

Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О частной охранной деятельности»

Предметом правового регулирования настоящего Федерального закона является частная охранная деятельность, осуществляемая частными охранными организациями. В настоящее время частная охранная деятельность регламентируется в одном законе с частной детективной деятельностью - Законом Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», принятом 11 марта 1992 года. Более чем двадцатипятилетняя практика совместного регулирования указанных видов деятельности в одном законе убедительно свидетельствует о необходимости разработки и принятия отдельных законов – о частной охранной деятельности и о частной детективной деятельности.

Необходимость подготовки отдельного закона, регламентирующего частную охранную деятельность, обусловлена следующими обстоятельствами.

В соответствии с действующим законодательством охранная и детективная деятельности представляют собой два отдельных, самостоятельных вида деятельности, у которых практически нет ничего общего, что давало бы основание регулировать их в одном законе. Они различны по своему содержанию, характеру, оказываемым услугам, правовой природе. Охранная деятельность в основном нацелена на обеспечение сохранности имущества юридических и физических лиц, защиту жизни и здоровья охраняемых лиц, в то время как детективная – представляет собой разновидность сыскной, юридической деятельности, а её содержанием является сбор сведений в рамках оказываемых детективных услуг. Различны и цели указанных видов деятельности. Детективная деятельность осуществляется в целях собирания сведений в интересах заказчиков детективных услуг, охранная – в целях охраны имущества юридических и физических лиц, защиты жизни и здоровья охраняемых лиц, обеспечения порядка.

Различны и субъекты, осуществляющие указанные виды деятельности. Частную охранную деятельность осуществляют частные охранные организации, частную детективную деятельность – частные детективы. При этом действующее законодательство запрещает одному лицу заниматься одновременно детективной и охранной деятельностью.

Правовое регулирование охранной и детективной деятельности в отдельных законах целесообразно и с точки зрения юридической техники. В действующем Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» содержится немало отсылочных норм, действие которых одновременно распространяется на частную детективную деятельность и на частную охранную деятельность. Однако с учётом существенных различий между этими видами деятельности применить их практически невозможно.

По пути отдельного правового регулирования частной охранной и детективной деятельности идёт и зарубежная законодательная практика и, в частности, практика большинства государств-участников СНГ.

Подготовка и принятие отдельного закона, регламентирующего частную охранную деятельность, обусловлено не только соображениями формального характера (разделение общего закона на два самостоятельных), но и необходимостью существенного, принципиального изменения его содержания. Потребность в этом обусловлена тем, что действующий Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» к настоящему времени в значительной мере устарел и вследствие этого не отвечает потребностям современной практики, поскольку отражает реалии характерные для того времени, когда охранная деятельность находилась в стадии становления. Наличие в Законе нечетких формулировок и положений затрудняет их понимание, допускает двоякое толкование, что в итоге создает серьезные затруднения в его

применении на практике. Кроме того, с момента его принятия существенно изменилось законодательство, составляющее правовую основу охранной деятельности.

Предпринимаемые в последние годы попытки исправить сложившееся положение путем внесения отдельных изменений в указанный Закон не только не решили проблему, но и породили новые, привнесли в него дополнительные противоречия и несогласованности между внесенными и существующими нормами. Все это создает серьезные трудности в правоприменительной практике, существенно ограничивает права и законные интересы субъектов рынка охранных услуг.

Законопроект разработан в целях:

обеспечения единой государственной политики в сфере частной охранной деятельности;

разграничения двух самостоятельных, различных по своему содержанию, предпринимательских видов деятельности;

дальнейшего совершенствования законодательства в сфере охраны;

приведения охранного законодательства в соответствие с законодательством Российской Федерации;

совершенствования контроля и надзора за охранной деятельностью;

наиболее полного и отвечающего потребностям современной практике урегулирования правоотношений, возникающих в процессе осуществления частной охранной деятельности;

более четкого определения участников охранной деятельности, порядка получения ими соответствующего статуса, их прав и обязанностей;

законодательного урегулирования порядка и форм взаимодействия субъектов охранной деятельности с правоохранительными органами в сфере обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью.

В законопроекте сохранено из действующего Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» всё положительное и выдержавшее испытание временем, и, наоборот, исключено всё наносное, надуманное и мешающее поступательному развитию частной охранной деятельности. В законопроекте учтены потребности современной охранной практики, научные разработки, положительный опыт и законодательство, в том числе и зарубежное, в этой сфере.

Как и в действующем Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» заниматься охранной деятельностью разрешено только юридическим лицам. Индивидуальные предприниматели таким правом не обладают. Такое ограничение обусловлено тем, что охранная деятельность осуществляется с использованием служебного оружия, приобретать и хранить которое по Закону «Об оружии» вправе только юридические лица.

Законопроект содержит следующие основные принципиально новые положения:

1. Из названия исключено имеющееся в действующем Законе словосочетание «в Российской Федерации», что позволит частным охранным организациям оказывать охранные услуги за рубежом в соответствии с нормами ВТО и законодательством государства оказания охранных услуг.

2. Уточнён предмет правового регулирования настоящего Закона.

При его определении акцент сделан на то, что им регулируется только охранный деятельность, осуществляемая одним субъектом – частными охранными организациями.

3. Значительно расширен понятийный аппарат.

В частности, даны такие новые понятия как: руководитель частной охранной организации, телохранитель, личная карточка телохранителя, охраняемое лицо, заказчик охранной услуги, прилегающая к охраняемому объекту территория, массовое мероприятие, обеспечение порядка в местах проведения массового мероприятия,

использование оружия, использование специальных средств, применение оружия, применение специальных средств, уточнено содержание понятий, имеющих в действующем Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

4. Цели и задачи охранной деятельности определены с учётом её предпринимательского характера, сочетания частных и публичных интересов при её осуществлении, отнесения охранных услуг к услугам безопасности. При этом подчеркнута, что оказываемые частными охранными организациями услуги отнесены законодательством, к услугам безопасности и вследствие этого частные охранные организации являются субъектами негосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

5. С учетом объективных потребностей рынка, сложившейся практики конкретизированы и дополнены виды охранных услуг.

6. Детализирован порядок оказания охранных услуг, установлены дополнительные условия заключения договора оказания охранных услуг,

7. Предусмотрен субподряд при оказании охранных услуг. Необходимость в этом обусловлена рядом обстоятельств. Несмотря на то, что ни действующий Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», ни Гражданский кодекс Российской Федерации не содержат запрета на использование субподряда в частной охранной деятельности, и в судебной практике, и среди контролирующих (надзорных) органов нет определённости по рассматриваемому вопросу. В одних случаях использование субподряда в частной охране признается правомерным, в других – принимается противоположное решение. Отрицательное решение по данному вопросу приводит к необоснованному ограничению конституционных прав частных охранных организаций и, в частности, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ограничено это право может быть только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Очевидно, что ни одно из указанных обстоятельств не даёт основания для запрета на использование субподряда в частной охранной деятельности.

В целях устранения неопределенности по данному вопросу и недопущения возможности неограниченного усмотрения в процессе правоприменения представляется целесообразным прямо указать в тексте законопроекта на возможность применения субподряда при оказании охранных услуг. Важным аргументом в пользу такого решения данного вопроса является и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации неоднократно указывавшего, что «федеральный законодатель должен исходить из того, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами, и использовать лишь такие правовые средства, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод».

8. Предусмотрена возможность создания частными охранными организациями филиалов и дочерних обществ, саморегулируемых организаций.

9. Установлена обязанность частной охранной организации страховать риск ответственности за нарушение договора на оказание охранных услуг, риск

ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при осуществлении охранной деятельности.

10. В отличие от действующего Закона, законопроект предусматривает только административное приостановление охранной деятельности, что полностью согласуется с административным законодательством, судебной практикой. При этом прописан порядок и основания такого приостановления. Указанная мера административного воздействия допускается только по решению суда и в части, касающейся приостановления деятельности по оказанию охранной услуги, при оказании которой было допущено нарушение, послужившее основанием для приостановления.

11. Определены участники охранной деятельности, их права и обязанности, прописан порядок приобретения и утраты статуса соответствующим участником.

12. Вводится институт телохранителей. Это позволяет законодательно закрепить более чем двадцатилетнюю практику частных охранных организаций, которые фактически осуществляли телохранительство при оказании такой услуги как «защита жизни и здоровья граждан». Указанная законодательная новелла соответствует международной практике и законодательству. В частности, институт телохранителей предусматривает Модельный закон для государств-участников СНГ «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) детективной деятельности».

Законодательное закрепление института телохранителей позволит соответствующим государственным органам осуществлять действенный контроль (надзор) за деятельностью телохранителей.

В законопроекте четко прописан правовой статус и полномочия телохранителя, определены требования к гражданам, претендующим на его приобретение.

13. В целях обеспечения общественной безопасности, осуществления действенного государственного контроля за оборотом оружия в процессе осуществления охранной деятельности, более четко и конкретно сформулированы условия и основания применения охранниками физической силы, специальных средств, оружия.

14. Дополнен перечень услуг, при оказании которых разрешается использование оружия, специальных средств и технических средств, определены случаи применения гражданского неогнестрельного оружия и тем самым устранён пробел в этой части в действующем Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Телохранителю предоставлено право не только использовать оружие при защите жизни и здоровья охраняемых лиц, но и прописано, в каких случаях он вправе его применить.

15. Предусмотрена система мер по защите от проникновения в охранные и сыскные организации криминальных элементов. В частности, значительно ужесточены требования к гражданам, претендующим на работу в качестве охранника (телохранителя), лицам, претендующим на получение лицензии на частную охранную деятельность.

16. Приведен в соответствие с законодательством в сфере образования порядок подготовки и профессионального обучения, повышения квалификации руководителей частных охранных организаций, охранников.

17. С учётом сложившейся практики, взаимных интересов правоохранительных органов и частных охранных организаций определены основные направления их взаимодействия, права и обязанности частных охранных организаций и полномочий правоохранительных органов при осуществлении такого взаимодействия.

Принципиально важной является норма, содержащаяся в данной главе, согласно которой мероприятия по взаимодействию с правоохранительными органами не могут нарушать обязательств частных охранных организаций по договору с заказчиком.

18. В целях совершенствования государственного контроля над частной охранной деятельностью прописаны грубые нарушения порядка осуществления охранной деятельности, установлены дополнительные ограничения на её осуществление.

19. Законопроект существенно отличается от действующего Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» по структуре. Он состоит из 9 глав и 53 статей. Законопроект содержит три новые главы, а именно: «Осуществление охранной деятельности», «Участники охранной деятельности, их права и обязанности. Профессиональная подготовка работников частных охранных организаций, осуществляющих трудовую функцию, непосредственно связанную с оказанием охранных услуг», «Взаимодействие частных охранных организаций с правоохранительными органами». Главы и статьи сгруппированы по принципу – от общего к частному. Содержание глав и статей строго соответствует их названию. Сведено к минимуму количество бланкетных и отсылочных норм.

По своему содержанию законопроект отражает баланс интересов государства и бизнеса, закрепляет сложившуюся положительную практику охранной деятельности, основывается на современном законодательстве, научных исследованиях в указанной сфере. Его принятие будет способствовать обеспечению единой государственной политики в охранной деятельности, более эффективному использованию возможностей частной охраны в обеспечении национальной безопасности, совершенствованию государственного контроля (надзора) над частной охранной деятельностью, совершенствованию законодательства в сфере частной охраны, цивилизованному развитию рынка охранных услуг, малому и среднему предпринимательству, препятствовать вхождению в рынок неподготовленных и недобросовестных хозяйствующих субъектов.

Принятие данного законопроекта потребует внесения изменений в действующее законодательство - признания Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» утратившим силу в части, касающейся правового регулирования частной охранной деятельности.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ к проекту федерального закона «О частной охранной деятельности»

Учитывая, что финансирование органов, осуществляющих контроль и надзор за частной охранной деятельностью, производится в пределах средств, выделяемых на содержание государственных органов из бюджетов соответствующих уровней, и что суммы лицензионных сборов за выдачу лицензий на указанные виды деятельности зачисляются в соответствующие бюджеты, реализация законопроекта не потребует дополнительных материальных и финансовых затрат из федерального бюджета.