание части административного здания, в котором располагается областное ОВО и др. Антимонопольное управление также выяснило, что при заключении договора с клиентов взималась стоимость указанных приборов, являющихся федеральной собственностью и неразрешенных к продаже. ([http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_13186.html](http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_13186.html))

Помимо доминирующего положения на отдельных региональных рынках, еще несколько факторов позволяют говорить о том, что вневедомственная охрана обладает ресурсами для получения монопольной власти. Федеральным законом от 16 октября 2008 №272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности» внесены изменения, создающие экономические и административные барьеры, существенно ухудшающие условия деятельности для других участников рынка, в частности частных охранных предприятий.

1. **Увеличение суммы уставного фонда.** Эта мера призвана ограничить вход на рынок мелких и ненадежных поставщиков охранных услуг. Однако в свете запрета на привлечение иностранных инвестиций и ограничения на участие корпоративного капитала в организации частных охранных предприятий, эта мера для многих ЧОП становится непреодолимым препятствием. На протяжении 2010 года многие ЧОП были заняты тем, что выводили часть своей деятельности в «САВОК».

2. **Сужение границ рынка.** Эта проблема возникает в результате запрета на оказание услуг по охране объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения.

В данном случае ФЗ-272 и 25-й приказ действуют однонаправленно. В законе устанавливается запрет на оказание охранных услуг на объектах, имеющих особо важное значение. 25-й приказ, в свою очередь, задает вневедомственной охране требования ежегодно наращивать клиентскую базу. Но поскольку перечень объектов, подлежащих обязательной охране, не бесконечен, региональные УВО вынуждены идти на разные ухищрения, чтобы добиться роста этого показателя. В частности, они понуждают некоторые предприятия и организации к заключению договоров на оказание охранных услуг.

### **Врезка 3**

**Арбитражный суд** Республики Башкортостан 07.07.2010 года рассмотрел иск ФГУП «Охрана» к ОАО «Башкирэнерго» об обязанности выполнить требования Постановления Правительства РФ от 02.11.2009 г. и понуждении заключить договор на охрану объектов. Суд постановил **в удовлетворении исковых требований** ФГУП «Охрана» МВД России к ОАО «Башкирэнерго», ООО «Башкирская генерирующая компания», ООО «Башкирские распределительные электрические сети», ООО «Башкирские распределительные тепловые сети», ООО «Энергетическая сбытовая компания», ООО «Баштеплосбыт» **о понуждении заключить договоры на охрану отказать.**

3. **Запрет на привлечение прямых иностранных инвестиций.** Если в 2007 году охранная индустрия выглядела очень привлекательной для привлечения прямых иностранных инвестиций, то в 2009 году были прекращены все переговоры о привлечении инвестиций. По мнению председателя совета директоров ОАО «РЕАКС» Н. Краюшенко, ФЗ-272 «лишил отрасль главных докризисных достижений: инвестиционной открытости, перспектив роста и капитализации. Законодатели вместо того, чтобы в кризисные времена стимулировать и поддерживать предпринимательство ввели новые ограничения. Произошла, говоря экономическим языком, редукция охранной отрасли, т.е. осуществлён переход от сложной и разнообразной структуры развития к более простой и как следствие более управляемой»<sup>17</sup>.

4. **Требования к подготовке управленческих кадров ЧОП.** ФЗ-272 вводит новые требования к высшему менеджменту частных охранных предприятия. Помимо наличия высшего образования и лицензии частного охранника, руководители должны сдавать квалификационный экзамен, им запрещено вступать в трудовые отношения с другими организациям. Эти меры лишают рынок труда высшего менеджмента мобильности: и вход и выход высококвалифицированных кадров становится ограниченным, доступным только бывшим силовикам и военным. Для последних введены послабления, давая им право заниматься частной охранной деятельностью после выхода на пенсию по возрасту.

Федеральная антимонопольная служба, Арбитражные суды рассматривают Управления вневедомственной охраны как самостоятельных хозяйствующих субъектов, обязанных следовать всем правилам работы на конкурентном рынке. Существующее законодательство о частной охранной деятельности, законодательство о милиции вступают в противоречия с этим требованиями, позволяя вневедомственной охране использовать монопольную власть и лазейки в законе для установления завышенных тарифов и вытеснения конкурентов с рынка нерыночными методами.

<sup>17</sup> Краюшенко Н. Охранный рынок – кладбище надежд! / [http://www.psj.ru/saver\\_people/detail.php?ID=17446](http://www.psj.ru/saver_people/detail.php?ID=17446)

## **Маркетизация вневедомственной охраны**

Управления вневедомственной охраны ведут активную маркетинговую политику, которая складывается из управления ценой, продуктом и продвижением.

Во-первых, УВО пытаются в рамках предоставленных им полномочий управлять ценовой политикой. Цена на услуги вневедомственной охраны устанавливается в соответствии с «Методическими рекомендациями о порядке формирования тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел», утвержденными 31.07.2009 года. Тарифная политика региональных УВО контролируется Росфиннадзором.

Во-вторых, они ведут последовательное продвижение своих услуг при помощи рекламы и Интернета. Так, УВО представлены в Интернет самостоятельными сайтами гораздо шире, чем другие структурные элементы региональных управлений МВД. Более того, содержание этих сайтов носит выраженную маркетинговую направленность и нацелено на завоевание клиентуры. Очевидно, что ни одно другое структурное подразделение МВД не работает с «клиентами» в том смысле, в каком с ними работает вневедомственная охрана<sup>18</sup>.

## **Заключение**

При наличии растущего спроса на оказание охранных услуг маркетизация и приватизация части охранных услуг неизбежный процесс, отражающий тенденции мирового рынка охраны.

В России сложилась неконкурентная структура рынка поставщиков охранных услуг, состоящая из значительного количества средних и мелких частных охранных предприятий, работающих в условиях жесткой конкуренции друг с другом; ведомственной охраны – монополиста на рынке охранных услуг в отдельных отраслях; вневедомственной охраны – поставщика коммерческих охранных услуг под «крышей» государства и неопределенное количество квази-охранников.

Вневедомственная охрана требует реформирования, поскольку, во-первых, изменились условия функционирования вневедомственной охраны, во-вторых, вневедомственная охрана выполняет коммерческие функции и не эффективна в обеспечении общественной безопасности, в-третьих, ее финансирование является бременем для бюджета, так как в доход казны поступает меньше средств, чем расходуется на содержание вневедомственной охраны, в-четвертых, ее деятельность нарушает принципы рыночной конкуренции на отдельном рынке, в-пятых, вневедомственная охрана структурно и управленчески готова к реформированию.

При реформировании вневедомственной охраны необходимо учитывать, что она на договорной основе выполняет два вида функций: защиту коммерческих объектов и недвижимости граждан и охрану объектов государственной собственности в соответствии Распоряжением Правительства РФ от 02 ноября 2009 г. №1629-р, которое утверждает перечень объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел. В перечень, который содержит 46 типов объектов, подлежащих госохране, включены административные здания, оружейные комнаты и склады хранения боеприпасов, здания государственных медийных компаний и некоторые другие объекты недвижимости. Эту часть функций вневедомственной охраны следует оставить за государством.

---

<sup>18</sup> Ср. например сайт ГУВД Свердловской области (<http://www.guvdso.ru>) и сайт УВО Свердловской области <http://www.ohrana-ural.ru/>. Такая же ситуация характерна и для большинства других регионов.

В структуре УВО выполнение этих функций закреплено за разными отделами. В типичном случае региональное управление вневедомственной охраны имеет структуру, показанную на рисунке. Отделы вневедомственной охраны при РОВД занимаются охраной коммерческих объектов и собственности населения, а полки вневедомственной охраны – выполнением распоряжения правительства. Таким образом, вывод коммерческой милиции из структуры МВД не становится непреодолимым препятствием, разрушающим всю систему охраны.



Реформирование возможно двумя способами: муниципализация отделов ОВО при РОВД или их приватизация.

При реформировании вневедомственной охраны необходимо передать ее в сферу компетенции муниципальных органов. Некоторое время назад обсуждался именно такой сценарий структурных изменений в милиции. Муниципальная милиция должна была стать тем органом, который занимается охраной общественного порядка на уровне конкретного субъекта и финансируется за счет средств местного бюджета. Эти же принципы были закреплены в ст. 15 п. 8 Федерального закона от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” к вопросам местного значения муниципального района относится “организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией”. Тем не менее, подзаконные акты, определяющие порядок организации и деятельности муниципальной милиции так никогда и не были разработаны. Напротив, проект закона “О полиции” только закрепляет централизацию милиции.

Полное разгосударствление коммерческих функций милиции возможно путем акционирования отделов вневедомственной охраны со 100% участием государства и их постепенного перехода в частную собственность на основании принципов, изложенных в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Приватизация позволит усилить конкурентность экономической среды, поставив всех игроков рынка в одинаковые условия.

## Сотрудники ИПП:

**Научный руководитель:** Вадим Волков – доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

**Директор:** Элла Панеях – Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

## Научные сотрудники:

**Кирилл Титаев** – социолог, специалист по проблемам неформальной экономики

**Денис Примаков** – юрист, специалист по правовым системам Ближнего Востока и проблемам правосудия в РФ

**Арина Дмитриева** – социолог, экономист.

**Михаил Поздняков** – юрист

**Администратор:** **Мария Батыгина**

---

*Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.*

---

**В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте [www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)):**

**Январь 2010** Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики

**Февраль 2010** Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде

**Март 2010** Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики

**Апрель 2010** Численность и финансирование правоохранительных органов: сравнительный статистический анализ постсоциалистических стран.

**Май 2010** Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран

**Июнь 2010** Реформа МВД в России четыре проблемы и восемь мер по их решению