

Экспертное заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

15 сентября 2015 г.

(разработан в целях реализации пункта 5 Плана организационных мероприятий МВД России по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № Пр-378, утвержденного 25 марта 2015 г. № 1/2148)

Эксперты Независимого научного Фонда «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» (далее – ННФ «ИБР») проанализировав проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) поддерживают ряд предлагаемых авторами изменений в Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», так как они направлены на совершенствование охранного законодательства, устранение имеющихся в нем противоречий, оптимизацию деятельности органов внутренних дел, отвечают потребностям практики. К их числу относятся изменения, касающиеся исключения обязанности руководителя частной охранной организации получать удостоверение частного охранника, права полиции принимать квалификационные экзамены у частных охранников, предоставления возможности частным охранникам осуществлять визуальный контроль (наблюдение), в том числе с использованием технических средств

охраны, не только на охраняемом объекте, но и на прилегающей к нему территории.

Уместно отметить, что указанные изменения ранее были изложены в подготовленной экспертами ННФ «ИБР» Концепции развития охранного законодательства Российской Федерации, Плана мероприятий («дорожной карте») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики в сфере охранной деятельности», соответствующих законопроектах.

Вместе с тем, по ряду предлагаемых изменений у экспертов имеются серьезные возражения по поводу их принятия, так как они недостаточно обоснованы, не в полной мере просчитаны риски и последствия их реализации на практике, не только не устраняют существующие в законодательстве противоречия, но и порождают новые. К их числу относятся следующие предлагаемые изменения.

1. Не вызывает сомнения необходимость внедрения в частную охранную деятельность профайлинга в форме визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, с целью выявления подозрительных лиц, находящихся на объекте охраны и прилегающей территории, а также в окружении охраняемого лица. Предоставление такой возможности частным охранникам будет служить дополнительным средством для повышения качества охранных услуг.

Это подтверждает и существующая практика охранной деятельности. В настоящее время частные охранники нередко используют наблюдение при охране объектов (например, на территориях, прилегающей к стадионам), а также при защите жизни и здоровья граждан, находясь не только непосредственно при охраняемом лице, но и в его окружении с целью выявления подозрительных лиц.

Однако при этом авторы законопроекта предлагают предоставить право на осуществление указанного наблюдения не только охраннику, но и новому, предусмотренному рассматриваемым законопроектом субъекту частной охранной деятельности – контролеру-наблюдателю. Полагаем, что введение указанной категории работников является излишней. Непонятно, зачем на охраняемом объекте, наряду с охранником, должен находиться еще и контролер-наблюдатель, не имеющий прав и с непонятным статусом. Оказание охранных услуг только с помощью контролеров-наблюдателей невозможно в силу требований Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Если предполагается использовать указанных лиц в торговых и иных подобных объектах, то непонятно, какую при этом услугу будет оказывать частная охранная организация. Если охрану имущества, то на объекте должен быть охранник, а не контролер-наблюдатель.

Предложение о введении в Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» контролера-наблюдателя не решает и проблемы так называемых «савокеров», существование которых никак не связано с появлением новой категории работников частных охранных организаций. Дело в том, что профессии – сторож, контролер, вахтер, предусмотрены Единым квалификационным справочником профессий. Это означает, что указанные лица выполняют трудовую функцию в соответствии с законодательством Российской Федерации. Они не имеют никакого отношения к частной охранной деятельности, так как не оказывают охранных услуг, а являются работниками организаций, являющихся собственниками объектов или владеющих ими на иных законных основаниях. В соответствии с трудовым законодательством собственник вправе включить в штат организации указанные должности и принять на них

работников. Тем самым собственник реализует предоставленное ему гражданским законодательством право на самозащиту. При этом сторожа, вахтеры, контролеры могут выполнять свои служебные обязанности только на объектах, принадлежащих собственнику. В указанном справочнике определены характеристики работ по этим профессиям, которые затем реализуются в соответствующих инструкциях. Данный справочник не предусматривает обучение работников названных профессий.

Необходимо также различать деятельность сторожей, вахтеров, контролеров, работающих на законных основаниях, от деятельности работников сторонних организаций, выполняющих аналогичные функции на объекте. В данном случае они незаконно выполняют охранные функции, поэтому с этим явлением должны бороться правоохранительные органы.

Кстати, частные охранные организации также имеют право в соответствии с Единым квалификационным справочником профессий включать в свой штат сторожей, вахтеров и контролеров, но только для охраны своего имущества.

Поэтому проблема заключается не в наличии «савокеров», а в том, что нередко не соблюдается законодательство, регламентирующее их деятельность. Вследствие этого при охране имущества используются псевдо сторожа, контролеры и т.п. Решение этой проблемы находится в ведении правоохранительных органов.

И, наконец, узаконение контролеров-наблюдателей может стимулировать руководителей частных охранных организаций на перевод охранников на указанные должности.

Что касается инцидентов в торговых точках, послуживших поводом для резкой необоснованной критики частной охраны в

средствах массовой информации и выступлениях некоторых публичных деятелей, то решение проблемы заключается не в том, кто будет охранять имущество собственника в торговых точках контролеры или частные охранники, а в том какие правами они при этом обладают и каким образом взаимодействуют с правоохранительными органами.

В связи с изложенным полагаем целесообразным согласиться с предложенным дополнением частью 5 в статью 3 и частью 9 в статью 11 за исключением положения о контролере-наблюдателе.

2. В законопроекте также предлагается изложить часть 4 статьи 4 в новой редакции, согласно которой заменяется право частных охранных организаций и частных детективов оказывать содействие правоохранительным органам на обязанность осуществлять такое содействие.

Не отрицая важность и необходимость оказания содействия правоохранительным органам, вместе с тем полагаем, что оно должно осуществляться в рамках законодательства Российской Федерации и без нарушения законных интересов частных охранных организаций и частных детективов. Вносимое предложение не отвечает указанным требованиям. Оно не только не решает имеющиеся проблемы, порожденные действующим законодательством, но и создает новые.

Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предоставляя право частным охранным организациям и частным охранникам оказывать содействие правоохранительным органам, вместе с тем не определяет в каких формах оно должно осуществляться, отсылая решение данного вопроса на уровень подзаконного акта. Постановление

Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 587 предусматривает возможность привлечения частных охранников за рамками выполнения трудовой функции и на безвозмездной основе при оказании содействия для участия в обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий; организации совместных патрулей, в состав которых включаются сотрудники органов внутренних дел или других правоохранительных органов, что фактически является понуждением к принудительному труду.

Вследствие этого, руководители частных охранных организаций вынуждены идти на нарушение Конституции Российской Федерации, финансового и трудового законодательства.

Кроме того, частные охранники при оказании подобного содействия никак не защищены законом. В случае причинения им вреда страховые компании отказываются выплачивать компенсацию, так как вред им причинен не при исполнении трудовой функции.

Привлечение частного охранника к оказанию содействия за рамками выполнения трудовой функции противоречит и статье 12.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», согласно которой частные охранники вправе, но не обязаны оказывать содействие правоохранительным органам при охране объектов и сопровождении грузов.

В случае принятия предлагаемого изменения содействие становится обязанностью, неисполнение может расцениваться, как неисполнение лицензионных требований со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Представляется решить проблему, связанную с оказанием содействия, следовало бы таким же образом, как это сделано в

Федеральном законе «О ведомственной охране», в соответствии с которой работники ведомственной охраны оказывают содействие в пределах своей компетенции, то есть при выполнении трудовой функции.

Для справки: указанный закон не предусматривает возможность оказания ведомственной охраной содействия правоохранительным органам.

Кардинальным образом меняется ситуация в данной сфере, если предоставить право частным охранным организациям на возмездной договорной основе поддерживать порядок на территории муниципальных образований не только в ходе массовых мероприятий. Таким образом, органы местного самоуправления смогут реализовать закрепленное в Конституции Российской Федерации право осуществлять охрану общественного порядка (ст.132). В свою очередь частные охранные организации расширят свои право для обеспечения антитеррористической защищенности объектов, охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан, а частные охранники получат законное право реализовывать свои права и обязанности в ходе трудовой функции.

Одновременно это позволяет перейти к формированию территориальных систем обеспечения безопасности с широким применением технических средств охраны и групп быстрого реагирования, что снижает издержки государства на охрану государственных и муниципальных объектов.

3. С целью пресечь деятельность недобросовестных частных охранных организаций, предоставляющих охранные услуги ненадлежащего качества и основной целью которых является

получение максимальной прибыли любым путем в ущерб материальным интересам граждан и юридических лиц, а также защищенности и безопасности объектов охраны, законопроектом предусматривается введение ограничения для частных охранных организаций на заключение контрактов (договоров) по предоставлению охранных услуг, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Законопроектом устанавливается, что требования к частным охранным организациям, оказывающим охранные услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяются Правительством Российской Федерации.

Предлагаемые изменения корреспондируют положению Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которому Правительство Российской Федерации вправе устанавливать требования к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов.

Вместе с тем необходимо отметить, что главными проблемами в данном вопросе являются демпинг со стороны участников торгов, а также политика ряда органов исполнительной власти, направленная не на создание эффективных систем защиты государственных и муниципальных объектов, а на экономию бюджетных средств любым путем, даже в ущерб безопасности вверенных объектов.

Для решения указанных проблем нет необходимости вносить изменения в Закон «О частной детективной и охранной

деятельности в Российской Федерации» на предмет формирования специальных требований к частным охранным организациям, предоставляющих охранные услуги по контрактам (договорам), финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В целях недопущения указанных недостатков необходимо:

провести торги на единой торговой площадке с максимальным охватом объектов;

при расчете начальной (максимальной) цены лота заказчик должен учитывать, что заработная плата частного охранника не должна быть ниже величины минимального прожиточного минимума для трудоспособного населения, утвержденного исполнительным органом власти для региона;

торги по закупке работ и услуг в сфере безопасности должны быть проведены в форме открытого конкурса;

величина лота должна охватывать максимально разумное количество объектов и не нарушать условия для конкуренции среди участников торгов;

обеспечение заявки для участника торгов должно быть минимальным, а обеспечение контракта (договора) для победителя торгов должно быть разумно максимальным;

предоставить заказчику право финансовые средства, сэкономленные в результате торгов по закупке работ и услуг в сфере безопасности, использовать для повышения уровня защиты вверенных им объектов.

Данные рекомендации возможно выполнить в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ и существующих полномочий органов исполнительной власти.

При необходимости Минэкономразвитие России и ФАС России могут направить свои рекомендации в адрес органов исполнительной власти.

Предлагаем рассмотреть предложения ННФ «ИБР» по внесению изменений в Закон «О частной детективной и охранной деятельности».

Члены Экспертного совета ННФ «ИБР»

В.И. Шестаков

В.А. Ананьев

14 сентября 2015 года