

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ КВАЛИФИКАЦИЯМ



Совет по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности

107113, г. Москва, ул. Сокольнический  
вал, д.1 Б, строение 4, комната 1 (РМБ1)  
sovet-pknsb@mail.ru  
www.spk-nsb.ru

исх. № 01/05 – 28.05.2024

в Конституционный Суд Российской Федерации  
190000 г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д. 1  
от Фонарева Дмитрия Николаевича  
14.08.1959 г.р. паспорт 45 07 № 291067  
выдан ПВО Матушкино-Савелки г. Москвы 10.09.2004 г  
Адрес места жительства:  
124536, г. Москва, Зеленоград, корп. 503, кв. 30  
тел. 8 926 235-25-08

### ЖАЛОБА

на основании ст. 36 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 N 1 - ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" в части неопределенности в понимании п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации

Я, гражданин Российской Федерации Фонарев Дмитрий Николаевич, понимаю п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации как гарантированное мне Конституцией Российской Федерации право лично участвовать в управлении делами государства, которое в должности (Приложение № 1) Председателя Совета по профессиональным квалификациям в Негосударственной Сфере Безопасности (далее – Совет <https://www.spk-nsb.ru>) я обязан реализовывать через делегированные Совету, согласно Указу Президента Российской Федерации от 16.04.2014 года № 249 «О национальном Совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» полномочия, определяющие возложенные на меня прямые персональные задачи в рамках установленной для Председателя Совета компетенции.

В процессе реализации возложенных на Совет задач, по причине остановки работы над профильным для работы Совета законопроектом, прошедшим первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее - ГД РФ), с начала 2023 года возникла ситуация, требующая непосредственного участия Совета в законотворческом процессе.

На дату подписания настоящей Жалобы ГД РФ полностью игнорирует обращения Совета по возобновлению работы над законопроектом с участием его представителей, что по моему мнению нарушает п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации и, согласно ст. 36 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 N 1 - ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" в части неопределенности в понимании положений Конституции Российской Федерации, является поводом обращения в Конституционный суд Российской Федерации.

## **Расширенное обоснование обращения в Конституционный суд Российской Федерации.**

Совет, согласно Федеральному закону от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» (далее - Закон № 238) входит в состав Национального Совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (далее – НСПК - <https://nspkrf.ru>) и, согласно Указу Президента Российской Федерации от 16.04.2014 года № 249 «О национальном Совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» (далее - Указ № 249), является структурой с административно-распорядительными функциями, действующей в рамках общественно-государственного партнерства.

С 20 августа 2018 года Совет, в сфере делегированных ему полномочий, ведет работу над формированием правовой базы и условий организации и проведения независимой оценки квалификаций профессионального федерального мобилизационного ресурса, для наемных (не состоящих на государственных должностях) работников, оказывающих охранные (вооруженные) услуги и работы (не вооруженные) по обеспечению безопасности. Формирование профильных макетов профессиональных и национальных (ГОСТ Р) стандартов закончено Советом в 2020 году. Юридически стандарты являются нормативно - правовыми актами (далее – НПА), утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (далее - ФОИВ) и регистрируются в Минюсте России.

В силу не соответствия действующего закона от 11.03.1992 N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" положениям Закона № 238, Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) и ряда других НПА, разработанные Советом с учетом действующих правовых норм и сопрягаемые между собой охранные профессиональные и национальные стандарты объективно не могут быть согласованы с НСПК и уполномоченным в сфере трудовых отношений ФОИВ - Минтруда России для их утверждения.

Данная ситуация блокирует деятельность Совета по реализации своих функций, определенных ст. 7 Закона № 238 и Указом 249. Без юридического сопряжения правового поля положений действующего и планируемого к реализации нормативно-правового базиса, в сфере своей компетенции Совет лишен возможности выполнять возложенные на него задачи, поставленные Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года", постановлением Правительства от 16.11.2016 года № 1204 « Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификации в форме профессионального экзамена» а также иными НПА, которыми Совет руководствуется в своей работе.

1 июля 2022 года в ГД РФ был внесен законопроект № 155863-8 «О частной охранной деятельности» (далее – законопроект №. 155863-8). Электронный паспорт и порядок прохождения законопроекта в системе обеспечения законодательной деятельности ГД РФ - <https://sozd.duma.gov.ru/bill/155863-8>). Для должного сопряжения данного законопроекта с положениями Закона № 238, Трудового Кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) и иными НПА, Совет направил свой правовой анализ и поправки к его начальному тексту как в Комитет по безопасности и противодействию коррупции ГД РФ (далее - ответственный Комитет ГД РФ), так и в Правовое управление Президента Российской Федерации. Рецензия от 05. 09. 2022 года за № А6 - 12160 на обращение Совета (Приложение № 2) была принята нами к руководству. Законопроект прошел первое чтение 05.12.2022 года, но до настоящего времени, как следует из нашей переписки с ГД РФ, работа над ним не ведется, что блокирует работу Совета с начала 2023 года.

Первичное обращение Совета к руководству ГД РФ от 31.01.2024 года (Приложение № 3) по факту остановки ответственным Комитетом работы над законопроектом №. 155863-8 осталось без ответа. Обращение Совета от 30.03.2024 года с просьбой рекомендовать ответственному Комитету ГД РФ включить в работу представителей Совета для возобновления законотворческого процесса, было направлено в Правовое управление Президента Российской Федерации (Приложение № 4). Как следует из ответа на него от 05.04.2024 года, наше обращение было перенаправлено в ГД РФ. В связи с чем, Совет направил в ответственный Комитет ГД РФ конкретные предложения по организации совместной работы, которые на данный момент также остаются без ответа.

По мнению Совета, в который входят ведущие российские профильные специалисты, прошедший экспертизу Правового управления ГД РФ и принятый в первом чтении законопроект является деструктивным и антиконституционным, так как предоставляет уполномоченному ФОИВ право на обязательное (принудительное) заключение договоров на выполнение предусмотренных законопроектом услуг в нарушение ст. 37 Конституции Российской Федерации, запрещающей принудительный труд а также, содержит целый ряд иных положений, противоречащих федеральным законам. Правоприменительный эффект от принятия уже утвержденного в первом чтении законопроекта № 155863-8, по мнению Совета направлен на приватизацию государственного силового ресурса, аналогично ранее внесенному в ГД РФ (31.03.2022 года), но отклоненному Правительством Российской Федерации законопроекту «О ЧВК». Принцип недопущения граждан к оказанию вооруженных услуг без строгого контроля со стороны государства был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 25.08.2023 года № 639 «О приведении отдельных категорий лиц к присяге».

Законопроект по осознанному убеждению его авторов, Правового управления ГД РФ и проголосовавших за него в первом чтении депутатов не предусматривает оказание охранных услуг квалифицированными работниками, в том числе, и при их оказании государству, содержит нормы дающие право уполномоченному ФОИВ принуждать наемных в частном порядке работников к труду в обязательном порядке, вводит наименования услуг, которые не являются предметом регулирования данного законопроекта и содержит иные, не менее сомнительные положения, что прямо противоречит проектам НПА, разрабатываемых Советом для квалификации профильных работников в рамках Закона № 238.

В связи с этим, работа над исходным текстом законопроекта № 155863-8, требует совместной с депутатами ГД РФ реализации опыта, знаний и усилий специалистов, обладающими синтезом компетентности, обретенной на службе в государственных силовых ведомствах, и практического опыта работы в условиях свободного рынка. В условиях проведения специальной военной операции (далее - СВО), отказ ответственного комитета ГД РФ от сотрудничества с профессиональными специалистами не только нарушает принципы парламентаризма, но и конституционные права граждан Российской Федерации, что по мнению Совета, может составлять признаки лоббизма частных интересов в ущерб представлению интересов избирателей неустановленной группой депутатов.

Тезисный анализ, описание правоприменительного эффекта и пути выхода из сложившейся ситуации изложены Советом в письме исх. 02/04 – 22.04.2024 от 21 апреля 2024 года Начальнику Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции г-ну Травникову М.А. (Приложение № 5). Данное обращение, как следует из ответа Совету, 22.04.2024 года было перенаправлено в ГД РФ и Следственный комитет Российской Федерации (далее-СКР), который подтвердил получение нашего обращения письмом от 27.04.2024 года № 221/4-р-24 (Приложение № 6). Информации от ГД РФ о прохождении в системе

делопроизводства сведений о перенаправлении наших обращений через адрес Администрации Президента Российской Федерации мы не имеем.

Факты прекращения работы над законопроектом, игнорирование предоставления Совету информации по наличию и качеству поступивших поправок к законопроекту от ответственного Комитета ГД РФ, игнорирование ГД РФ наших конституционных требований по включению специалистов Совета для совместной работы над законопроектом, игнорирование целевых обращений Администрации Президента Российской Федерации, отсутствие инициативы по решению возникшей ситуации в отношении законопроекта, который является неотъемлемой частью правового обеспечения обороноспособности государства в период СВО и другие обстоятельства, указывающие на личную заинтересованность неустановленной группы лиц в принятии законопроекта в его исходной редакции, по совокупности изложенных фактов расценивается Советом как длительное систематическое и умышленное бездействие ГД РФ, прекращение которого возможно только через обращение в Конституционный суд Российской Федерации.

По мнению Совета, умысел продолжительного бездействия заключается в стремлении инициаторов внесения законопроекта № 155863-8 принять его в исходном варианте, который не отвечает интересам государства в период проведения и с учетом окончания СВО. Аргументы в поддержку это тезиса изложены Советом в письме исх. 02/04 – 22.04.2024 от 22 апреля 2024 года (см. Приложение № 3). Эти аргументы известны как авторам законопроекта, так и руководству ответственного Комитета ГД РФ. Апелляции ГД РФ по предъявленным аргументам Совет не имеет. Этим фактом объясняется инициатива обращения Совета в СКР.

Никаких действий со стороны ГД РФ (переписка идет через обращения из личного кабинета на портале ГД РФ к Председателю, руководству политических фракций, руководителю ответственного Комитета и члену комитета - куратору законопроекта ) по урегулированию сложившейся ситуаций, на момент подписания данной Жалобы не последовало. Данный факт указывает на келейность и крайнюю неопределенность в подготовке ГД РФ законопроекта № 155863-8 ко второму чтению. С учетом наличия крайних противоречий в его принятом проекте и направления поправок Советом, умышленной остановки работы над ним и отказом сотрудничества с его специалистами, ГД РФ продолжает блокировать ситуацию, выбирая в отношении Совета тактику молчаливого отказа, игнорируя конституционные права граждан.

По совокупности обстоятельств Совет, в соответствии со ст. 36 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 N 1 - ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" рассматривает созданную ГД РФ конфликтную ситуацию как повод для обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации в качестве первоочередной меры пресечения нарушения ГД РФ конституционных прав граждан, во избежание возможного повторного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по факту принятия законопроекта № 155863-8 как федерального закона.

15.05.2024 года, в рамках досудебного урегулирования споров, Совет направил в ГД РФ обращение с конкретными предложениями по плану совместной работы (Приложение № 7). 20.05.2024 из Управления по работе с обращениями граждан ГД РФ Совет получил ответ (Приложение № 8), из которого следует, что ответственный комитет ГД РФ повторно извещен о намерении Совета в досудебном порядке решить возникшие противоречия между исполнением Советом Указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации и позицией систематического бездействия ГД РФ.

На момент подписания настоящей Жалобы никаких инициатив по коррекции своей конфликтной позиции между исполнительной и законодательной ветвями власти ни ответственным Комитетом, ни руководством ГД РФ не предпринято. Совет рассматривает данный факт как коллегиальное решение неустановленных представителей

законодательной власти. Ст. 10 Конституции Российской Федерации устанавливает самостоятельность ветвей власти в государстве однако, не предусматривает независимость их решений от верховенства Конституции Российской Федерации, закрепленного п. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации.

Фактический отказ допуска специалистов Совета к работе над профильным для его работы законопроектом, Совет определяет как административное бездействие (самоустранение от возложенных функций) ГД РФ, что применительно к вышеописанной ситуации прямо нарушает п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации гарантирующую гражданам Российской Федерации право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

В качестве целеполагания в пределах своей компетенции, под термином «управление делами государства» применительно к предмету Жалобы, Совет понимает согласование интересов государственной власти через профильное сопряжение элементов правовой системы государства. Выполнение данной задачи Советом в конкретном случае с прохождением законопроекта № 155863-8 необходимых к его принятию процедур, невозможно без совместной работы Совета с ответственным комитетом ГД РФ так как, Глава 13 «Порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой» Регламента ГД РФ предусматривает следующие позиции, необходимые для корректной работы над законопроектом :

- в соответствии со ст. 119 ч.5 законопроект, принятый в первом чтении направляется для обсуждения в законодательные органы субъектов Российской Федерации для внесения поправок. Совет, имея собственные поправки, не имеет информации о наличии иных поправок и должных фактах работы ответственного Комитета ГД РФ в данном направлении;
  - решение о всенародном обсуждении данного законопроекта ст. 119 ч.6, принятого в первом чтении ГД РФ не инициировала;
  - Совет не имеет информации о том, что данный законопроект, принятый в первом чтении направлен ГД РФ в Конституционный суд в соответствии со ст. 119 ч.7;
- кроме этого,
- рабочая группа в составе ответственного комитета ГД РФ (не предусмотрена в обязательном порядке, но и не запрещена Регламентом ГД РФ) по работе над подготовкой указанного законопроекта ко второму чтению на момент подписания настоящей Жалобы не создана. Согласительные процедуры по данному законопроекту не предусмотрены;
  - за время с момента принятия законопроекта в первом чтении его текст, в силу самоустранения и позиции отказа его инициаторов от сотрудничества, значительно утратил свою актуальность в части законодательного регулирования частной охранной деятельности в Российской Федерации с учетом перспектив проведения и окончания СВО;
  - в соответствии со ст. 121 ч.9 на момент подписания настоящей Жалобы решения о нецелесообразности, либо потери актуальности данного законопроекта ответственный Комитет на рассмотрение ГД РФ не выносил.

Исходя из вышеизложенного Совет считает, что иные внутриведомственные средства судебной защиты не обладают должными компетенциями и полномочиями для решения данного вопроса, в котором формально обнаружилась неопределенность граждан в понимании ГД РФ п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным, руководствуясь ст. 2, п.1 ст. 32, п.1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, п. 7 ст.3 и ст. 6 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 N 1 - ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", принимая во внимание п.1 ст.104 Конституции Российской Федерации, устанавливающего требование внесения поправок исключительно субъектом законодательной инициативы, к которым

отнесен и Конституционный суд Российской Федерации, а также п.1 ст. 32 предоставляющей право принимать участие в управлении делами государства гражданину или его представителям,

ПРОШУ:

- восстановить законность в отношении нарушения ГД РФ конституционных прав граждан, предусмотренных п.1 ст. 32 Конституции Российской Федерации и обязать решением Председателя ГД РФ зарегистрировать в рамках Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции рабочую группу СПК НСБ в составе следующих членов Совета в качестве моих представителей :

Щетинин Григорий Алексеевич, к.ф.н. г. Москва – руководитель группы  
Чурсин Александр Александрович, к.м.н. г. Воронеж  
Зельгин Сергей Григорьевич, к.ю.н. г. Москва  
Петров Вячеслав Владимирович г. Красноярск  
Дементьев Геннадий Николаевич г. Москва  
Корчагина Виктория Юрьевна г. Санкт Петербург  
Сакуто Дмитрий Александрович г. Калининград  
Сысун Алексей Вячеславович г. Екатеринбург  
Худяков Александр Николаевич г. Владивосток

- обеспечить рабочей группе допуск к рабочему месту в помещении ГД РФ, всем необходимым материалам и иными условиями для работы по подготовке законопроекта ко второму чтению, в соответствии с внутренними правилами и регламентами ГД РФ;  
- при наличии, предоставить СПК НСБ заключение Конституционного суда Российской Федерации на законопроект № 155863-8 «О частной охранной деятельности», принятый в первом чтении ГД РФ 15.12.2022 года;  
- в связи с административной занятостью, рассмотреть настоящую Жалобу в мое отсутствие, при необходимости, вызвать меня на проведение заседания при разрешении дела с проведением слушания.

Со своей стороны я готов дополнительно предоставить все необходимые для Конституционного суда в ходе работы над делом документы, своевременно дать письменные показания и объяснения (тел. 8 926-235-2508, [nastrussia@gmail.com](mailto:nastrussia@gmail.com)).

Председатель СПК НСБ  
Фонарев Д.Н.



28 мая 2024 года  
г. Москва

## **Приложения :**

Приложение № 1 - выписка из Протокола НСПК № 74 от 20.06.2023 года об утверждении Фонарева Д.Н. в качестве Председателя СПК НСБ;

Приложение № 2 - ответ ГПУ Президента Российской Федерации на получение поправок к законопроекту № 155863-8 от 05.08.2022 года;

Приложение № 3 - первичное обращение в ГД РФ по вопросу взаимодействия Совета и ответственного Комитета ГД РФ от 31.01.2024 года;

Приложение № 4 - повторное обращение Совета в ГПУ Президента Российской Федерации по вопросу ситуации, вызванной бездействием ГД РФ от 30.03.2024 г.;

Приложение № 5 - обращение Совета в Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции по вопросу отказа ГД РФ по предоставлению возможности Совету участвовать в работе над законопроектом № 155863-8 от 22.04.2024 г.;

Приложение № 6 – ответ Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции о перенаправлении обращения Совета в ГД РФ от 27.04.2024 г.;

Приложение № 7 – повторное обращение Совета в ГД РФ Федерации по вопросу досудебного решения в ситуации, вызванной бездействием ГД РФ от 15.05.2024 г.;

Приложение № 8 – Ответ ГД РФ на повторное обращение Совета по ситуации, вызванной бездействием ответственного комитета ГД РФ от 20.05.2024 г.

Приложение № 9 - квитанция об уплате государственной пошлины.