

Экспертами Независимого научного Фонда «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» Валерием Шестаковым и Виктором Ананьевым по поручению Постоянной комиссии Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ по вопросам обороны и безопасности разработан проект Модельного закона «Об охранной деятельности негосударственных (частных) охранных организаций».

Мы публикуем Пояснительную записку и проект Модельного закона. Свои замечания и предложения разработчикам законопроекта направляйте по адресам: anvictor@rambler.ru или anvictor@list.ru.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Модельного закона «Об охранной деятельности негосударственных (частных) охранных организаций»

Настоящий Модельный закон подготовлен в соответствии с решением МПА СНГ от 1 марта 2016 года.

Предметом правового регулирования настоящего Закона является охранная деятельность негосударственных (частных) охранных организаций (далее – охранных организаций). По действующему Модельному закону «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности», принятом на двадцать первом заседании МПА СНГ (Постановление № 21-11 от 16 июня 2003 года), частная охранная деятельность регулируется в одном законе с частной детективной деятельностью. Более чем двадцатилетняя практика совместного регулирования указанных видов деятельности в одном законе убедительно свидетельствует о необходимости разработки и принятия отдельных модельных законов - об охранной деятельности и о детективной деятельности. Необходимость в этом обусловлена рядом обстоятельств.

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 ее содержанием является сбор сведений в рамках оказываемых детективных услуг. Различны и цели указанных видов деятельности. Детективная деятельность осуществляется в целях собирания сведений, охранная – в целях охраны. Важно и то, что действующее законодательство запрещает одному лицу заниматься одновременно детективной и охранной деятельностью.

Правовое регулирование охранной и детективной деятельностью в отдельных законах целесообразно и с точки зрения юридической техники. В действующем Модельном законе содержится немало отсылочных норм, действие которых одновременно распространяется на частную детективную и на частную охранную деятельности. Однако с учетом существенных различий между этими видами деятельности применить их практически невозможно.

Подготовка отдельного модельного закона, регламентирующего охранную деятельность, обусловлена не только соображениями формального характера, но и необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства в сфере охраны. Отсутствие основательной правовой базы, постоянное запаздывание с принятием необходимых нормативных правовых актов является существенным тормозом развития законодательства в этой сфере,

создает серьёзные препятствия для создания цивилизованного рынка охранных услуг.

Принятый в 2003 году Модельный закон «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности» к настоящему времени в значительной мере устарел, поскольку отражает реалии характерные для того времени, когда охранный деятельность находилась в стадии зарождения, отсутствовала практика, многие актуальные вопросы были теоретически не проработаны. Кроме того, с момента его принятия существенно изменилось законодательство государств-участников СНГ, составляющее правовую основу охранной деятельности.

Приведение указанного Модельного закона в соответствие с современными потребностями теории и практики путем внесения в него изменений и дополнений не решит проблемы правового регулирования охранной деятельности, а наоборот, создаст новые, привнесет в него дополнительные противоречия и несогласованности между внесенными и существующими нормами, что породит серьезные трудности в правоприменительной практике. Поэтому и было принято решение о разработке отдельного, существенно отличающегося и по форме и по содержанию Модельного закона, регулирующего охранную деятельность. В нем было сохранено все положительное и выдержавшее испытание временем, и, наоборот, исключено все наносное, надуманное и мешающее поступательному развитию охранной деятельности. В законопроекте учтены потребности современной охранной практики, научные разработки, положительный опыт и законодательство государств-участников СНГ в этой сфере.

Законопроект разработан в целях:

- разграничения двух самостоятельных, различных по своему содержанию, предпринимательских видов деятельности;
- унификации законодательства государств-участников СНГ, регулирующего охранную деятельность;

- создания правовой основы для формирования единой государственной политики в сфере охраны;
- дальнейшего совершенствования законодательства в сфере охраны;
- наиболее полного и отвечающего потребностям современной практике урегулирования правоотношений, возникающих в процессе осуществления охранной деятельности;
- более четкого определения участников охранной деятельности, порядка получения ими соответствующего статуса, их прав и обязанностей;
- совершенствования контроля и надзора за охранной деятельностью.

Проект Модельного закона содержит следующие принципиально новые положения:

1. Скорректировано название Модельного закона.

С учетом положений гражданского законодательства о предпринимательской деятельности и правоприменительной практики государств-участников СНГ законопроект имеет следующее название «Об охранной деятельности негосударственных (частных) охранных организаций». В отличие от прежнего названия, словосочетание «негосударственная (частная)» отнесено не к охранной деятельности, а к охранным организациям, осуществляющим указанную деятельность. Это сделано для того, чтобы отграничить негосударственные (частные) охранные организации от других субъектов, осуществляющих охранную деятельность на коммерческой основе.

2. Уточнен предмет правового регулирования настоящего Закона.

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

3. Значительно расширен понятийный аппарат.

В частности, даны такие понятия как: руководитель негосударственной (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 имеющихся в действующем Модельном законе понятий.

4. Цели и задачи охранной деятельности определены с учётом ее предпринимательского характера, сочетания частных и публичных интересов при ее осуществлении, отнесения охранных услуг к услугам безопасности.

5. Более конкретно и с учетом предпринимательского характера охранной деятельности сформулированы основные принципы охранной деятельности.

6. Конкретизированы и уточнены виды охранных услуг.

7. Детализирован порядок оказания охранных услуг, установлены дополнительные условия заключения договора оказания охранных услуг, предусмотрен субподряд.

8. Установлена обязанность 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.

9. Прописан порядок и основания административного приостановления охранной деятельности.

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

11. Предусмотрена возможность создания охранными организациями филиалов и дочерних обществ.

12. Рассмотрены вопросы, касающиеся использования оружия, специальных средств и технических средств, определены

случаи применения гражданского неогнестрельного оружия и тем самым устранен пробел в этой части в действующем Модельном законе.

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

13. Более четко и конкретно определены случаи применения физической силы.

14. Определены основание, содержание и порядок взаимодействия охранных организаций с правоохранительными органами. При этом особо подчеркнута, что оказываемые охранными организациями услуги отнесены законодательством, в том числе и зарубежным, к услугам безопасности и вследствие этого охранные организации являются субъектами негосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

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

В указанной главе также названы основные направления взаимодействия, права и обязанности охранных организаций и полномочий правоохранительных органов при осуществлении взаимодействия.

15. В целях совершенствования государственного контроля прописаны грубые нарушения порядка осуществления охранной деятельности, установлены дополнительные ограничения на ее осуществление.

16. Предоставлена возможность охранным организациям объединяться в саморегулируемые организации.

Законопроект состоит из 9 глав и 53 статей.

По своему содержанию проект Модельного закона отражает баланс интересов государства и бизнеса, закрепляет сложившуюся положительную практику охранной деятельности, учитывает

законодательство государств-участников СНГ, научные разработки в указанной сфере. Его принятие будет способствовать цивилизованному развитию охранной деятельности, дальнейшей унификации и совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в этой сфере, достижению целей развития малого и среднего предпринимательства, служить надежным ориентиром для разработки национального законодательства в сфере охраны.