



Москва. 2022 г.

**Правовой анализ пакета документов к законопроекту № 155863-8
«О частной охранной деятельности»**
инициатива депутатов Хинштейна А.Е., Выборного А.Б., Валеева Э.А.
Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции
внесено в ГД РФ 01.07.2022 года

Содержание

1. Вводная часть	2
2. Постатейный анализ законопроекта	7
3. Раздел 1	7
4. Раздел 2	23
5. Раздел 3	23
6. Раздел 4	29
7. Раздел 5	29
8. Раздел 6	31
9. Раздел 7	37
10. Специализированные комментарии	38
11. Практический результат	39



Москва. 2022 г.

Вводная часть.

Правовой анализ законопроекта «О частной охранной деятельности» (далее – «О ЧОД») проводится по тексту письма Председателю ГД РФ В.В. Володину от 1 июля 2022 года № 155863-8 и приложений к нему, а также на материалах письма ГПУ Президента Российской Федерации от 11 июня 2021 года за № А6-7526 депутату Хинштейну А.Е.

Метод проведения анализа – постатейное фрагментирование и логическое соотнесение предлагаемых в законопроекте инициатив и новаций юридическим нормам действующего законодательства с последующим прогнозированием результата его применения в рыночных реалиях с учетом специфики текущего момента развития общественно-политических отношений в Российской Федерации и базовых профессиональных требований к обеспечению национальной безопасности.

В пояснительной записке (далее - ПЗ) инициативная группа депутатов (далее- авторы) указывает, что проект Федерального закона направлен на совершенствование уже существующих задач, а также *«развитие государственно-частного партнерства в обеспечении общественной безопасности, в том числе постоянного и эффективного взаимодействия частных охранных организаций с правоохранительными органами»*. **Обеспечение общественной безопасности** на территории государства, как состояния защищенности любого объекта, сферы, общества и процесса – задача исключительно федеральная и **не предусматривает «партнерских» отношений**. В профессиональной терминологии термин «общественная безопасность» не применяется. Общество как совокупность неуставленного множества физических лиц, в отличие от государства с определяемыми границами, охраняемым объектом быть не может. Ближайший по смыслу применимый термин – охраняемый «общественный порядок».

В ПЗ авторами перечисляются цели разработки законопроекта. Так как цель – это конечное устремление, то по определению она не может быть мультиплицирована, в отличие от задач, выполнение (реализация) которых являются неперенными условиями достижения цели. С точки зрения государственных интересов, внебюджетная (частная) охранная деятельность должна комплексно компенсировать государственные (бюджетные) функции, не выполняемые правоохранительными органами по объективным причинам (в силу ограниченности количественного личного состава и его качественного состояния, специфики использования сил и средств, особенностей боевых уставов и т.п.) что с учетом принципа необходимой достаточности и должен отражать закон «О частной охранной деятельности». **Исходя из общегосударственных задач, посредством принятия комплекса юридических и организационно-правовых мер потенциал частной охраны законодательно обязан быть интегрирован в систему национальной безопасности, без обременения, принуждения, внеправовых функций субъектов права и нарушения конституционных норм**. Возникающая естественным образом из необходимости разрешения общественных противоречий и законодательно выделяемая (регулируемая) любым государством так называемая, «негосударственная» сфера обеспечения безопасности (далее – НСБ) в которую законодательно имплементирована (законодательно внесенная) частная охранная деятельность (далее – ЧОД), по сути является базовым социальным резервом («народным ополчением») для решения государством задач как по обеспечению национальной безопасности, так



Москва. 2022 г.

и по защите своего суверинитета. В случае проявления реальных угроз в отношении государства логикой его интересов потенциал НСБ рассматривается как мобилизационный ресурс для защиты территории страны как от внешних (агрессивных), так и внутренних атакующих (диверсионно-террористических) проявлений.

[1] Законопроект был внесен в ГД РФ группой депутатов политической фракции «Единая Россия» через сто дней после начала специальной военной операции ВС РФ на территории Украины. Предлагая к рассмотрению подготовленный проект НПА, предусматривающий использование и применение на территории государства огнестрельного оружия, спецсредств и физической силы более чем 650 тысячами профильных работников, авторы, как следует из текста внесенного ими законопроекта, никоим образом не связывают свою инициативу с происходящим как в стране, так и генерируемыми в ее отношении атакующими факторами за ее пределами. Не ставя целью принятия закона «О частной охранной деятельности» защиту общества и государства в установленных законом формах, компетенциях, полномочиях и пределах в ближайшей перспективе развития социально-экономической ситуации (3-5 лет) в Российской Федерации, авторы закладывают непреодолимое противоречие между целями предлагаемого ими к принятию законопроекта и реалиями происходящего как в стране (внутренние угрозы), так и за ее границами (внешние угрозы). Так как планы социально-экономического развития государства в настоящее время актуализируются на уровне всей исполнительной власти исходя из стремительно развивающихся и очевидно негативных для государства факторов, то реализация ложного целеполагания изначально и неизменно генерирует акселерацию уже имеющихся и порождает целый комплекс новых противоречий.

Своевременность внесения целевого закона о частной охранной деятельности после начала специальной военной операции и перспектив присоединения к Российской Федерации освобожденных территорий не подлежит сомнению, как и отнесение частной детективной деятельности к консультационным услугам, отличным от охранных.

Положения принципиально нового федерального закона будут иметь силу и регулировать правоотношения в стремительно изменяющемся гражданском обществе под растущим влиянием как внешних, так и внутренних потенциальных и реальных угроз как на территории современной России, так и в обозримом будущем на ее новых присоединенных территориях с критичной оперативной обстановкой. Принимаемый закон обязан прекратить практику внеправового госконтроля и внесения поправок в более чем тридцатилетний действующий НПА, нивелировать накопленные деструктивные факторы, объективно функционирующие в сфере частной охраны на территории Российской Федерации, а равно обязан создать стимулирующие условия для ведения профильной экономической деятельности ее гражданами, не должен противоречить и становиться обременением для любых политических, и социально-экономических решений руководства страны, принимаемые в сложный исторический период.

По сути, закон о «Частной охранной деятельности» - это объективно необходимый закон военного времени с горизонтом актуализации в 3-5 лет, который должен быть направлен на укрепление обороноспособности государства.



Москва. 2022 г.

Позиция госорганов исполнительной власти по отношению к содержанию сформированного инициаторами законопроекта впервые была отражена в письме ГПУ Президента РФ от 11 июня 2021 года за № А6-7526 в резюме которого г-ну Хинштейну А.Е. по совокупности замечаний указывается на преждевременность внесения представленного законопроекта в ГД РФ. При этом, законопроект был разработан в Комитете ГД РФ по информационной политике, информационным технологиям и связям. В ПЗ не приводится перечень специалистов, готовивших его базовый текст, следовательно **ответственность за юридическое содержание и прохождение должных процедур внесенным законопроектом полностью ложится на Комитет ГД РФ по безопасности и борьбе с коррупцией** и указанных в его решении по внесению документа в ГД РФ от 04.07.2022 года, авторов.

Закон – это устойчивая связь явлений. Исходя из этого, любой новый разрабатываемый или актуализированный локальный, федеральный или международный нормативно-правовой акт (далее – НПА) обязан соответствовать сути этого определения во избежание его вхождения в противоречия с уже действующими законами, определяющими естественное (природное, божественное, реликтовое) развитие социума (общества), как части планетарной цивилизации. Отсюда следует, что **любой должный НПА основывается на согласованных с требованиями текущего момента принципах и имеет свой предмет и цель, отраженные в его титуле.** Согласованный с требованиями реликтовых законов (законов естественного развития) НПА в любом обществе должен нести заложенную в нем законодателями рациональную, созидательно-позитивную функцию. В свою очередь, чуждый общечеловеческим законам развития социума НПА, содержащими в себе противоречиями автоматически генерирует деструктивные для развития общества нарративы, смыслы, нормы и как следствие, факторы, которым силой принуждения государства общество вынуждено следовать. НПА, регламентирующий деятельность и правоотношения, связанные с оказанием услуг или проведением работ с использованием, и особенно с применением оружия, всегда принимается обществом с целью укрепления государственного контроля за исполнением его основной функции принуждения с одной стороны, и ограждения общества от превышения служебных полномочий при осуществлении госконтроля ответственными работниками уполномоченных ФОИВ, с другой. Это обеспечивает баланс интересов сторон-участников правоотношений. Если баланс государственно-общественных интересов в НПА нарушен, или он не соблюдается при его реализации, то одна из сторон потенциально становится деструктивным фактором для реализации задач по достижению общей цели. Этот тезис относится к фактам злоупотребления функцией госконтроля со стороны уполномоченного ФОИВ, что документально подтверждаясь на примере расстрелов учеников и учителей в российских образовательных организациях уже в настоящее время приводит к профессиональной деформации саму инициативу занятия гражданами частной охранной деятельностью.

Законопроект, имеющий целью защиту государства и обеспечение национальной безопасности, обязан следовать принципам, которые изначально закладываются авторами в его смысл для обеспечения цели его действия. Принципы, как основные правила взаимоотношений между людьми, обязаны быть согласованы обществом только через цель их применения. Если это правило соблюдается, то НПА выполняет конструктивную регуляторную роль, но если это



Москва. 2022 г.

правило игнорируется законодателем, то для развития государства, как политической формы организации общества такой НПА становится деструктивным фактором. Именно поэтому

ст.15 Конституции Российской Федерации устанавливает ее верховенство над всеми федеральными законами. *“Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации”*. Закон, регулирующий деятельность, связанную с функцией принуждения граждан к правопорядку (именно поэтому закон о ЧОД и предусматривает не только использование, но и применение оружия) не должен входить в противоречие с действующим законодательством во избежание доминирования частных интересов над общественно-государственными;

Ст.18 Конституции Российской Федерации определяет что *“Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием”*. Право выбора, право защиты своей чести и достоинства, право на труд и справедливого вознаграждение за него, права участия в управлении делами государства – все эти и иные конституционные права не должны быть ущемлены или обременены текстом любого закона;

Ст.34 Конституции Российской Федерации в ч. 2 прямо указывает на то, что экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию в любых формах не допускается.

Ст.37 Конституции Российской Федерации в ч.2 запрещает принудительный труд, в ч. 3 гарантирует вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации.

[2] В отличие от обеспечения безопасности как функции превентивной, любая охрана является функцией реактивной и логически входит в понятие «безопасность». Охранная деятельность в форме работ (государственный источник финансирования) и услуг (частный источник финансирования) предполагает свое осуществление с использованием как оружия, спецсредств, так и защитных приемов применения физической силы (далее – оружие). **Квалифицированное (технически и тактически связанное с целью использования) применение физической силы юридически когерентно применению оружия.**

Защита, в отличие от функции охраны - это волевые (инициативные, ситуационные) действия по нейтрализации различных проявлений (видов) угроз. Защита технологически, как действия по тревоге, входит в понятие «охрана». Защита может осуществляться с использованием оружия и спецсредств, когда данные средства применяются не по назначению, а в требуемом ситуационном качестве.

Именно для **нейтрализации проявления угроз** табель поста, инструкция, регламент, приказ, **НПА или закон регламентирует квалифицированное применение оружия со строгим соблюдением условий и порядка его применения в конкретной ситуации.** Оборона как действие, отличается от осуществления защиты тем, что она обеспечивается (как и безопасность) исключительно с применением (как правило, огнестрельного



Москва. 2022 г.

мультикалиберного) оружия без каких-либо ограничений. Для частной охранной деятельности оборонительные действия исключаются. В случае явного превышения атакующего потенциала над защитным, частные охранники для решения вверенных им постовых задач в условиях действий по тревоге обязаны обращаться за помощью к правоохранительным органам.

Особенностью охраны как функции является то, что она не может быть не вооруженной. Ее функциональная обязанность - противостоять угрозам. Вверенное (разрешаемое) вооружение (технические и спецсредства, защитные приемы применения физической силы) рассчитано на нейтрализацию лишь определенной категории или видов угроз. Поэтому в профессиональном мире нет таких предметов (терминов) как «военная безопасность» или «охрана государства», а есть предмет «оброноспособность» как качество защитной системы. Защита без охраны (когда объект не берется или физически не может быть взят под охрану) не может быть вооруженной. Это касается таких ситуаций как защита жизни и здоровья, прав и интересов, чести и достоинства, частной жизни, защита информации, противопожарная защита, экономическая или гуманитарная защита и т.п. Поэтому любой НПА, имеющий целью регламентировать охранные функции обязан учитывать эти особенности профессиональной терминологии. В ПЗ авторы прямо указывают на репрессивный характер предлагаемого к рассмотрению законопроекта: «закон разработан в целях ужесточения требований к учредителям (участникам) частных охранных организаций и частным охранникам» (стр.1 ПЗ) однако, никаких обоснований, статистики, юридической логики и здравого рационализма в поддержку данной волюнтаристской цели не приводят. Также авторы не считают необходимым отнести условия труда охранников к 4 категории опасности, которые способны повлечь причинение тяжкого вреда здоровью и несут перманентную угрозу его жизни.

Авторы игнорируют и стратегическое значение данного законопроекта в процессах реализации национальных проектов, в рамках выполнения плана мероприятий (“дорожной карте”) по развитию стандартизации РФ до 2027 года (письмо Правительства от 15.11.2019 года № ДК-П7-9914) а равно, и Постановление Правительства РФ от 27 июня 2016 г. N 584 "Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности".

Как следствие крайне поверхностной проработки действующей правовой базы, авторы не учли абсолютный провал выполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части поручения Правительству Российской Федерации «об увеличении к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников».



Москва, 2022 г.

Постатейный анализ законопроекта «О частной охранной деятельности» № 155863-8

Настоящий постатейный анализ законопроекта «О частной охранной деятельности» внесенный в ГД РФ 1 июля 2022 года принципиально выстроен с точки зрения интересов государственного прагматизма и профессиональной логики. Анализ не содержит риторической критики - все его позиции имеют правовые обоснования и содержат профессиональные обоснования, объяснения и рекомендации, а также документально обеспечены материалами трехлетней переписки с федеральными органами власти.

С учетом приведенных позиций и тезисов сформирован и готов к рассмотрению профильными федеральными ведомствами альтернативный рассматриваемому законопроекту № 155863-8, законопроект «О частной охранной деятельности в Российской Федерации», вынесенный на общественное голосование на сайте «Российская общественная инициатива» (РОИ) <https://www.roi.ru/93450/> в феврале 2022 года.

Раздел 1.

Основные положения

П. 1 ст.1 определяет ЧОД как *“оказание на возмездной договорной основе охранных услуг”*, исключительно для юридических лиц **не признавая ее коммерческой** (предпринимательской) в соответствии с содержанием ст. 50 “Гражданского кодекса Российской Федерации” от 30.11.1994 N 51-ФЗ. Определение ЧОД как коммерческой, являет собой принципиальное отличие от предлагаемого авторами определения *«оказание услуг на возмездной договорной основе»*. Возмездные отношения предполагают не только плату за работу или услугу, но и (или) иное встречное предоставление услуг (работ) за исполнение своих договорных обязанностей.

В случае, если потребителем охранных услуг является государство, которое закупает охранные услуги в установленном действующим законодательством порядке, то **закрепление использования “возмездной основы” со стороны уполномоченного ФОИВ и иных госучреждений создает возможность для генерирования коррупциогенных факторов ответственными лицами, в том числе и госслужащими, при принятии ими ответственных решений** во всем их разнообразии от недеклалируемых, но существенных льгот (приоритетов), до незаконных послаблений при осуществлении госконтроля или создания условий для монопольного распределения госзакупок охранных услуг между аффилированными частными охранными организациями (далее - ЧОО) .

За оказанные услуги и работы именно коммерческая деятельность предполагает для исполнителя договорных условий исключительно денежную компенсацию. **Таким образом, любая работа, выполненная ЧОО должна быть компенсирована потребителем (заказчиком) исключительно в форме денежной оплаты. Обязательного и бесплатного “взаимодействия” коммерческой организации с кем бы то ни было данный закон без нарушения ч.2 ст. 37 Конституции Российской Федерации предусматривать не может.**



Москва. 2022 г.

В п.2 ст. 1 законопроекта авторы прямо указывают на разрешение ЧОО кроме охранной, заниматься и дополнительными видами деятельности именно на возмездной, а не коммерческой основе. **В ПЗ обоснования такого разрешения отсутствуют.**

[3] В письме ГПУ Президента Российской Федерации от 11 июня 2021 года за № А6-7526 года инициаторам законопроекта в отношении предыдущей попытки согласования инициативы прямо указывается на то, что *«виды услуг не соотносятся с объектами и целями правового регулирования»*, *«отдельные положения законопроекта допускают правовую неопределенность и не согласуются с законодательством Российской Федерации»*. В своем отзыве на данный законопроект Совет Безопасности РФ 31 мая 2021 года указал на очевидное противоречие в разрешении ЧОО в частности, тушить пожары и заниматься иными дополнительными видами услуг, такими как осуществление контрольных функций по учету оборота продукции или иных материальных ценностей (п. 2-7 ст.7 внесенного законопроекта). Также было указано на неточности при предоставлении права охранникам задерживать нарушителей (не указано время и условия содержания).

В пояснительной записке законопроекта (далее – ПЗ) обоснования этой инициативы и причины игнорирования авторов мнения федеральных органов власти отсутствуют.

Предметом правового регулирования в сфере частной охраны, являются гражданские правоотношения, возникающие исключительно при оказании услуг по охране (защите) юридически закрепленного за исполнителем договорных отношений охраняемого объекта. Охраняемым объектом могут выступать процессы, имеющие конкретный регламент, материальные предметы и физические лица.

Закон «О частной охранной деятельности» в любой редакции не может регламентировать услуги и работы по обеспечению безопасности, которые исключают использование оружия, специальных средств и физической силы.

Охранная услуга может выполняться работником только на вверенном ему по договору рабочем месте (посту) как с использованием оружия, так и без него. Однако закон, предоставляя право юридическому лицу на охранные услуги, подразумевает, что его работник по договору - охранник, обязан быть квалифицированным для выполнения именно охранных (связанных с использованием оружия), а не каких-либо иных, услуг.

[4] Ст. 57 ТК РФ «Содержание трудового договора» в обязательном порядке требует указания трудовой функции работника, его соответствие специальности с указанием квалификации, которая подтверждается профессиональным экзаменом. Таким образом, для выполнения определенных трудовых функций охранник обязан пройти обучение, и через сдачу профессионального экзамена подтвердить свою квалификацию, которая и заносится в удостоверение частного охранника, удостоверяемое ФОИВ (Росгвардией), что и дает право охраннику на работу через его подтвержденный госорганом правовой статус.

Выполнение юридическими лицами (ЧОО) каких-либо «дополнительных видов деятельности» требует от них найма в свой штат работников, соответствующих квалификаций. Также требуется получение лицензии (разрешения) не ее осуществление, что влечет дополнительный контроль со стороны профильных



Москва. 2022 г.

ФОИВ. Осуществление любых дополнительных видов деятельности выводит лицензиата за пределы поля государственного контроля основного уполномоченного ФОИВ и вынуждает иные ФОИВ осуществлять вверенные ему обязанности в отношении организаций, которые изначально лицензированы для иных целей и имеют свой, конкретно указанный предмет труда.

Статья 2.

Основные понятия.

Данная статья содержит понятийный аппарат, используемый в тексте законопроекта, который ограничивается четырнадцатью терминами, ряд из которых не соответствует как действующему законодательству, так и общепринятой в российском профессиональном сообществе профильной терминологии. Именно основные понятия закладывают смысл буквы закона и определяют правоотношения между субъектами регулируемого им предмета.

п.9 ст. 2

В данном пункте к частному охраннику, как к наемному работнику не предъявляется требования о его квалификации, вопреки требованию ст. 57 ТК РФ "Содержание трудового договора.

Охранник в определении авторов не является и не обязан быть квалифицированным работником. Его статус ограничивается определением «*прошедший профессиональное обучение и сдавший квалификационный экзамен*», что полностью противоречит как Федеральному закону "О независимой оценке квалификации" от 03.07.2016 N 238-ФЗ, так и Постановлению Правительства РФ от 16 ноября 2016 г. N 1204 "Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена" в части подтверждения квалификации работников через прохождение профессионального экзамена в форме независимой оценки квалификации (НОК). См. комментарий [17].

[5] В действующем и планирующимся в настоящее время к актуализации "Перечне профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение" Министерства просвещения Российской Федерации охранные профессии отсутствуют. В настоящее время обучение охранников на коммерческой основе проводится по программам дополнительного профессионального образования (далее - ДПО) на базе частных автономных некоммерческих организаций (далее - АНО ДПО). В Российской Федерации таковых насчитывается около 400. **Однако, по программам ДПО выдача любых квалификационных документов действующим законодательством не предусмотрена.**

Ст. 68 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" для категории рабочих профессий, исходя из начального уровня образования граждан, предусматривает среднее профессиональное образование. **Ст. 73 данного закона устанавливает порядок организации профессионального обучения, который принципиально отличается как от**



Москва. 2022 г.

действующего на данный момент, так и от предлагаемого авторами законопроекта “порядка обучения охранников”.

В п.5 статьи 68 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" указывает, что *“Профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального и высшего образования, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, предоставляется бесплатно”*. Ст. 74 от Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" закрепляет предлагаемый авторами законопроекта квалификационный экзамен как форму итоговой аттестации, **который для обучающихся также является бесплатным.**

Предлагаемое в законопроекте профессиональное обучение должно обязательно завершаться итоговой аттестацией кандидатов в охранники в форме квалификационного экзамена. Этот процесс регулируется ст. 59 “Итоговая аттестация” Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", где п.8 констатирует, что взимание платы с обучающихся за прохождение государственной итоговой аттестации не допускается, а п.9 устанавливает порядок формирования **государственных** экзаменационных комиссий и п.12 определяет порядок проведения самой аттестации.

Реализация предлагаемой авторами законопроекта формы обучения потребует от государства значительного бюджетного финансирования и внесения кардинальных изменений в целый ряд федеральных НПА. Однако, в разделе “Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утративших силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О частной охранной деятельности» (стр. 68 пакета документов) **авторы не приводят списка целого ряда федеральных НПА, регулирующих правоотношения в области образования и независимой оценки квалификации, которые потребуют внесения существенных изменений в их содержание** в связи с принятием предлагаемого ими проекта федерального закона «О частной охранной деятельности» в представленной редакции. См. комментарий [11].

Бесплатное профессиональное обучение для граждан гарантируется ч.2 ст. 43 Конституции Российской Федерации - *“Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях”*. Исходя из этого, согласно п. 5 ст.73 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" профессиональное обучение в государственных образовательных организациях бесплатно, а образовательная организация должна быть государственная или муниципальная. Соответственно, **на профессиональное образование, повышение квалификаций и проведение квалификационного экзамена у примерно 700 тысяч кандидатов в работники ЧОУ государство должно ежегодно выделять порядка 7-10 млрд. бюджетных средств.**

Однако, в разделе “Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О частной охранной деятельности» (стр. 67 пакета документов) инициативная группа депутатов указывает, что «Реализация проекта



Москва. 2022 г.

федерального закона «О частной охране деятельности» не потребует дополнительных расходов из средств федерального бюджета», **что не соответствует действительности и предлагаемой цели рассматриваемого законопроекта, а приводит к затратам из федерального бюджета.**

[6] От профессионального экзамена, предусмотренного Постановлением Правительства РФ от 16 ноября 2016 г. N 1204 "Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена", форма контроля знаний в виде квалификационного экзамена отличается тем, что в случае успешного прохождения обучаемым квалификационного экзамена, квалификационные документы выдает специальным порядком организованная государственная комиссия, а профессиональный экзамен в соответствии с Федеральным законом "О независимой оценке квалификации" от 03.07.2016 N 238-ФЗ проводит Центр оценки квалификации в форме независимой оценки квалификации (далее-НОК).

Квалификационное удостоверение по итогам НОК утверждает профильный Совет по профессиональным квалификациям за которым закреплен должный (в контексте - охранный) профессиональный стандарт (далее – ПС), содержащий профильные трудовые функции .

Так как при заключении трудового договора ТК РФ требует указания и квалификации, и трудовых функций, то именно квалификация работника является ключевым фактором трудовых отношений. **Отсутствие требований к квалификации работника нивелирует требования ТК РФ.**

Исключение авторами законопроекта роли и места профессионального стандарта в будущем правовом поле частной охранной деятельности является недопустимым в силу требований целого ряда федеральных НПА и здравого смысла, который обуславливает работу Национального Совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (далее – НСПК), который в силу п.4 б) своего Положения координирует уполномоченные ФОИВ в сфере своей компетенции. Именно НСПК утверждает наименования квалификаций, которые разрабатываются установленным порядком на основе профессионального стандарта.

Оба экзамена, и профессиональный, и квалификационный, независимо от вида программы профессионального обучения включает в себя практическую квалификационную часть и проверку теоретических знаний в пределах квалификационных требований, указанных в квалификационных справочниках и (или) профессиональных стандартах.

Оборот ПС находится в сфере ответственности Минтруда России, а формирование и утверждение наименований квалификаций – в компетенции НСПК, который закрепляет разрабатываемые профильным Советом по профессиональным квалификациям ПС за ним с целью формирования (выделения на основе ПС) как самих наименований квалификаций и квалификационных требований к профессиональным экзаменам, так и к учебным процессам в форме федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС), предусмотренных ст. 43 Конституции Российской Федерации.

Так как разработанные охранные ПС и квалификации в настоящее время заблокированы к реализации в НСПК и Минтруда России, то на сайте <https://fgos.ru/search/spo/> охранные ФГОС отсутствуют. Их формализацией можно заниматься только после утверждение трех готовых к реализации охранных ПС и



Москва. 2022 г.

12 охранных квалификаций, разработанных СПК в негосударственной сфере безопасности (далее –СПК НСБ).

Кардинальная разница подхода авторов законопроекта от существующего (исторически сложившегося за 30 лет охранной деятельности в Российской Федерации) порядка обучения охранников в том, что в **предлагаемом авторами законопроекте способ и форма образования предусматривает бюджетное финансирование** и организацию процесса аттестации на базе государственных (муниципальных) учебно-образовательных организаций, что противоречит указанным авторами целям разработки и принятия данного законопроекта. **Если в настоящее время государство не несет затрат на обучение охранников, то авторы законопроекта умалчивают о прямых федеральных инвестициях в предлагаемые текстом законопроекта охранные учебные процессы.** По их мнению, данное нововведение будет способствовать дальнейшему развитию *“механизмов государственно-частного партнерства”* (см. стр. 1 ПЗ). Государственно-частное партнерство находится в ведении профильного Департамента Минтруда России и находит свое выражение именно в разработке ПС, квалификаций, квалификационных требований, организации и проведении профессионального экзамена в форме НОК, но не в формах и способах обучения.

В настоящее время обучение и повышение квалификации охранников и работников частных охранных организаций в Российской Федерации проводят более четырехсот АНО ДПО. Стоимость обучения слушателя составляет от 10 до 20 тыс. рублей в зависимости от региона и экономических особенностей АНО ДПО - “школы”, которая в настоящее время за деньги под контролем уполномоченного ФОИВ проводят обучение охранников, выдавая неизвестные государству квалификации, утверждаемые уполномоченным ФОИВ при выдаче удостоверений частного охранника в рамках госуслуги, что нарушает целый ряд статей УК РФ, так как федеральный реестр профессиональных квалификаций не содержит ни одной охранной. См. комментарий [5].

Этот факт прекрасно известен как ответственному за законопроект Комитету ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции, так и одному из авторов законопроекта г-ну Выборному А.Б. **Однако, в ПЗ (стр.1) депутаты Государственной Думы Российской Федерации утверждают, что в Российской Федерации работает более 670 тысяч квалифицированных охранников, что не соответствует действительности, так как в Российской Федерации пока нет ни одного утвержденного наименования охранной квалификации.**

п.10 ст.2

В данном пункте авторы законопроекта не учитывают требования действующего законодательства, равно как современные рыночные реалии, так и исторический международный профессиональный подход к решению задач по обеспечению личной безопасности охраняемых физических лиц.

В настоящее время латентный рынок перманентных услуг телохранителей в Российской Федерации востребован в лице примерно 4 000 специалистов. С учетом самозанятых граждан и водителей-телохранителей эта цифра колеблется в пределах 10 000 человек. Более 60 % рынка телохранителей сосредоточено в Москве и Санкт-Петербурге. 60 % - телохранителей используют разрешенные действующим законодательством виды гражданского вооружения. 40 % от общего числа телохранителей, оказывающих услуги с использованием оружия (исключительно как пожелание потребителя) используют огнестрельное



Москва. 2022 г.

служебное оружие в рамках оказания охранной услуги «охрана жизни и здоровья». Именно этих охранников авторы законопроекта видят как «телохранителей» после прохождения ими дополнительного обучения.

[7] Телохранитель – это квалифицированный специалист, обеспечивающий безопасность охраняемого им дееспособного физического лица. В Россию этот термин вошел в 1992 году из мировой рыночной практики, а имидж для потребителей услуги был сформирован одноименным кинофильмом.

В практике гособороны любой страны как таковых телохранителей нет, а их трудовые функции осуществляют как офицеры (сотрудники) подразделений гособороны (в России это ФСО РФ), так и иных правоохранительных органов в чьи служебные задачи входит обязанность обеспечения личной безопасности вверенного охраняемого лица. Алгоритмы и протоколы действий, указанные в ПС как и профильные трудовые функции, как требуемый атрибут трудового договора или государственной аттестации, вне зависимости от правового статуса работника не меняются.

Телохранитель, как наемный работник, обеспечивающий безопасность, вовсе не обязан быть охранником, оказывающим охранную услугу. В рыночных условиях без нарушения трудового законодательства потребитель данной услуги может нанять телохранителя лично, и он будет работать без посредничества ЧОО, что обуславливает для сторон обоюдные выгодные условия. Обеспечение личной безопасности по обоюдному соглашению сторон может происходить и эпизодически без заключения каких-либо договоров, что также не является частной охранной деятельностью. Телохранитель, как гражданин сам в праве выбирать формы трудовой деятельности, гарантированные ст. 35 Конституции Российской Федерации.

Действующее законодательство в области налогообложения на доход от профессиональной деятельности для самозанятых граждан (далее-НПД) предусматривает возможность оказания такой нелегализуемой услуги, как «обеспечение безопасности» (См. комментарий [10]). Эта возможность для граждан в достаточной мере решает вопросы трудовых отношений в области обеспечения личной и не только, безопасности за исключением случаев, когда потребитель услуги обратится за защитой своей жизни и здоровья, а равно его собственности, с огнестрельным оружием (для охранников – служебный ИЖ-71). Действующее законодательство запрещает ЧОО оказание услуги «защита жизни и здоровья» с указанным служебным оружием, но при этом не препятствует вооруженной охране объектов (грузов, предметов собственности) при их транспортировке. Чем и пользуются стороны договорных отношений, оформляя договора и командировочные удостоверения охранников на охрану как правило личных вещей потребителя услуги, которые находятся постоянно при нем.

Как указывалось выше, такая форма работы характерна примерно для 40 % объема рыночного спроса на эту услугу. 60 % телохранителей на рынке работают с **огнестрельным оружием ограниченного поражения (далее - ООП)**.

В ст. 21 раздела 5 авторы законопроекта запрещают ЧОО (по сути – никак не работодателям, а посредникам на рынке предоставления данных охранных услуг) при оказании услуги по защите жизни и здоровья использовать служебное (огнестрельное оружие), оставляя при этом возможность использовать газовое оружие или ООП. Такая новация только усложнит существующие отношения. Договора на «защиту жизни и здоровья» также будут заключаться на охраны личных вещей охранниками. И предполагаемое «дополнительное обучение», по



Москва. 2022 г.

сути лишаящее права охранника на использование им служебного оружия, среди работников ЧОО просто не будет востребовано как лишнее и беспредметное.

Трудовые функции и квалификации телохранителя определены в ПС "Телохранитель". **Нет такого ни юридического, ни профессионального понятия как "трудовые обязанности по защите жизни и здоровья"**, употребляемые в определении авторами законопроекта. Работу как телохранителя, так и любого охранного работника, при выполнении своих трудовых функций использующего оружие на посту, определяют национальный стандарт ГОСТ Р, графа "трудовые функции" в сопрягаемом с ним ПС "Телохранитель" и служебный документ "табель поста". См. комментарий [13].

Охранник без изменения своего статуса может иметь любую квалификацию (квалификационные уровни 2-4) которая ему присваивается по результатам профессионального экзамена, в том числе и квалификацию телохранителя (квалификационные уровни 4-5) с занесением наименования квалификации в его удостоверение, так как подобное предусмотрено действующим законодательством. Потребитель услуги, в том числе и государство, вправе потребовать от исполнителя договорных обязательств услуг, предоставляемых квалифицированным работником.

Любая защита, в том числе жизни и здоровья – это реактивная функция охранника в форме действий по тревоге. Защитные трудовые функции охранников любых видов охраняемых объектов, в том числе и физических лиц – типовые, и сводятся к стандартным протоколам действий, как правило, связанных с применением оружия, специальных средств и защитных приемов физической силы. Данные протоколы отражены во всех разработанных СПК НСБ охранных ПС "Телохранитель", "Охранник" и "Инкассатор". См. комментарии [1],[2]

Непосредственно при защите жизни и здоровья физического лица от охранника, оказывающего такую услугу с использованием оружия, требуется более высокий уровень владения защитными профессиональными навыками по отношению к практическим навыкам защиты территории, акватории, участка местности, здания, сооружения, недвижимого или перевозимого охраняемого объекта, которые вырабатываются у него путем многократного повторения.

Уровень практического владения профессиональными навыками охранника определяется при прохождении им типового (универсального, сквозного) профессионального экзамена, который согласно действующему законодательству как и квалификационный экзамен имеет как теоретическую так и практическую часть. В зависимости от результатов сдачи профессионального экзамена охраннику присваивается квалификация соответствующего уровня. Уровни квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов разработаны в соответствии с пунктом 6 "Правил разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов", утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23 (далее - постановление №23). Программа обучения для ФГОС учитывает вышеприведенное, и направлена на подготовку универсального работника в области охраны, отличающегося от коллег только своим личным квалификационным уровнем. **Аналогов подобного подхода к профессиональному обеспечению безопасности и охране на мировом рынке нет.**

Имея квалификацию в соответствии с постановлением № 23, в процессе работы охранник 3 или 4 квалификационного уровня обязан ежегодно



Москва. 2022 г.

подтверждать ее, так как он будет квалифицирован для работ с использованием оружия. Охранник, имеющий квалификацию “Работник в области безопасности” 2 квалификационного уровня (готова к утверждению) должен будет ее подтверждать каждые 3 года, при этом, имея возможность ее повысить в любой момент за свой личный счет или за счет средств своего работодателя.

Исходя из вышесказанного, **специальное обучение “по специализации “личная охрана” по версии авторов законопроекта не требуется.** Так как после утверждения указанных профессиональных стандартов ФГОС будет предусматривать единую программу обучения для охранников с учетом их цели получить наивысшую квалификацию, что в рыночных условиях даст возможность работнику претендовать на более престижную и высокооплачиваемую работу.

[8] По вопросу об использовании и применении именно огнестрельного оружия в ПЗ авторы законопроекта не приводят федеральной статистики количества договоров на “защиту жизни и здоровья”, а равно и случаев неправомерного применения охранниками вверенного им служебного оружия, находящегося в их распоряжении при выполнении договорных обязательств. В соответствии с Федеральным законом от 13.12.1996 года № 150-ФЗ «Об оружии», *“огнестрельное оружие ограниченного поражения - короткоствольное оружие и бесствольное оружие, предназначенное для механического поражения живой цели на расстоянии **метаемым снаряжением патрона травматического действия**, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда, и не предназначенное для причинения смерти человеку”.* Это определение действует с 1 июля 2011 года, согласно дополнительным поправкам к «Закону об оружии», которые внесла Государственная Дума РФ 21 декабря 2010 года.

Для целей самообороны граждане России, в том числе и самозанятые, после получения государственной лицензии могут приобрести ООП.

Ст. 24 Федерального закона от 13.12.1996 N 150-ФЗ "Об оружии" определяет, что *“Граждане Российской Федерации могут применять имеющееся у них на законных основаниях оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости.”* Лицам, владеющим на законном основании оружием и имеющим право на его ношение, законом запрещается иметь при себе оружие во время участия в различных массовых мероприятиях и нахождении в местах массового скопления людей (школы, больницы, торговые и спортивно-массовые объекты).

Таким образом, действующее законодательство не препятствует самозанятым гражданам, владеющим на законном основании оружием категории ООП его **ношение** во время оказания любых услуг по обеспечению безопасности, в том числе, и личной безопасности потребителя этой услуги, чем и занимаются телохранители. Однако, **оказывать услуги по обеспечению безопасности с использованием ООП действующее законодательство юридически не допускает**, так как с оружием оказываются только охранные услуги. Таким образом, если гражданин использует ООП строго в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 13.12.1996 N 150-ФЗ "Об оружии", то правовая позиция его действий с ООП обоснована и законна.



Москва. 2022 г.

п. 14 ч. 2

[9] Определяя функцию госконтроля, авторы законопроекта прямо предусматривают, что уполномоченным ФОИВ в области частной охраны остается Росгвардия. В августе 2019 года ГД РФ приняла Федеральный закон "О внесении изменений в статью 20 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" и статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 02.08.2019 N 310-ФЗ, который выводит ЧОО из-под действия закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля». Таким образом Росгвардия, как уполномоченный ФОИВ осуществляет госконтроль в рамках своих компетенций.

В соответствии со ст. 18 части 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" войска Росгвардии имеют право *"выдавать при наличии оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, лицензии на осуществление частной охранной деятельности или частной детективной деятельности; выдавать для подтверждения правового статуса удостоверения частного охранника и удостоверения частного детектива; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств"* при этом, **административный регламент Росгвардии - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации **порядок и условия проведения подобных проверок в отношении физических лиц (охранников) не содержит.**** В структуре Росгвардии данные функции исполняет Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы (далее - ГУГК и ЛРР).

[10] Административный регламент является официальным документом, регламентирующим предоставление государственными органами услуг гражданам и организациям, а также исполнения государственных функций - обязательный для исполнения порядок действий (решений) ФОИВ, его структурных подразделений и должностных лиц, направленный на осуществление их полномочий в процессе исполнения государственных функций.

В ст. 16 Действующего закона Российской Федерации от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 28.06.2022) *"О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"* установлено, что *"Частные охранники обязаны проходить периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Содержание периодических проверок, порядок и сроки их проведения определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности"*. Это положение, внесенное в действующий закон о ЧОД Федеральным законом от 22.12.2008 N 272-ФЗ. входит в противоречие с п.п. 1 п.3 ст.2 Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", которая



Москва, 2022 г.

указывает на проведение контрольных мероприятий только в отношении лицензиатов, то есть – ЧОО и только в форме государственной услуги.

Так как административного регламента на подобные мероприятия по проверке физических лиц разрешительная система МВД России и действующая ныне в Росгвардии не получила, то начиная с 2009 года данные проверки на коммерческой основе проводятся вне правового поля, выводя из госбюджета более 3 млрд.рублей ежегодно.

Ст. 20 закона Российской Федерации от 11.03.1992 N 2487-1 *“О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации”* регламентирует для уполномоченного ФОИВ (Росгвардии) формы контроля и надзора за частной охранной деятельностью исключительно для организаций, а не для их работников. Должностные лица уполномоченные осуществлять контроль (офицеры ГУ ЛПП и ГК Росгвардии) *“вправе осуществлять контроль за деятельностью частных детективов, охранных организаций, организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, вправе требовать от них в рамках своей компетенции представления соответствующих документов и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций”*.

Ни действующий закон о ЧОД, ни рассматриваемый законопроект не предъявляет к работникам ЧОО обязательного требования быть *“...пригодным к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств”*, это качество работника гарантируется его квалификацией. Поэтому этот навык, вырабатываемый работником путем многократного повторения не может быть, и не является предметом государственного контроля (надзора). Двойной контроль со стороны государства (профессиональный экзамен и периодическая проверка) за деньги работника/работодателя в высшей мере излишен, и его наличие может быть объяснено только коррупциогенным фактором.

Поскольку периодическая проверка обязательна для работы охранником в силу закона, **то оплачивать эту проверку должен работодатель**. В соответствии со ст. 213 ТК Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством, работодатель обязан за счет собственных средств обеспечить предварительные (при поступлении на работу) и периодические обследования и проверки сотрудников. Если проверка платная и проводится ФОИВ в регламентируемой форме (госстандарт), как требует действующее законодательство, то по результатам этой проверки охранник должен получить акт проводящего проверку ФОИВ о ее прохождении работником, а **денежные средства от ее проведения должны перечисляться в федеральный бюджет**. Акты есть, а денег в бюджете от таких услуг нет. Такая практика существует в стране с 2009 года и этого не могут не знать авторы законопроекта. В отсутствие административного федерального регламента на проведение периодических проверок на практике они происходят на возмездной основе в основном за счет самих проверяемых охранников. Стоимость периодической проверки Росгвардии в различных городах России варьируется от 4-х до 8-ми тысяч рублей с человека. **С 2009 года ежегодный ущерб (не поступление**



Москва. 2022 г.

денежных средств в бюджет за госуслугу) государственной экономике составляет порядка 3,3 млрд. руб.

Все, что касается материального обеспечения процедуры периодических проверок, то Приказ Росгвардии от 25.11.2019 N 387. "Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств" (далее - приказ № 387) в п. 6 указывает : **"Образовательная организация, выразившая желание на безвозмездной основе участвовать в проведении периодических проверок, направляет в территориальный орган обращение с приложением к нему документов, подтверждающих наличие у нее условий". Передача подобных полномочий посторонним организациям без нарушения действующего законодательства невозможна.** Законность и мотивация подконтрольных Росгвардии образовательных организаций за свой счет проводить ежегодные стрельбы, экзамены по применению спецсредств, компьютерные тесты для 670 тысяч человек уже более 10 лет остается неприкасаемой темой. **Авторы законопроекта в п.9 ст.21 прямо указывают, каким образом эти внеправовые проверки будут продолжаться.**

Таким образом, Росгвардия не имея ни права на проведение периодических проверок охранников, ни административного регламента на проведение подобных мероприятий своим приказом поручает их проведение подконтрольным себе же организациям. Вопрос о том, каким образом подобные приказы проходят регистрацию в Минюсте России остается открытым.

Периодическая или плановая проверка со стороны ФОИВ, как его контрольная функция по определению не является услугой ни для юридических лиц, ни для граждан. Регламент, а также порядок и финансовое обоснование ее проведения должно быть утверждено руководством организации, ее осуществляющей.

Ст. 20 приказа № 387 обязывает ответственных лиц *"осуществлять контроль за деятельностью частных охранных организаций и частных детективов, а также участвовать в осуществлении контроля за соблюдением организациями, осуществляющими образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации"*. При этом, приказ не указывает на источник финансирования проведения указанных проверок.

Ведомственный приказ не является законодательным актом. Самоприсвоенное право войск Росгвардии контролировать образовательную деятельность граждан наряду с последующим проведением периодических проверок входит в крайнее противоречие с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 N 273-ФЗ, который закрепляет контрольно-надзорные функции в сфере профессионального обучения за Министерством просвещения Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, Росгвардия, как уполномоченный ФОИВ в области частной охраны имеет право **только** выработать государственную политику, осуществлять надзор



Москва. 2022 г.

(контроль) исключительно за оборотом (выдачей) лицензий для юридических лиц и удостоверений частного охранника, а также на основании ст. 15 части 2 - за оборотом выдаваемого ею оружия. За все время закрепления за разрешительной системой МВД РФ, а потом и Росгвардии контроля за ЧОД ни одного НПА, ни одного документа, озаглавленного как "Государственная политика в области частной охранной деятельности" зарегистрировано не было.

Однако, в п.9 ст.21 авторы законопроекта в обязательной форме предписывают охраннику проходить не предусмотренные ни действующим законодательством, ни государственным регламентом периодические проверки.

[11] Только одно предложение авторов законопроекта наделить Росгвардию монопольно мультиплицированными полномочиями по государственному контролю (надзору) за частной охранной деятельностью в предложенной в п.14 ст.2 законопроекта формулировке, потребует существенных изменений как минимум в следующих действующих НПА :

1. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"
2. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" ;
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» ;
4. Федеральный закон от 03.07.2016 N 238-ФЗ "О независимой оценке квалификации" ;
5. Федеральный закон от 29.06.2015 N 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации" ;
6. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";
7. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" ;
8. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации";
9. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» ;
10. Федеральный закон от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда"

Без внесения изменений, которые обуславливаются текстом предлагаемого законопроекта, с момента его вступления в силу, данные НПА вступают в противоречие как с ним, так и с самими собою, что для государства неизбежно вызовет паралич правового поля. Сведения о подобных изменениях в ПЗ депутатской группы отсутствуют.

Утверждение административного федерального регламента по проведению уполномоченным ФОИВ любых проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств потребует от



Москва. 2022 г.

Правительства Российской Федерации разъяснений в части отнесения подобной проверки к госуслугам.

Статья 3

Правовые основы частной охранной деятельности и основные принципы ее осуществления

По замыслу авторов законопроекта передача монопольных функций государственного контроля войскам Росгвардии объективно противоречит действующему законодательству, так как профессиональное обучение и образование находятся в сфере компетенции и контроля Министерства просвещения Российской Федерации, а регулирование трудовых отношений, включая вопросы условий и охраны труда находятся в компетенции (контроль и надзор) Министерства Труда и социальной защиты Российской Федерации. Авторы законопроекта игнорируют такие актуальные для современного рынка труда принципы осуществления частной охранной деятельности как :

- квалифицированное оказание работ и услуг;
- эквивалентная своевременная и полная оплата труда (услуг);
- защиты и потребителей (услугополучателей) от недобросовестного оказания услуг охранными организациями;
- исключение условий для недобросовестной конкуренции;
- осуществление государственного контроля в правовом поле;
- свобода выбора форм и методов предпринимательской деятельности в рамках установленных действующим законодательством;

Соблюдение именно этих принципов под строгим комплексным госконтролем приведет к совершенствованию правоотношений в профильной сфере и исключения коррупциогенных факторов при осуществлении госконтроля, что и является гражданской основой и гарантом эффективной работы общегосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, в обязательной для НПА ст. 3 инициаторы законопроекта противоречат сами себе в части указания ими правовой основы и принципов законности при формировании законопроекта. Закон не должен противоречить иным НПА, ни обременять права работников и потребителей при оказании услуг и проведении работ в том числе и для государства.

Статья 4

Сфера частной охранной деятельности и особенности ее осуществления на отдельных объектах.

С точки зрения профессионального формирования служебной документации для взятия объекта под охрану п.3 ст.4 излишен и создает лишний повод для манипулирования инструментами надзора и госзакупок. Чем точнее определения, тем меньше возможности их трактовать.

Без взятия объекта под охрану (документ называется “план охраны” как неотъемлемая часть контракта или договора на оказание услуг) никакой режим допуска осуществляться не может, а антитеррористическая защищенность, в



Москва. 2022 г.

соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. N 1244 "Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)" по сути, являясь обычным техническим регламентом по формированию требований и паспорта безопасности требуемого (не обязательно охраняемого) объекта никакого отношения к охранной деятельности не имеет. Охрана является частичной мерой реализации антитеррористических задач, но закон «О частной охранной деятельности» не создается под таковые задачи. Его предмет юридического регулирования гораздо шире и универсальнее узких по смыслу требований противостояния антитеррористической угрозе.

Вопросами антитеррористической деятельности в Российской Федерации занимается не Правительство и Росгвардия (по тексту авторов), а Национальный антитеррористический Комитет (далее – НАК)- коллегиальный орган, координирующий и организующий антитеррористическую деятельность органов государственной власти на федеральном уровне образованный 15 февраля 2006 года.

[12] В п 4. ст.4 авторы законопроекта предусматривают потенциальную возможность осуществления ЧОД вне пределов Российской Федерации, что входит в противоречие с целями и предметом предлагаемого законопроекта. В ПЗ не указываются задачи, которые в мировой практике выполняют частные военные компании (далее – ЧВК).

Если настоящий Федеральный закон предоставляет право исключительно российским юридическим лицам, имеющим государственную лицензию оказывать охранные услуги на территории Российской Федерации, то абсолютно невозможно законное оказание подобных услуг за ее пределами.

Осуществление иностранной лицензированной частной коммерческой охранной организации своей уставной деятельности на территории государства является наемничеством, кто бы ее не нанимал. Государство имеет право заключать договора на оказание охранных или военных услуг только с государством, а не с частными компаниями. Частное лицо на службе иностранного государства является наемником, какую бы работу он не выполнял. Государственные договора на частную охранную деятельность с иностранными компаниями не могут быть признаны легитимными, так как они направлены на ограничение прав и свобод граждан государства, на чьей территории данная деятельность осуществляется.

Для миротворческих и иных целей, связанных с обеспечением и защитой своих суверенных интересов государство должно использовать государственные структуры, защищенные профильными Федеральными законами.

Частная охранная деятельность или обеспечение безопасности частными силами не является военной функцией. ЧОО не имеют никаких оснований являться ЧВК, которые стоят вне российского правового поля закона уже по своему названию. Частные лица с оружием вне территории своей страны не ведут войны – они автоматически преступают государственные законы страны нахождения. **Разрешение гражданам Российской Федерации в частном порядке осуществлять охранную или иную деятельность, связанную с использованием оружия за пределами страны провокационна, и как следствие - преступна.**

Статья 5

Виды охранных услуг



Москва. 2022 г.

Тридцатилетняя рыночная практика показала, что востребованными услугами оказываемыми ЧОО на рынке являются: охрана объектов в том числе при их транспортировке, защита жизни и здоровья. Данные услуги, емкие в своих определениях, вполне соответствуют рыночным запросам при условии введения в оборот национальных стандартов ГОСТ Р на услуги и работы, а также и ограничений, установленных постановлениями правительства и ведомственными приказами в части запещенных для ЧОД охраняемых объектов.

[13] Услуга, проектирования, монтажа и эксплуатационного обслуживания (ремонтно-наладочные работы) технических средств охраны и сигнализации а равно любой системы контроля управления допуском (СКУД), не является охранной, так как требует от работника ЧОО специальной, технической квалификации. **Предмет труда данной услуги (работы) не требует взятия его под охрану.**

Поэтому разрешение на подобную деятельность является обременительным и навязываемым, так как независимая оценка квалификации в соответствии с Федеральным законом "О независимой оценке квалификации" от 03.07.2016 N 238-ФЗ является платной услугой и обеспечивается средствами работодателя или самого соискателя. Данная услуга должна оказываться собственнику охраняемого объекта специализированными компаниями на условиях прямого договора без посредников в лице ЧОО. Такие услуги как :

- Обеспечение порядка, установленного организатором мероприятий (п.3ст.5)
- Обеспечение пропускного и внутриобъектового режима на охраняемых объектах (п.5 ст.5) и принятие мер реагирования (п.6ст.5)

являясь штатными технологическими алгоритмами охранной работы (содержание в профильных охранных ГОСТ Р на проведение работ и (или) оказание услуг (См. комментарий **[16]**) должны быть отражены как в договорах на оказание охранных услуг, так и служебной документации и не требуют выделения в особую категорию точно так же, как и оказание охранных услуг с использованием кинологических технологий (п.7 ст.5). Если сертифицированные служебные собаки относятся к охранным средствам только на основании планов охраны (служебной документации), то квалифицированные кинологи охранниками не являются. Точно также, как различные консультанты, монтажники, инженеры, специалисты IT и иные работники, связанные с техническим обслуживанием эксплуатации охранных систем.

В материалах письма ГПУ Президента Российской Федерации от 11 июня 2021 года за № А6-7526 депутату Хинштейну А.Е. прямо указывается на то, что «виды услуг не соотносятся с объектами и целями правового регулирования», «отдельные положения законопроекта допускают правовую неопределенность и не согласуются с законодательством Российской Федерации». **Авторы проигнорировали это замечание.**

В своем отзыве на данный законопроект Совет Безопасности РФ 31 мая 2021 года также аргументировано указал на очевидное противоречие в разрешении ЧОО заниматься в частности, тушением пожаров и дополнительными видами услуг. См. комментарий **[5]**.

Раздел 2.

Частная охранная деятельность и особенности ее осуществления



Москва. 2022 г.

Статья 6

Частная охранная организация.

См. комментарий [1]

Так как внесенный законопроект непосредственно затрагивает вопросы регулирования национальной безопасности, то лицензионные требования, отраженные в данной статье должны получить одобрение в Совете Безопасности Российской Федерации, исходя из состава текущих задач обеспечения национальной безопасности и укрепления обороноспособности страны и закреплены в отзыве ГПУ Администрации Президента Российской Федерации.

Статья 7

Дополнительные виды деятельности, которые может осуществлять охранная организация

См. комментарий [1],[3]

Авторы законопроекта в п.2 ст.7 разрешает ЧОО деятельность, связанную со сдачей в аренду **технических средств охраны и специальных средств**, но не указывают кому и на каких условиях и в каких целях ЧОО может сдать в аренду находящийся у него на балансе например, периметровый СКУД и наручники с резиновыми дубинками.

Статьи 8-10 не являются критичными по сравнению с предыдущими ввиду специфики по сути, лицензионных требований. См. комментарий [1]

Раздел 3

Правовой статус работников охранной организации

Статья 11

Общие требования к работникам и руководителю охранной организации.

Статья не предъявляет требований к квалификации руководителя ЧОО, что противоречит ст. 57 ТК РФ. См. комментарий [2]

Статья 12

Частный охранник (охранник)

П. 1 статьи 12 также как и п.4 ст.11 не предъявляет требований к квалификации руководителя ЧОО, что противоречит ст. 57 ТК РФ.

См. комментарий [2]

Авторы законопроекта в п. 2 статьи 12 устанавливают, что **прошедший профессиональное обучение и сдавший квалификационный экзамен охранник получает соответствующую квалификацию**. С учетом того, что действующее законодательство не предусматривает подобный порядок ни



Москва. 2022 г.

обучения, ни получения квалификации ни охранниками, ни руководителями ЧОО, **то без внесения изменений в целый ряд федеральных НПА (см. комментарий [4]) юридически это невозможно.**

В настоящее время охранники проходят обучение по программам дополнительного профессионального образования (далее – ДПО) и уже потом по программам повышения квалификации в автономных некоммерческих организациях (далее - АНО ДПО). Именно эти организации *“на добровольной основе”* привлекаются Росгвардией для проведения внеправовых периодических проверок охранников. См. комментарий [10]. **Данная форма обучения вынужденно-допустимая, но получение каких либо квалификаций по программам ДПО действующим законодательством не предусмотрено в принципе. По программам ДПО можно только повысить уже существующую, либо получить дополнительную квалификацию.** См. комментарий [4] и [5].

Таким образом, из за того, что разработанные охранные квалификации не введены в правовой оборот, вся охранный деятельность в Российской Федерации с момента вступления в силу с 1 июля 2019 года Федерального закона "О независимой оценке квалификации" от 03.07.2016 N 238-ФЗ осуществляется вне правового поля, также как и госуслуга по обороту удостоверений частных охранников. В настоящее время **любой документ, содержащий сведения о любой охранный квалификации является не поддельным, а именно фальшивым, так как в федеральном правовом поле (федеральный реестр профессиональных квалификаций <https://nok-nark.ru/pk/list/>) не существует утвержденных охранных квалификаций.**

Исходя из вышеприведенного и руководствуясь действующим законодательством, п.3 статьи 12 законопроект должен содержать пункт об обязательности наличия квалификации как у охранника, так и у руководителя ЧОО.

[14] Отдельный момент, который должен быть отражен в данной статье – это соотношение гражданских статусов частного охранника и самозанятого гражданина.

Самозанятые граждане не могут заниматься частной охранный деятельностью в силу того, что данная деятельность разрешается только юридическим лицам. Но самозанятый гражданин вправе оказывать услуги лицензированному юридическому лицу в рамках, установленных действующим законодательством.

В соответствии с Федеральным законом "О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" от 27.11.2018 N 422-ФЗ любой гражданин может оформить себе статус самозанятого. Наличие статуса частного охранника не лишает гражданина права быть самозанятым. В статусе охранника, гражданину не запрещено оказывать услуги по обеспечению безопасности в режиме НПД (см. комментарий [7]), но с единственным ограничением, которое запрещает оказание профильной услуги гражданином по основному месту его работы.

Охранник или руководитель ЧОО, имея действующий договор как работник юридического лица не может оказывать ему услуги в режиме НПД. Вне зависимости от того, выполняет ли он эти услуги (работы) во внерабочее время (например, в выходной день).



Москва. 2022 г.

Статья. 54.1 НК РФ и разъяснения ФНС позволяют сделать вывод о том, что ЧОО как налогоплательщику запрещено уменьшать налоговую базу и суммы налога в случае, если единственной целью сделки является налоговая экономия. ЧОО ни в коем случае нельзя уволить своего же охранника и тут же принять его по гражданско-правовому договору в качестве самозанятого. Законом прямо установлено, что для использования НПД и освобождения лица от иных налогов, необходимо чтобы заказчиками услуг плательщика НПД выступали лица, которые или не были работодателями плательщика НПД вообще, или являлись его работодателями **более двух лет назад**. Следовательно, охранник не может быть плательщиком НПД и иметь статус самозанятого при сотрудничестве со своим бывшим работодателем в течение двух лет со дня своего официального увольнения.

Но при этом, ничто не запрещает охраннику в свободное от основной работы время (например, при сменном графике работы) оказывать услуги любому иному юридическому лицу в том числе и ЧОО, в котором он не состоит и не состоял в договорных отношениях в течении двух лет. Гражданин, имеющий статус охранника имеет право оказывать невооруженные услуги по обеспечению безопасности любому физическому лицу. При этом, **ЧОО в принципе не имеет права нанимать для работы не квалифицированного работника. Поэтому самозанятые граждане претендующие на оказание услуг для ЧОО также обязаны быть квалифицированы (квалификационный уровень 2) для работы без использования оружия**. См. комментарий [4].

Это фундаментальный принцип для будущего частной охраны в Российской Федерации. При ужесточении требований со стороны государства к осуществлению частной охранной деятельности либо волонтаристское регулирование рыночных условий уполномоченным ФОИВ, основная масса работоспособных охранников уйдет в сектор самозанятых, что оставит государству единственную возможность их учета и контроля через государственный реестр профессиональных квалификаций, так как уполномоченный ФОИВ в сфере частной охраны не имеет никаких прав на осуществление контроля (надзора) за деятельностью самозанятых граждан.

Статус самозанятого гражданина не обязывает его быть квалифицированным специалистом, но судебные разбирательства трудовых отношений между работодателем, потребителем и неквалифицированным гражданином выбранным для оказания услуг в рамках Закона Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей" юридически ничтожны.

Таким образом, исходя из **п. 13.Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»**, который предписывает *“Правительству Российской Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национального проекта в сфере развития малого и среднего предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы обеспечить в 2024 году благоприятные условия осуществления деятельности самозанятыми гражданами посредством создания нового режима налогообложения...”*, **законопроект должен содержать отдельную статью, разрешающую ЧОО использованием наемного труда квалифицированных самозанятых граждан в установленных**



Москва. 2022 г.

действующим законодательством формах, допустимых методах и соблюдением правил оформления трудовых отношений в правовых рамках.

Статья 14

Требования к подготовке (обучению) и аттестации работников охранных организаций.

Противоречия, заложенные авторами изначально в понятийный аппарат, определяющий понятия “охранник” и “руководитель охранной организации” (См. комментарий [2],[4]), обуславливают абсолютную правовую абсурдность содержания и требований данной статьи.

[15] Проведение аттестации госслужащих и сдача ими квалификационного экзамена осуществляются в соответствии со ст. 48 и 49 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Указами Президента РФ от 01.02.2005 N 110, от 01.02.2005 N 111 и в порядке, утвержденном НПА государственного органа.

В п. 1 статьи 14 для руководителя ЧОО инициаторы законопроекта выставляют непреодолимое условия в части наличия дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации и (или) профессиональной переподготовки в области охранной деятельности. **Высшего образования по охранным специальностям действующее законодательство не предусматривает.** См. комментарий [5]. ФГОС высшего образования на обучение граждан по программам дополнительного (охранного) образования может быть утвержден только после утверждения ПС “Охранник”.

В настоящее время в Российской Федерации нет охранных квалификаций и авторы законопроекта намеренно игнорируют очевидную необходимость их применения в сфере частной охраны. Законопроект предписывает гражданину с высшим образованием получить ДПО или пройти программу профессиональной переподготовки по несуществующим квалификациям. Несуществующую квалификацию невозможно повысить. Действующее законодательство не предусматривает переподготовку специалиста (работника) с высшим образованием по программам ДПО с одной профессии на другую.

В п. 2 статьи 14 авторы законопроекта предписывают и охраннику пройти обучение “по соответствующим программам профессионального обучения”, “в организациях, имеющих лицензии на образовательную деятельность по соответствующим программам” см. п.4 ст.14. Это требование при принятии закона будет связано с созданием соответствующих муниципальных или государственных образовательных организаций. Разъяснений о каких “соответствующих” программах профессионального обучения” кроме ФГОС может идти речь авторы не уточняют, считая, что эти программы разрабатывает и утверждает уполномоченный ФОИВ в области частной охраны по согласованию с ФОИВ, уполномоченным в области профессионального образования, что дублирует функции обеих ФОИВ являясь чрезмерным и абсурдным требованием, так как существует установленный порядок формирования и утверждения ФГОС как единого образовательного стандарта, который содержит и программы обучения.



Москва. 2022 г.

Так как профессиональное образование кроме высшего, согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации, для граждан является бесплатным, равно как и квалификационный экзамен по данным программам обучения, то необходимые в ПЗ **объяснений по вопросу за чей счет будет проходить указанное ими в законопроекте обучение, авторы не предоставляют**, оставляя ответ на этот вопрос латентным. См. комментарии [2], [4],[5].

По п.3 ст.14 см. комментариев [9]

Далее, п.п. 4-12 ст. 14 в редакции авторов вступают в неразрешимое противоречие с их же логикой, исключая фактор действующего законодательства. Так, п. 8 ст. 14 указывает на то, что программы обучения разрабатываются и утверждаются ФОИВ уполномоченным в области частной охраны, **что прямо противоречит п. 8 ст.73 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 11.06.2022) "Об образовании в Российской Федерации"** который устанавливает, что *"продолжительность профессионального обучения определяется программой профессионального обучения, которая разрабатывается и утверждается на основе профессиональных стандартов организацией, осуществляющей образовательную деятельность"*. Также, п. 11 статьи 14 в редакции законопроекта запрещает профессиональное обучение в форме самообразования, что прямо противоречит п. 6 ст.73 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 11.06.2022) "Об образовании в Российской Федерации" указывает, что профессиональное обучение может осуществляться в форме самообразования. Обучение охранников связано с практикой применения оружия, что недопустимо в форме самообразования.

Профессиональное обучение именно охранников должно исключать самообразование. Для охранников необходим особый ФГОС, а не профессиональное образование, как это предполагают авторы законопроекта. Частные охранники и работники ЧОО не являются госслужащими. Без наличия действующего профильного федерального регламента юридически не могут быть привлечены к аттестации госслужащих. Для этой категории работников предусмотрены процедуры в рамках Федерального закона "О независимой оценке квалификации" от 03.07.2016 N 238-ФЗ. В соответствии с этим законом, квалификацию для всех работников, в том числе и ЧОО подтверждает квалификационное удостоверение, утвержденное профильным Советом по профессиональным квалификациям по итогам профессионального экзамена соискателя (кандидата в охранники) в форме независимой оценки квалификации. Профессиональный экзамен проводит центр оценки квалификации (далее-ЦОК), уполномоченный профильным Советом по профессиональным квалификациям.

Наименования квалификаций, разработанных на основе конкретного ПС (так, ПС "Охранник" разработан и находится на стадии согласования в Минтруда России) Советом по профессиональным квалификациям утверждает НСПК. На основании квалификационного удостоверения, полученная охранником квалификация, имеющая квалификационный уровень и конкретный срок действия, уполномоченным ФОИВ в рамках оказания госуслуги вносится в личное удостоверение частного охранника. Эти требования действующего законодательства не соблюдаются уполномоченным ФОИВ, что подтверждается текущими судебными разбирательствами, но авторы законопроекта предлагают сделать это несоответствие законным, что



Москва. 2022 г.

противоречит законотворческой логике и выводит данную статью в разряд абсурдных.

Статья 15

Права и обязанности частного охранника на охраняемых объектах.

Права и обязанности работников охраны должны быть отражены в профессиональных и национальных стандартах. Разработанные в Техническом Комитете по стандартизации “Антитеррористическая и охранная деятельность” (далее - ТК -208) ФГБУ “РСТ” (Российский институт стандартизации – Росстандарт) национальные ГОСТ Р “Услуга охранная”, “Услуга инкассатора” и “Услуга телохранителя” и сопрягаемые с ними ПС “Охранник”, “Инкассатор” и “Телохранитель” (разработанные в СПК НСБ) содержат все необходимые правовые и технологические позиции для регламентирования квалифицированного осуществления частной охранной деятельности.

Авторы законопроекта игнорируют данный факт намеренно, так как ГОСТ Р, являясь федеральным НПА рекомендательного характера на оказание услуг и проведение работ, содержит не только детальное описание протоколов действий охранников, но и описание функций госконтроля за этими действиями. Данные НПА служат основами формирования как ФГОС для обучения охранников, так и квалификационных требований для соискателей охранных квалификации.

[16] В связи с тем, что рассматриваемый законопроект “О частной охранной деятельности” не содержит ни упоминания, ни терминологии, ни механизма реализации утверждаемых ТК 208 охранных ГОСТ Р вносимых в национальную систему стандартизации (далее-НСС), то имеются объективные признаки того, что данный законопроект противоречит п.1 ст. главы 1 Федерального закона от 29.06.2015 N 162-ФЗ “О стандартизации в Российской Федерации”.

В случае принятия данного НПА в предлагаемой авторами редакции любые национальные **охранные стандарты ГОСТ Р**, предполагаемые нахождением в программе национальной стандартизации (далее-ПНС), тем же федеральным законодательством **будут исключены из практического оборота в охранном сегменте НСС, что повлечет атакующее воздействие на систему обеспечения государственной безопасности и национальной обороноспособности.**

Охранные ГОСТ Р и ПС, которые содержат все необходимое для формирования прав и обязанностей охранника на его рабочем месте – посту, просто теряют свой смысл разработки, обсуждения и внесения как в ПНС, так и в национальную систему стандартизации (далее НСС) и национальную систему квалификаций (далее-НСК) ставя точку в четырехлетней деятельности как ТК 208, так и СПК НСБ и СПК Антитеррор, разрабатывающих сопрягаемые с ГОСТ Р профессиональные стандарты.

Исключая охранные стандарты из текста документа, авторы законопроекта выносят частную охранную деятельность за рамки Национальной системы стандартизации.

Раздел 4

Лицензирование частной охранной деятельности



Москва. 2022 г.

Статья 16

Общие положения о лицензировании частной охранной деятельности

В п.1 ст.16 авторы указывают, что лицензия ЧОО содержит только виды охранных услуг. Дополнительные виды деятельности уполномоченный ФОИВ контролировать не в праве, что лишает смысла наделять ЧОО правами заниматься не свойственными ей видами деятельности. Подробно см. комментарий [3].

Статьи 17 -19

Данные статьи пределяют полномочия, порядок и права уполномоченного ФОИВ при осуществлении профильного лицензирования. С учетом вышеприведенных сведений об особенностях государственного контроля и исходя из текста представленного законопроекта, сама роль и место уполномоченного ФОИВ в общегосударственной системе именно контроля (надзора) за осуществлением частной охранной деятельности, с учетом обстоятельств и факторов, генерирующихся специальной военной операцией и ликвидацией ее последствий на присоединенных территориях, отражена крайне противоречиво. Исходя из этого, **уполномоченный ФОИВ (Росгвардия) вправе осуществлять лицензирование только согласованным с Советом Безопасности Российской Федерации и утвержденным Правительством Российской Федерации порядком и осуществлять контроль за лицензионными требованиями и оборотом оружия, что и составит его компетенцию в части формирования государственной политики в данной сфере.** Согласно принципу “что поручено, то и контролируется”, уполномоченный ФОИВ не может выходить за пределы своей компетенции. Однако авторы законопроекта выводят Росгвардию за эти пределы, предусмотренные концепцией “регуляторной гильотины”. См. комментарии [1],[9].

Раздел 5

Использование и применение физической силы, специальных средств и оружия

Статья 21

Общие условия использования и применения физической силы, специальных средств и оружия

В п. 1 ст. 21 авторы законопроекта предусматривают, что ЧОО может использовать и применять указанный в тексте статьи перечень средств противодействия проявлению угроз и способов их применения. На практике все эти функции на своем рабочем месте – посту выполняет не юридическое лицо, а его работник. **Опуская требования об обязательной квалификации работников ЧОО, авторы легализуют право ЧОО на то, что оружие, спецсредства и физическая сила могут применяться не квалифицированно, де-юре освобождая ЧОО от ответственности, что будет создавать не только угрозу жизни и здоровью гражданам, а также интересам и имуществу потребителей услуги и третьих лиц.**

[17] Термин “физическая сила” крайне вульгарен, непрофессионален и беспредметен. На практике охранники, телохранители, инкассаторы и другие работники охранных специальностей вне зависимости от ведомственной принадлежности обязаны использовать только **“защитные приемы физической**



Москва. 2022 г.

силы". Данный способ нейтрализации угроз на посту самый характерный в охранной деятельности. Соответственно, законодатель, разрешая ЧОО через согласованное с потребителем (заказчиком) право на применение его работником "физической силы", а равно спецсредств и оружия что описано в его трудовых функциях, должен обязать ЧОО предоставить потребителю услуги документы, подтверждающие способность ее работника эффективно применить указанные способы защиты его интересов то есть, его квалификацию.

Именно такие требования выставляются заказчиками госуслуг участникам торгов на охранные услуги согласно Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". См. комментарий [11].

Так как в Российской Федерации нет охранных квалификации, то процесс госзакупок охранных услуг происходит вне правового поля. Этот факт явился предметом текущего судебного разбирательства в Преображенском районном суде г.Москвы дело № 02-1538/2022 и занесен в книгу регистрации преступлений ОМВД по Тверскому району г.Москвы КУСП за № 29422 по материалам, поступившим из СК России.

По данному факту в период с 2019 по 2020 год в адрес всех четырех политических фракций 7 созыва Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации в связи с расстрелами детей и преподавателей в российских школах поступали письма от Российской общественной организации "Общественный совет отцов" (далее – РОО ОСО), которые остались без ответа и должной реакции.

Ситуация с госзакупками охранных услуг конкретно в сфере охраны образовательных организаций была неоднократно доведена до руководства Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции через следующие обращения:

- Пискареву В.И. № вх. 2.8-15-215152 от 07.10.2020 г.
- Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции № вх. 2.8-15-230456 от 29.10.2020 г.
- Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции № вх. 2.8-15-230456 от 29.10.2020 г.
- Выборному А.Б. № вх. 2.8-15-80583 от 06.06.2021 г.

Ни одно из обращений не вызвало интереса у действующего состава Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции, который в нынешнем составе выступает ответственным инициатором рассматриваемого законопроекта. **Один из авторов рассматриваемого законопроекта, депутат Выборный А.Б. на обращение к нему от 06.06.2021 года не ответил.**

Так как квалификация работника подтверждается результатами профессионального экзамена, то для проведения его практической части уже существуют выработанные и проверенные на тестовых сессиях квалификационные требования по применению защитных приемов физической силы и спецсредств, а также и требования к практическим стрельбам из служебного оружия и (или) ООП. **Именно отсюда и вытекает требования к тому, что данные темы обучения, основанные на квалификационных требованиях к профессиональному экзамену обязаны быть включены и в**



Москва. 2022 г.

специализированный охранный ФГОС, и действующее законодательство о ЧОД. Авторы законопроекта в п.4 ст.21 этой же пространной формулировкой ограничивают, по сути работников ЧОО или в их интерпретации, "телохранителей" в применении служебного оружия, предоставляя защитнику жизни и здоровья охраняемого лица право использовать только ООП. См. комментарий [7].

Рыночная практика оборота огнестрельного оружия за более чем 30 лет своего существования выработала не только механизмы и алгоритмы профессиональной работы охранников с огнестрельным оружием, но и стереотип восприятия вооруженной охраны как у лиц ею пользующихся, так и у стороны генерирующей реальные угрозы в их адрес. Поэтому на современном рынке личной охраны не нужны охранники, а востребованы именно квалифицированные телохранители, способные нести юридическую и профессиональную ответственность за свои действия и бездействия, которые разработаны и через профильные ГОСТ Р должны быть внесены в НСС для реализации в современных рыночных условиях. Существует практика оказания коммерческих услуг телохранителя и государственными организациями. **В рыночных условиях ограничение ЧОО в оказании профильных услуг менее эффективными по сравнению с конкурентами средствами нарушает ч. 2 ст.34 Конституции Российской Федерации, запрещающую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.**

В свете развивающейся перспективы присоединения к Российской Федерации освобожденных территорий, практика защиты законных интересов в условиях диверсионно-подрывной деятельности в отношении как представителей местной власти, так и отдельных граждан, отсутствие у ЧОО эффективной возможности предоставить адекватную угрозе охранную услугу, обернется высшей степенью риска нанесения ущерба здоровью, а в условиях диверсионно-террористических атак и потери жизни ее работников.

Раздел 6

Оказание содействия частных охранных организаций правоохранительным органам в охране общественного порядка и в мероприятиях по обеспечению антитеррористической защищенности охраняемых объектов.

Статья 26

Обязательные формы содействия частных охранных организаций правоохранительным органам в охране общественного порядка и в мероприятиях по обеспечению антитеррористической защищенности охраняемых объектов.

Обязательные формы содействия ЧОО правоохранительным органам технически неосуществимы без грубых нарушений требований Федерального закона от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" (далее – СОУТ), в части определения соответствия рабочих мест (постов) охранников условиям их труда который устанавливает, что СОУТ обязательна для всех рабочих мест, которые находятся под прямым или косвенным контролем работодателя. По результатам СОУТ конкретному рабочему месту (посту) присваивается класс или подкласс трудовых условий. На основании экспертного заключения устанавливаются размеры страхового обеспечения, уплачиваемого работодателем в пользу работников (охранников). Применяются и



Москва. 2022 г.

дополнительные гарантии и компенсации к персоналу, занятому на "особых" условиях (опасность, вредность). В частности, денежные надбавки, дополнительное время отдыха и сокращенный рабочий день. Нарушение юридическим лицом условий СОУТ карается штрафом от 100 до 200 тыс. руб. или приостановкой бизнеса до 90 суток.

При обязательности для ЧОО предоставления охранников в распоряжение правоохранительных органов в установленном действующим законодательством порядке, провести СОУТ и выполнить базовые требования Федерального закона от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" невозможно из-за объективного наличия неопределенного множества и разнообразия рабочих мест (постов охраны) и отсутствия финансового обеспечения указанных авторами законопроекта трудовых отношений. См. комментарий [1], [20].

[18] Антитеррористическая защищенность (далее – АТЗ) как состояние объекта определяется п.6 ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ "О противодействии терроризму". В соответствии с этим, постановление Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. N 1244 "Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)" определяет (регламентирует) правила разработки профильных документов по антитеррористической защищенности – паспортов безопасности для установленных категорий объектов. Таким образом, **"антитеррористическая защищенность", как организационный регламент, не является ни услугой, ни работой, ни предметом труда.** В следствие данных фактов, АТЗ не может являться предметом обременения (обязательств соответствия или выполнения нормативов) именно для охранников на их рабочих местах (постах). ЧОО, заключая договор сна охрану объект АТЗ следует букве профильного закона о ЧОД. Так как в силу своего законодательного закрепления в действующих НПА АТЗ уже имеет установленный порядок и механизм реализации, то к ЧОО он не имеет непосредственного отношения. Выполнение охранниками своих трудовых функций, указанных в ПС никоим образом не отличается, и не должно отличаться от базового протокола действий, который изучается охранниками по специальным программам обучения и который не зависит от условий его работы. Любые особенности и порядок организации его работы и выполнения трудовых обязанностей охранником отражены в национальных стандартах ГОСТ Р (см. комментарий [16]), требующих от исполнителя услуги для обеспечения юридических гарантий потребителю при оказании охранных услуг наличия служебной документации для каждого охраняемого объекта вне зависимости от того имеет ли этот объект категорию АТЗ.

Содействие не может быть лицензировано или включено в условия лицензирования. Любое содействие – это осознанный акт доброй воли. **Де-юре обязуя коммерческую организацию к оказанию содействия любой государственной структуре, законодатель нарушает :**

- ст. 18 Конституции Российской Федерации в части нарушения свободы человека,
- ст. 37 Конституции Российской Федерации, запрещающей принудительный труд.



Москва. 2022 г.

авторы законопроекта не указывают какие меры ответственности предусмотрены для коммерческой организации за отказ от обязательного содействия правоохрнительным органам. В ст. 19 “Аннулирование и приостановление действия лицензий” настоящего законопроекта авторы не указывают отказ от содействия правоохрнительным органам как основания для аннулирования лицензии.

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. N 1244 “Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)” к “мероприятиям по обеспечению антитеррористической защищенности” относит только разработку требований и формы паспорта безопасности не относя их к охранным функциям. На практике, ЧОО имея договор с объектом (1-3 категория АТЗ), который имеет свой паспорт антитеррористической защищенности через непосредственное осуществление его охраны своим личным составом, уже автоматически участвует в указанных авторами “мероприятиях”.

Бесплатное “содействие” ЧОО правоохрнительным органам” является незаконным обременением и может быть использовано в качестве законодательно закрепленного аргумента для осуществления бесплатной охраны любого объекта антитеррористической защищенности на охрану которых выделяются бюджетные средства. Так, г. Москва ежегодно выделяет на охрану своей инфраструктуры (90% - объекты АТЗ) порядка 25 млрд. бюджетных средств. Это откровенно коррупциогенный фактор, который предлагается ввести в оборот законодательно.

Любое обременение ограничивает мотивацию граждан на занятие каким-либо видом экономической (коммерческой) деятельности в правовом поле. В случае с ЧОД данное обременение на кажущийся “прогрессивный для государства фактор”, при детальном рассмотрении его практической реализации носит крайне отрицательный характер, так как нельзя искренне заставить человека бесплатно делать то, что потенциально несет угрозу его жизни и здоровью, и чего он делать не умеет, не обязан и не желает. **При вступлении в законную силу подобных обременений, ЧОД в Российской Федерации будет обречена на функционирование в жестких условиях «неокрепостничества», где в роль «крепостников» депутаты-инициаторы отводят офицерам разрешительной системы, отнесенной к уполномоченному ФОИВ, ныне - Росгвардии.** Данная ситуация в короткое время практически парализует оборот кадров для ЧОО и работники перейдут в нелицензируемый и неконтролируемый (безнадзорный) режим самозанятости в условиях НПД. Что не запрещено законом, но лишает государство эффективно использовать потенциал работников НСБ в своих интересах.

Примером могут служить реестровые казачьи войска, которые объединяют 140 тысяч человек и имеют право формировать свои ЧОО. **Законодательно заставить казачьи ЧОО бесплатно “содействовать” локальным правоохрнительным органам не представляется ни законным, ни возможным.** Это породит крайнюю степень общественных противоречий. Точно также будет выглядеть и ситуация на присоединяемых в ходе специальной военной операции территориях, где ЧОО будут выступать основными элементами поддержания общественного порядка в условиях неминуемых диверсионных атак и прогнозируемых криминальных угроз. **Авторы законопроекта предлагают этим структурам противостоять таким угрозам обязательно и бесплатно, что вызывает массу вопросов о цели внесения подобной инициативы.**



Москва. 2022 г.

Отток частных охранников из контролируемой сферы ЧОД сократит федеральный мобилизационный ресурс как минимум вдвое, что через потерю граждан, квалифицировано владеющими оружием отрицательно скажется на обороноспособности страны, а через выход профильных специалистов из под физического контроля и на обеспечении внутренней безопасности государства.

Статья 27

Иные формы содействия частных охранных организаций правоохранительным органам в охране общественного порядка

[18] Предметом п.1 статьи 27 выступают охранные услуги на договорной основе органам исполнительной власти как таковым. На практике это исключительно государственные закупки, в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". При этом инициаторы законопроекта в п.1 оставляют субъектом сотрудничества и органы внутренних дел, что вызывает вопрос о необходимости наличия обязательных форм содействия (см. статью 26), так как **коммерческие услуги не могут быть формами лицензионного содействия**, а бесплатные услуги в форме содействия чему-бы то ни было оказываются только некоммерческими (благотворительными) организациями.

Подобные законодательно закрепленные авторами законопроекта разночтения (см. комментарии [1], [20]) создают коррупциогенную почву для юридического оформления противоправных по своей сути деяний, возлагая обязанность апостериори определять правовую основу траты государственных бюджетных средств следственным органам и судебной власти.

Статья 28

Порядок организации содействия правоохранительным органам.

[19] Обеспечение общественной безопасности имеет многоуровневый характер. В соответствии с п. "б" ст. 72 Конституции Российской Федерации обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Статья 132 Конституции Российской Федерации констатирует, что осуществление охраны общественного порядка относится также и к ведению местного самоуправления. Правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения безопасности определено Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

В развитие ст. 132 Конституции РФ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел два вопроса местного значения, касающихся общественного порядка: 1) п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 - организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией; 2) п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16 - создание условий для деятельности **добровольных формирований населения по охране общественного порядка** (в поселениях и городских округах). Следовательно, **законодатель закрепил для муниципальных**



Москва. 2022 г.

образований два способа охраны общественного порядка на своей территории: правоохранительными органами и силами общественности.

Охрана общественного порядка силами общественности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», который устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

Таким образом, указанные в п.2 статьи 28 соглашения (договора) должны быть исключительно коммерческими с указанием объектов, берущихся под охрану, так как де-факто, государство в лице органов исполнительной власти закупает, а ЧОО оказывает услуги, предусмотренные в ст. 5 настоящего законопроекта. **Никакого “содействия” на договорной основе кроме возмездных услуг, для коммерческих организаций действующее законодательство не предусматривает.** Для лицензиата -ЧОО все оказываемые услуги – охранные.

Статья 29

Права работников частных охранных организаций при оказании содействия правоохранительным органам.

Квалифицированные охранники до начала работы должны получить постовые задания и по ее окончании оплату своих услуг. Дополнительные права при “оказании содействия” не должны требовать от работника ЧОО более высокого уровня квалификации чем той, которой он обладает. См. комментарий [4].

Однако, авторы предписывают работникам ЧОО на период исполнения обязанностей по соглашениям (договорам) - оказания содействия, как указано в названии статьи 29 например, пресекать преступления (п.2), задерживать граждан (п;4) что требует от работника совершенно иной квалификации, не имеющей отношения к охранной деятельности. **Следуя логике авторов законопроекта, уполномоченный ФОВИВ может обязать оказать ему содействие каждое ему же подконтрольное ЧОО на своих условиях (см. ст. 28 п. 2). Это прямая коррупционная составляющая, которая формирует условия, при которых работу Росгвардии и МВД России будут бесплатно делать ЧОО.**

Статья не вносит ничего дополнительного в права работников ЧОО, лишь подтверждая тезис о том, что ЧОО оказывает услугу, а не содействие. **Обязывая работников профессии с повышенной опасностью и риском для жизни к выполнению трудовых обязанностей работников правоохранительных органов, никаких гарантий охранникам в нарушение п.3 ст.37 Конституции Российской Федерации законодатель не дает.** Так, например обеспечение “общественной безопасности” – это ответственный договорной процесс на основе действующего законодательства, а не бесплатное “сотрудничество” между обществом и государством согласно п.2 Ст. 37 Конституции Российской Федерации, которая запрещает принудительный труд.

Статья 30



Москва. 2022 г.

Особые условия для частных охранных организаций, осуществляющих содействие правоохранительным органам на договорной основе.

Статья не разделяет термины “договор” (как коммерческое соглашение на оказание охранной услуги) и “соглашение” (как форма намерений, не имеющих обязательного характера) и предполагает возможность некоей компенсации государством затрат ЧОО при содействии в форме государственной поддержки без указания программы таковой.

Основополагающее различие между трудовым договором и трудовым соглашением состоит в предмете их регулирования. Первый определяет условия труда для сторон, второй — результат этого труда. И если договор вполне конкретно определит трудовые функции работников ЧОО, то соглашение не может определить ничего иного как обычное участие работников ЧОО в предмете соглашения (например, патрулирование указанных территорий). Но обе формы предполагают для исполнителя СОУТ, трудовые функции, квалификации работников и денежные компенсации (оплату труда), а равно и страховку от несчастных случаев на производстве.

Второе отличие в том, что трудовой договор устанавливает фиксированную заработную плату, которая выплачивается периодически и на постоянной основе. Трудовое соглашение предполагает одноразовое, но именно денежное вознаграждение за результат работы. **Что имеют ввиду авторы законопроекта в ПЗ не уточняется, и на практике позволит заказчику беспредельно варьировать условия договора содействия (помощи).** Но содействие, как помощь одной стороне договора другой, может быть только безвозмездным. Возмездное содействие – это и есть коммерческая услуга.

Логический анализ построения данного положения законопроекта говорит о том, что **авторы законопроекта при подобном “договорном содействии” предполагают наличие затрат со стороны ЧОО уже на договорной основе, так как программой господдержки, а не бюджетом ФОИВ компенсируются материальные затраты коммерческой организации. Таким образом авторы обязывают государство нести неопределенные материальные затраты при организации уполномоченным ФОИВ некоего “договорного содействия” подконтрольных ему ЧОО исключительно на своих условиях. Так, авторы законопроекта допускают, что любые охранные работы в рамках “договорного содействия” для ФОИВ создают источник государственного финансирования. Это еще одно прямое коррупционное положение, так как стоимость затрат на объемы и формы услуги содействия ЧОО правоохранительным органам договорные, а объективный контроль затрат по результатам выполненных работ практически невозможен.**

Раздел 7

Правовая и социальная защита в сфере частной охранной деятельности, а также государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства при ее осуществлении.

Статья 31.



Москва. 2022 г.

Гарантии правовой и социальной защиты работников частной охранной организации.

Указывая в п.1 ст.31 на то, что работники ЧОО подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве, авторы не указывают за чей счет это происходит. Исходя из логики оказания охранных услуг страховые суммы для работников обязаны быть не ниже установленных действующим законодательством, но выплачиваться именно потребителем, исходя из согласованных в зависимости от сложности работ ставок и тарифов. Эти условия должны содержать как СОУТ, так и национальные стандарты ГОСТ Р. См. комментарий [16]. Статья не содержит гарантий работникам от нарушения работодателем трудовых договоров в части задержки (невыплаты) заработной платы, нарушений условий труда и оплаты (компенсации) затрат работника на повышение его (или им самим) квалификационного уровня в соответствии со ст. 196. ТК РФ “Права и обязанности работодателя по подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников, по направлению работников на прохождение независимой оценки квалификации”.

Статья 34

Федеральный государственный контроль за частной охранной деятельностью.

Возлагая на Росгвардию как на единственный ФОИВ всю полноту ответственности за сферу частной охраны, авторы законопроекта игнорируют принцип “регуляторной гильотины” и не учитывают факт того, что юрисдикция Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации” от 31.07.2020 N 248-ФЗ распространяется как на сферу образования, так и на сферу регулирования (контроля, надзора) в области трудовых отношений. **Подобная правовая инициатива полностью противоречит положениям ст. 9 “Соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц” главы 2 указанного закона.**

Так, п.4 статьи 34 рассматриваемого законопроекта предполагает проведение ФОИВ *«проверку организации охраны, осуществляемыми охранными организациями на соответствие установленным правилам»*. **Расшифровки цели для установления таких правил, оснований и регламента проведения таких проверок ни ПЗ ни предлагаемая статья законопроекта не приводит.**

Правила организации охраны конкретного объекта должны оговариваться сторонами в приложении к договору и окончательно устанавливаются планом охраны. Данные правила и должен отражать национальный стандарт ГОСТ Р на проведение охранных работ и (или) оказание охранных услуг, который носит рекомендательный характер. См. комментарии [9],[11],[13],[15],[16], [20].

Специализированные комментарии к законопроекту «О частной охранной деятельности»

внесен в ГД РФ 01.07.2022

- [1] – цель, роль и место закона, как федерального нормативно – правового акта;
- [2] – охрана как функция, осуществляемая с применением оружия;
- [3] - дополнительные виды деятельности для частной охраны;



Москва. 2022 г.

- [4] – охранные квалификации;
- [5] – профессиональное образование для охранников;
- [6] – профессиональный и квалификационный экзамен для охранников;
- [7] – телохранитель;
- [8] – оружие ;
- [9] - уполномоченный ФОИВ в области частной охраны (госконтроль);
- [10] – периодические проверки частных охранников;
- [11] – НПА подлежащие изменению;
- [12] – ЧВК;
- [13] – охранные услуги как объект лицензирования;
- [14] – самозанятые в режиме налога на профессиональную деятельность;
- [15] – аттестация, профессиональный экзамен и НОК;
- [16] – национальные стандарты ГОСТ Р;
- [17] – использование и применение оружия, спецсредств и физической силы;
- [18] – антитеррористическая защита
- [19] – охрана общественного порядка
- [20] – взаимодействие с правоохранительными органами

Практический результат реализации данного законопроекта.

С момента вступления в силу настоящего закона частная охранная деятельность войдет в полную функциональную зависимость от руководства федеральной разрешительной системы, к какому бы ведомству структурно она не была прикреплена.

Исполнительная и судебная власти погрузится в зону правового хаоса до момента приведения в соответствие должного и значимого количества



Москва. 2022 г.

федеральных НПА. В современных условиях за счет межведомственного «картельного соглашения» на уровне департаментов федеральных министерств и ведомств этот процесс может искусственно поддерживаться до бесконечности.

В условиях искусственно поддерживаемой правовой неопределенности :

- за счет внеправового осуществления квалификационного порядка работников ЧОО данный закон исключит из данной области экономической деятельности государственные гарантии качественного выполнения охранных услуг их потребителям в том числе, из числа федеральных и региональных министерств и ведомств;
- за счет рассчитанной беспредметности формулировок закона, практически исчезнут юридические основания для защиты законных интересов как охранных работников, так поставщиков и потребителей охранных услуг в судах;
- наличие у подконтрольных уполномоченному ФОИВ частных охранных организаций права заниматься не профильной коммерческой деятельностью (дополнительные виды услуг) через управляющее воздействие разрешительной системы предоставляет возможность теневого участия заинтересованных лиц, находящихся на государственной службе в предоставляемых законом для частных охранных организаций сторонних, защищенных госконтролем бизнес-моделях;
- за счет контроля процесса выдачи документов, подтверждающих квалификационные требования к работнику ЧОО, уполномоченным ФОИВ, создаются законные условия для монопольного распоряжения результатами государственных закупок охранных услуг через аффилированные, способные оказывать влияние на предпринимательскую деятельность, доверенные и введенные в прямую зависимость через координационный механизм (совет при ФОИВ), охранные организации;
- ввиду отсутствия у работников ЧОО гарантий постоянной занятости, профессионального роста и конституционных гарантий отсутствия принудительного труда, справедливой оплаты труда и как следствие, механизма социального лифта, ЧОД в Российской Федерации ожидает стремительное замещение профессионально пригодных работников на законно отбывающих свои обязанности на рабочих местах симулянтов охранной деятельности;
- отсутствие системы охранных стандартов в ЧОД деформирует профессию охранника до уровня вахтера/сторожа, что прямо скажется на качестве как оказываемых услуг, так и количестве квалифицированного федерального мобилизационного ресурса;
- при наличии права у уполномоченного ФОИВ (департамент разрешительной системы) на коммерческой основе проводить внерегламентные периодические проверки, создавать и контролировать механизм легализации (выдачи) квалификационных документов, дающих гражданину право работать, формируются условия для латентных коррупционных схем в системе госзакупок охранных услуг и профильного общественно-государственного партнерства;
- в следствие характера экономических отношений, обусловленных законом для предпринимателей в сфере ЧОД, низкая заработная плата охранников делает эту экономическую область бесперспективной для молодежи, которая будет рассматривать охранную работу только как ущербную и временную;
- за счет моноконтроля уполномоченного ФОИВ любые попытки организации работников охраны в профсоюзы или собственные организации, представляющие



Москва. 2022 г.

общие интересы, отличные от интересов руководства разрешительной системы будут волонтаристски ею же пресекаться, что приведет к неспособности государства в случае крайних общественно-экономических осложнений в стране мобилизовать дополнительные силы для защиты национальных интересов, а в краткосрочной перспективе это обстоятельство гарантировано сведет шансы интеграции потенциала ЧОД и НСБ в систему национальной безопасности к нулю.

Внесение данного законопроекта именно 1 июля 2022 года было обусловлено появлением в федеральном правовом поле законопроекта «О частной охранной деятельности в Российской Федерации» НАСТ России, который по рекомендации АП РФ был вынесен на голосование в рамках Российской общественной инициативы в феврале 2022 года. **Эти два законопроекта являются антагонистическими как по цели и профессиональной правовой и юридической базе, так и по принципам реализации.**

По сути законопроект № 155863-8 внесенный Комитетом ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции имеет целью законодательно закрепить сложившуюся коррупционную систему удовлетворения **федеральных межведомственных интересов**, что в условиях развивающихся социально-экономических противоречий, акселерируемых как внешними событиями, связанными с военной спецоперацией на Украине, так и внутренними усилиями политико-экономических конгломератов обеспечить свои интересы в новой России является для нее фатальным.

*Разработчик федеральной системы охранной стандартизации,
Президент Национальной ассоциации телохранителей (НАСТ) России*



Дмитрий Н. Фонарев