

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

№ сервиса 2014 г.

№ ВН-ПАК-3/32



Государственная Дума ФС РФ
Дата 16.04.2014 Время 16:17
№500359-6; 1.1

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы вношу проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране».

Приложение:

- 1) текст законопроекта - 2л.
- 2) пояснительная записка - 7л.
- 3) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению в связи с принятием законопроекта - 1л.
- 4) финансово-экономическое обоснование - 1л.
- 5) материалы по законопроекту на магнитном носителе - 1шт.

Депутат Государственной Думы

А.К. Луговой

Вносится депутатом
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

А.К. Луговым

Проект № 500359-6

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

«О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 16, ст. 1935; 2006, № 26, ст. 2779; 2007, № 49, ст. 6079; 2009, № 19, ст. 2279; 2010, №48, ст. 6246) следующие изменения:

1) в части первой статьи первой после слов «далее – имущество» дополнить словосочетанием «являющиеся государственной собственностью и находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти и»;

2) статью 5 дополнить частью четвертой следующего содержания:

«Органы управления ведомственной охраной не могут создаваться в виде государственных унитарных предприятий»;

2) часть вторую статьи 8 и статью 26 признать утратившей силу.

3) из части первой статьи 10 исключить словосочетание: «...и (или) средств собственников охраняемых объектов»;

4) из части первой статьи 19 исключить словосочетание: «...и (или) средств собственников охраняемых объектов».

Статья 2

Признать утратившими силу:

Федеральный закон от 15 июня 2006 года № 88-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О ведомственной охране» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 26, ст. 2779);

2) абзац четвертый пункта 4 статьи 9 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 381-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 26, ст. 2779).

Президент
Российской Федерации



Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране»

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны определяет Федеральный закон от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране». В соответствии с указанным Федеральным законом тринадцати федеральным органам исполнительной власти (министерствам и агентствам) предоставлено право создания ведомственной охраны. В настоящее время одиннадцать из них создали такую охрану. Министерство регионального развития Российской Федерации таким правом не воспользовалось, а Федеральное агентство специального строительства в 2010 г. упразднило ведомственную охрану.

Ведомственная охрана осуществляет охрану более 46 тысяч объектов, имеет на вооружении боевое стрелковое и служебное оружие, численный состав – более 212 тысяч сотрудников.

Предлагаемые в Федеральный закон "О ведомственной охране" изменения направлены на приведение его норм в соответствие с нормами Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», ВТО, антимонопольным законодательством, нормативными правовыми актами, регламентирующими другие виды охраны.

Так изменения в статью 5 и часть 2 статьи 8 Федерального закона «О ведомственной охране» призваны исключить возможность заниматься ведомственной охране (соответственно Федеральным органам

исполнительной власти, создавшим такую охрану) коммерческой деятельностью. С этой целью предлагается статью 5 указанного Федерального закона дополнить нормой, запрещающей создавать ведомственную охрану в виде государственных унитарных предприятий.

Необходимость в таком дополнении обусловлена тем, что на практике федеральные органы исполнительной власти, как правило, (9 из 13 министерств и агентств, имеющих право на создание ведомственной охраны) создают ведомственную охрану путем учреждения государственного унитарного предприятия. Подобная практика противоречит нормам гражданского законодательства и Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». По действующему гражданскому законодательству унитарные предприятия являются коммерческими организациями со специальной правоспособностью. Поэтому цели их создания чётко определены в Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», пункт 4 статьи 8 которого содержит исчерпывающий перечень случаев, когда и для каких целей могут создаваться унитарные предприятия. Указанная статья не предусматривает создания государственного унитарного предприятия для осуществления охранной деятельности.

Учитывая, что в соответствии с нормами Гражданского кодекса унитарное предприятие представляет собой коммерческое предприятие, основной целью которого является извлечение прибыли, то ведомственная охрана фактически утратила статус государственной охраны и стала еще

одним субъектом рынка охранных услуг, обладая при этом целым рядом конкурентных преимуществ, необоснованно предоставленных ей действующим Федеральным законом «О ведомственной охране».

Вместе с тем, принятие только предлагаемого изменения в статью 5 указанного Федерального закона вряд ли позволит достичь цели, на достижение которых она направлена. Для этого необходимо, кроме того, исключить часть 2 статьи 8 Федерального закона «О ведомственной охране», которая предоставляет ведомственной охране право осуществлять охрану объектов иных форм собственности на договорной основе.

В настоящее время из 46 176 объектов, охраняемых ведомственной охраной, только 10 834 объекта являются государственной собственностью и находятся в сфере ведения соответствующего федерального органа исполнительной власти. Остальные охраняемые объекты (преобладающее большинство) относятся к иным формам собственности как находящимся, так и не находящимся в ведении федерального органа исполнительной власти, создавшего ведомственную охрану. Указанные данные наглядно свидетельствуют о том, что ведомственная охрана в основном осуществляет охрану объектов иных форм собственности на договорной основе, то есть по существу занимается коммерческой деятельностью.

Подобная практика создает благоприятные условия для коммерциализации федеральных органов исполнительной власти, переориентации их деятельности на извлечение прибыли, коррумпированности чиновников, финансовых злоупотреблений, объективно

затрудняет осуществление действенного контроля как федеральным органом исполнительной власти, создавшим ведомственную охрану, так и органом внутренних дел.

В связи с тем, что ведомственная охрана юридически является разновидностью государственной охраны, следует ограничить ее полномочия путем предоставления ей права осуществлять защиту охраняемых объектов, являющихся исключительно государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов, имеющих право на создание ведомственной охраны.

Оставление за ведомственной охраной права на охрану объектов иных форм собственности чрезмерно расширяет ее полномочия, не отвечает целям и задачам, на достижение и решение которых она создавалась, ставит в привилегированное положение отдельные министерства, разрешая только им заниматься коммерческой деятельностью путем создания ведомственной охраны. Кроме того, это влечет за собой появление на рынке охранных услуг нового субъекта в лице федерального органа исполнительной власти, создавшего ведомственную охрану, и тем самым ставит в неравное положение других его участников и, в первую очередь, частную охрану. Это проявляется в том, что ведомственной охране не требуется получения лицензии на охрannую деятельность. Она имеет право использовать в своей деятельности не только служебное, но и боевое ручное стрелковое оружие, которое может получать во временное пользование бесплатно в органах внутренних дел. Обладает ведомственная охрана по сравнению с частной

охраной рядом других конкурентных преимуществ, в том числе вытекающих из самого факта принадлежности к федеральному органу исполнительной власти, создавшему ведомственную охрану. Это противоречит сути рыночной экономики. Государство, путем приведения законодательства в соответствие с законами рынка, должно устранять подобные противоречия.

Наличие у ведомственной охраны права охранять объекты иных форм собственности на договорной основе противоречит и нормам ВТО.

В нормах ВТО под услугой понимается любая услуга в любом секторе, за исключением услуг, поставляемых при осуществлении функций правительственной власти. При этом «услуга, поставляемая при осуществлении функций правительственной власти» означает любую услугу, которая поставляется на некоммерческой основе и не на условиях конкуренции с одним или несколькими поставщиками услуг.

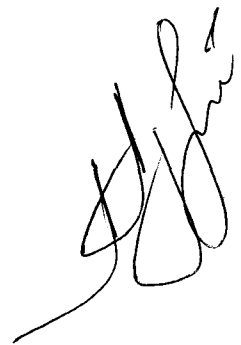
Учитывая, что нормы ВТО обладают приоритетом по отношению к нормам внутреннего законодательства, статья 8 Федерального закона «О ведомственной охране», в части, касающейся права ведомственной охраны на оказание охранных услуг по заключаемым коммерческим договорам, должна быть приведена в соответствие с нормами ВТО.

Сохранение этой и ряда других норм без изменения может привести к обвинению России в нарушении норм ВТО и наличии в законодательстве дискриминационных норм, в том числе нарушающих антимонопольное законодательство.

Предложение об исключении статьи 26 Федерального закона «О ведомственной охране» направлено на более четкое определение предмета правового регулирования данного закона, ограничение его действия только рамками ведомственной охраны. Из текста статьи 26 указанного Федерального закона следует, что его действие, за исключением статей 5, 8 и 9 распространяется на военизированные и сторожевые подразделения ФГУП «Охрана» МВД России.

Распространение действия Федерального закона «О ведомственной охране» на ФГУП «Охрана» МВД России противоречит преамбуле к указанному Федеральному закону, в которой определено, что предметом его правового регулирования являются организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны. ФГУП «Охрана» не относится к ведомственной охране. В соответствии с Уставом ФГУП «Охрана» оно имеет статус государственной коммерческой организации. Поэтому основной целью ее деятельности, как и любой другой коммерческой организации, является извлечение прибыли. Согласно Федеральному закону «О ведомственной охране», другим нормативным правовым актам, регламентирующим ее деятельность, ведомственная охрана не отнесена к коммерческим организациям. Поэтому действие указанного Федерального закона не может распространяться на деятельность ФГУП «Охрана». Указанное предприятие является одним из субъектов рынка охранных услуг и его деятельность должна регулироваться аналогичным для других участников рынка охранных услуг законодательством.

Внесение всех предлагаемых изменений направлено на дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего охранную деятельность в Российской Федерации в целом и ведомственной охраны в частности, приведение его в логически стройную систему. Их принятие отвечает законным интересам государства, граждан, всем хозяйствующим субъектам, действующим на рынке охранных услуг. Реализация данного законопроекта не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a personal name.

ПЕРЕЧЕНЬ
актов федерального законодательства, подлежащих принятию,
изменению или признанию утратившими силу в связи с принятием
федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О
ведомственной охране»

Принятие федерального закона не повлечет за собой необходимости
внесения изменений в иные законодательные акты Российской Федерации.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a personal name.

ФИНАНСОВО – ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон «О ведомственной охране»

Принятие федерального закона не потребует финансирования из средств федерального бюджета.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the left.