



Совет по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности

101000, г. Москва, ул. Малая Лубянка,
д. 16/4, оф. 212
Тел. +7 (495) 114 50 34
sovetspknsb@mail.ru
spk-nsb.ru

№ 5/1-2020

от «27» января 2020 года

Мифы и реальность о независимой оценке квалификации в области частной охраны

16 января 2020 года на медеапортале «Хранитель» опубликована статья «Легенда о неокрепостничестве и узкофрагментации». Так как её автор не указан, для нас важно ни кто сказал, а что сказал, будем считать, что это позиция редакции. Вопросы, поднятые в статье, актуальны для охранного бизнес-сообщества, поэтому в очередной раз считаем необходимым довести до всех заинтересованных лиц реальную информацию о проведении независимой оценке квалификации и разработке профессиональных стандартов в области частной охранной деятельности.

Ранее мы уже обсуждали эту тему с ФКЦ РОС. К сожалению, информационный портал «ГардИнфо» и медиапортал «Хранитель» не публикуют наши письма на своих страницах, поэтому публичная дискуссия проходит в режиме обмена письменными посланиями, что не позволяет довести до охранного сообщества суть государственной политики в области независимой оценки квалификации, важность и необходимость в профессиональных стандартах в её реализации. В результате у части бизнес-сообщества складывается превратное мнение о независимой оценке квалификации в частной охранной деятельности в целом и профессиональных стандартах в этом виде профессиональной деятельности в частности.

Давайте, проясним ситуацию.

Начнём с небольшого исторического экскурса.

В майском Указе 2012 года В.В. Путин определил стратегическое направление государственной политики по подготовке трудовых ресурсов России. Инициатива в этом деле была предоставлена работодателям, которые должны определить новые требования к работникам в интересах производства. Минтруда России отвечает за реализацию государственной политики в этой области и координирует деятельность иных государственных органов и институтов общества, участвующих в данном процессе.

В целях повышения влияния работодателей на процесс подготовки трудовых ресурсов был создан Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (НСПК), и по инициативе бизнес-сообществ сформированы советы по профессиональным квалификациям (СПК). Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» разъяснил цели, задачи и порядок проведения независимой оценки квалификации. Основное её предназначение заключается в том, что независимые (не являющиеся представителями государственных органов, образовательных организаций, работодателей) и аккредитованные в установленном порядке эксперты осуществляют оценку квалификации (уровень знаний, умений, навыков и опыта), полученной в образовательной организации с точки зрения её соответствия требованиям программы подготовки охранников, разработанной в соответствии с профессиональным стандартом в данном виде

деятельности. Такая оценка позволяет определить фактическое соответствие знаний охранника его квалификации, полученной в образовательной организации. Независимая оценка квалификации не может быть проведена при отсутствии профессионального стандарта в том или ином виде профессиональной деятельности. Вот почему необходима их разработка – они часть, элемент единой системы проведения независимой оценки квалификации, порядок проведения которой определён Трудовым кодексом РФ (ст.ст. 195.1, 195.2, 195.3, 196, 197), указанным федеральным законом, другими нормативными правовыми актами. Перечисленные нормативные правовые акты не содержат ни одной нормы, в которой бы указывалось о рекомендательном характере независимой оценки квалификации. В противном случае её нормативное регулирование, огромные финансовые затраты на организацию и проведение лишены всякого смысла. В полной мере данное положение относится и к разработке профессиональных стандартов. Коль скоро предусмотрена независимая оценка квалификации, следовательно, должен быть профстандарт. Поэтому дискуссия об их необходимости в той или иной сфере профессиональной деятельности лишена законной основы. Более того, в Постановлении Правительства РФ от 27.06.2016 г. № 584 содержится требование, согласно которому даже государственные внебюджетные фонды Российской Федерации, государственные или муниципальные учреждения, государственные или муниципальные унитарные предприятия, а также государственные корпорации, государственные компании и хозяйственные общества, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности **должны подготовить планы по организации применения** профессиональных стандартов в части требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, установленных ТК РФ, другими федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. При этом предписывается реализация таких планов до 1 января 2020 года.

Организация подготовки профессиональных стандартов, формирование центров оценки квалификации (ЦОК), подготовка их экспертов и оценочных критериев для проведения квалификационных экзаменов возложена законодательством в области независимой оценки квалификации на советы по профессиональным квалификациям, применительно к частной охранной деятельности таковым является СПК в негосударственной сфере безопасности.

Не отрицая необходимости профессионального стандарта в области частной охранной деятельности, авторы анализируемой статьи предлагают свой концептуальный подход относительно их количества в данной сфере деятельности и их содержания. Суть его состоит в том, что для проведения независимой оценки квалификации в области частной охранной деятельности может быть принято неопределенное количество профессиональных стандартов в зависимости от ведомственной принадлежности охраняемых объектов, особенностей их охраны, социальной значимости и др. К настоящему времени сторонниками данного подхода подготовлены два профстандарта – в области образования и здравоохранения. Если следовать указанным критериям для разработки профстандартов в сфере частной охранной деятельности, то вполне логично появление профстандартов например, в области железнодорожного, морского, речного транспорта, охраны объектов топливно-энергетического комплекса, ЖКХ, торговых центров, ритуальных объектов и т.д.

Какие правовые последствия повлечет за собой реализация указанного подхода.

Разработка профессионального стандарта не самоцель, им определяются требования к уровню квалификации работника. На его основе разрабатывается и принимается программа подготовки охранника. Их количество должно соответствовать количеству профессиональных стандартов. Каждая программа будет иметь

узконаправленный характер (программа подготовки работника по обеспечению охраны образовательных, медицинских, транспортных и т.д. организаций). Гражданин, прошедший подготовку по одной из указанных программ, не может претендовать на предусмотренную единым квалификационным справочником профессий профессию «охранник», а получает несуществующую профессию, например, «работник по обеспечению охраны образовательных организаций» и вследствие этого может быть принят на работу только в охранную организацию, осуществляющую охрану объектов образования. При необходимости трудоустройства в другую частную охранную организацию, осуществляющую охрану иных объектов, такой охранник должен пройти подготовку по другой программе, заплатив за это соответствующую оплату.

Реализация такого подхода отрицательно скажется и на обеспечении охранных организаций охранниками. Руководитель охранной организации будет не вправе принять гражданина на должность охранника, если он не получил квалификацию, по профилю сферы её деятельности.

Кроме того, наличие большого числа профстандартов в области частной охраны повлечет за собой необходимость принятия огромного количества программ подготовки частных охранников, дублированию материала, что дезорганизует работу по подготовке охранников и доведёт её до маразма.

Не меняет положения относительно абсурдности разработки профстандартов в области охраны по объектовому принципу и приведённые в статье статистические данные (раздел предваряет заголовок: «Три способа оценки методов доказывания: правда, неправда и статистика», которые не имеют никакого отношения к методам доказывания). Они не имеют никакого отношения к профстандарту в данной сфере (характеристики квалификации работника), не подтверждают их подход, а лишь свидетельствуют о количественной характеристике объектов данной сферы и подчёркивают важность обеспечения их безопасности, в том числе путём их охраны и обеспечения внутриобъектового и пропускного режимов, что не подвергается сомнению. Но из этого вовсе не следует, что квалификация охранников, например, на объектах образования должна быть выше, чем на других объектах. Согласно Конституции РФ жизнь, здоровье, собственность равноценны и должны быть защищены равным образом, **в том числе специалистами равной квалификации, независимо от того, какому ведомству принадлежит объект (имущество), его особенностей, количества людей, находящихся на объекте. Различия могут быть лишь в средствах защиты (количество постов, вооружение, технические средства и т.п.).** Поэтому аналогичные статистические данные можно привести и в отношении объектов транспорта, ТЭК и других. Однако никто в настоящее время не ставит вопрос о разработке отдельного профстандарта в этих сферах. Более того, авторы публикации не видят разницы между охраной имущества, обеспечением внутриобъектового и пропускного режимов и безопасностью объекта. Обеспечение безопасности объекта возлагается на его собственника. Частные охранные организации участвуют в обеспечении безопасности объекта путем оказания охранных услуг, предусмотренных законодательством.

Данный подход разделяют представители Росгвардии, ФКЦ РОС, СРО «Школа без опасности, НИЦ «Безопасность».

Другой подход к разработке профессионального стандарта в области частной охранной деятельности предлагают СПК НСБ, ВНИИ труда Минтруда, ННФ «ИБР», ряд руководителей охранных структур. Суть его состоит в том, что профстандарт в области частной охраны должен быть общим (сквозным) для профессии «охранник», то есть, устанавливать требования к квалификации охранника независимо от особенностей охраняемого объекта, ведомственной принадлежности, его местонахождения, формы собственности и других особенностей. Все указанные особенности должны отражаться в должностной инструкции частного охранника на объекте охраны, локальных правовых актах, а подготовка охранников по этим вопросам осуществляется в охранной

организации в порядке, установленном трудовым законодательством. В основе такого подхода лежит принцип: один вид профессиональной деятельности, один общий профессиональный стандарт, одна профессия «охранник», единая программа подготовки частного охранника, один квалификационный экзамен в образовательной организации, одна общая независимая оценка квалификации, проводимая не чаще одного раза в пять лет в порядке, установленном законодательством в области независимой оценки квалификации, по программе, разработанной на основе общего профстандарта.

Правовые последствия данного подхода:

1) получение профессии «охранник» даёт гражданину работать в должности охранника в любой частной охранной организации независимо от характера охраняемого объекта;

2) отпадает необходимость неоднократного прохождения подготовки, сдачи квалификационных экзаменов и прохождения независимой оценки квалификации, что влечет за собой значительное снижение финансовой нагрузки на частных охранников, частные охранные организации;

3) позволяет образовательным организациям сконцентрировать внимание при подготовке охранников на общих, принципиальных вопросах, имеющих отношение к охранный деятельности в целом, не тратя время на освещение частных вопросов, подготовка по которым может быть безболезненно осуществлена в рамках охранный организации;

4) контролирующие органы освободятся от необходимости разработки и согласования массы программ в рамках одной профессиональной деятельности.

Проведённый сравнительный анализ двух концептуальных подходов к разработке профстандартов в области частной охранный деятельности наглядно свидетельствует о том, какой из них действительно отвечает законным интересам охранников, руководителей частных охранных организаций, способствует реализации государственной политике в области независимой оценке квалификации.

Учитывая, что авторы материала, размещенного на сайте «Хранитель», затрагивают вопросы, связанные с прохождением профессиональных стандартов в области частной охранный деятельности, причем освещают их, мягко говоря, не совсем корректно, попытаемся дать по ним ряд пояснений.

Приказом Минтруда от 11 декабря 2015 года № 1010н был утверждён профессиональный стандарт «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций». В это время мало кто в бизнес-сообществе понимал его необходимость и дальнейшее применение. Поэтому его рекламная компания была встречена холодно.

Однако в апреле 2016 года в УЛРР МВД России прошло совещание с участием представителей КЦ РОСС, СРО «Школа без опасности» и экспертов частной охраны по обсуждению указанного стандарта. Подобное совещание прошло и в Комитете ТПП РФ по безопасности предпринимательской деятельности. Везде была дана положительная оценка работе разработчиков профстандарта, за исключением одного момента – профессиональный стандарт распространялся только на сферу образовательных организаций, а не на всю частную охранный деятельность. Разработчики профстандарта уверяли, что специфика деятельности охранника должна отражаться в профстандарте. В тоже время большинство руководителей ЧОО и экспертов стояло на позиции: специфика деятельности охранника отражается в инструкции по охране объекта.

Вроде бы, какая разница? А ведь последствия принятия указанного стандарта вскоре стали очевидны. Если вы сдали (не бесплатно) квалификационный экзамен по охране образовательных организаций, то охранять медицинские организации не можете, так как сначала нужно пройти соответствующее обучение (не бесплатно) и сдать квалификационный экзамен. И так далее...

Указанная позиция СРО «Школа без опасности» была подтверждена в документах НИЦ «Безопасность» – «Концепция построения системы развития профессиональных

квалификаций в сфере охранной деятельности» (март 2018 года), а также в выступлении представителя СПК в сфере антитеррористической защищённости и охраны объектов (территорий) на совещании у заместителя Министра труда и социальной защиты Российской Федерации 19 декабря 2019 года.

Не поддержал позицию специалистов СРО «Школа без опасности» ВНИИ труда Минтруда, НАРК, а НСПК в июле 2017 года не одобрил проект профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны учреждений здравоохранения».

Теперь о подготовке и прохождении профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности». Идея о его разработке принадлежит КЦ РООС. В апреле 2016 года на совещании в КЦ РОСС Независимому научному фонду «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» (ННФ «ИБР») было предложено подготовить альтернативный профессиональный стандарт единый для всего охранного бизнес-сообщества. С целью максимального охвата должностей, участвующих в реализации охранной услуги, было рекомендовано новый профстандарт сделать «сквозным», то есть, от охранника до руководителя частной охранной организации. Эту позицию поддержал и ВНИИ труда Минтруда России.

Работа над новым документом была развёрнута на базе СПК финансового рынка с привлечением специалистов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, имеющих опыт подготовки профстандартов. Предложения по совместной работе над проектом были направлены всем заинтересованным сторонам. Однако Росгвардия, СРО «Школа без опасности» и ряд крупных охранных структур по личной инициативе отказались от данной деятельности.

Профессиональный стандарт «Работник в области частной охранной деятельности» в условиях серьёзного противодействия прошёл обсуждение сначала во Временной комиссии по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, а затем и в Совете по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности. В ходе рассмотрения профстандарта представители Росгвардии и ФКЦ РОС выступали против не только указанного профстандарта, но и проведения независимой оценки квалификации в области частной охранной деятельности, ссылаясь на периодические проверки, осуществляемые Росгвардией. В многочисленных письмах (до 400 штук в один адрес), подготовленных по инициативе ФКЦ РОС и по существу одинакового содержания, в качестве недостатка отмечался завышенный уровень квалификации для охранника. Но для охранника в профстандарте указан и так возможно самый низкий (третий) уровень квалификации, поскольку для 1 и 2 уровня квалификации профстандарты не предусмотрены и по ним профессиональная подготовка не требуется. Тот факт, что такие уровни квалификации указаны в профстандарте «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций» и Концепции построения системы развития профессиональных квалификаций в сфере охранной деятельности, не может служить основанием для перенесения его в указанный профстандарт. Сегодня этот профстандарт вряд ли бы прошёл экспертизу во ВНИИ труда Минтруда России.

9 сентября 2018 года проект профстандарта «Работник в области частной охранной деятельности» был сдан в Минтруда России для рассмотрения. Разработчики стремились строго руководствоваться рекомендациями специалистов ВНИИ труда Минтруда России. В соответствии с регламентом указанный документ прошёл публичное обсуждение на сайте **regulation.gov.ru**. Пришло более 250 отзывов, замечаний и предложений, которые внесены в Таблицу сводных данных (дополнение к приложению 3 к пояснительной записке проекта). Поэтому говорить о закрытости при обсуждении профстандарта вряд ли возможно.

В середине августа 2019 года Минтруда России направил указанный профстандарт с заключением о его соответствии Правилам разработки и утверждения профессиональных стандартов, Макету профессионального стандарта, Методическим

рекомендациям по разработке и актуализации профессионального стандарта и Уровням квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов в НСПК для дальнейшего рассмотрения.

25 октября 2019 года НСПК в ходе заочного заседания рассмотрел проект профстандарта «Работник в области частной охранной деятельности» и дал на него следующее заключение:

1. Представленный проект профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» не соответствует требованиям, установленным Порядком рассмотрения и одобрения НСПК проектов профессиональных стандартов (Порядок).

2. Отклонить проект профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» и предложить провести его дополнительное профессионально-общественное обсуждение.

Анализ заключения свидетельствует о том, что выводы НСПК основаны на недостоверной информации рабочей группы Национального агентства развития квалификаций (НАРК). Письмо в адрес членов НСПК с опровержением фактов указанной группы подготовлено и будет опубликовано на сайте СПК НСБ (<https://www.spk-nsb.ru/>). СПК НСБ намерен добиваться повторного рассмотрения проекта профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» на заседании НСПК. В феврале на базе НАРК планируется обсуждение профстандарта с представителями Росгвардии и других заинтересованных сторон.

Что касается профстандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций», то он решением НСПК закреплён за СПК НСБ. Предложения СПК НСБ по объединению профстандартов «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций» и «Работник в области частной охранной деятельности» руководством СРО «Школа без опасности» отклонены. Организовать независимую оценку квалификаций на базе только профстандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций» невозможно из-за отсутствия подобных профстандартов в иных сегментах частной охраны. Поэтому данный профстандарт является юридически ничтожным.

Несмотря на это, профстандарт активно работает на своих «бескорыстных» создателей. **Тендер № 32781549. Дата размещения:** 07.04.2018 года. Открываем **конкурсную документацию** на оказание услуг по осуществлению комплекса мер, направленных на защиту материального имущества объектов, обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов для образовательных учреждений, подведомственных Департаменту образования города Москвы, в 2018-2019 гг. Смотрим **раздел** «Критерии оценки заявок на оказание услуг по охране объектов и (или) имущества. Далее критерий «Квалификация трудовых ресурсов, предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг». **Содержание:** *Оценивается предложение участника о количестве квалифицированных специалистов в соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.12.2015 № 1010н «Об утверждении профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций», которые будут привлечены к оказанию услуг при исполнении контракта, а именно сотрудники охраны, обладающие правовым статусом. Сведения подтверждаются следующими документами: ... копии сертификатов, удостоверений, свидетельств, подтверждающих профессиональную переподготовку по программе «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций».*

Каким образом выдавались подобные сертификаты можно уточнить в СРО «Школа без опасности». А необходимую статистику можно взять из статьи на медеапортале «Хранитель».

Важно отметить и результаты труда «защитников» интересов охранного сообщества. Не будем приводить их дословно, а лишь зададим вопросы, на которые читатель постарается ответить самостоятельно:

Насколько за последние годы уменьшилось финансовое обременение на охранника?

Насколько возросла зарплата охранника?

Насколько унифицирована стоимость технической охраны ружейных комнат?

Насколько снизилось количество проверок со стороны Росгвардии и других контрольных органов ЧОО?

Какие государственные и общественные организации защищают права и законные интересы ЧОО?

По своему содержанию статья в «Хранителе» носит публицистический, эмоциональный и нередко бездоказательный характер. В ряде случаев, утверждения авторов юридически безграмотны. Чего стоит утверждение о том, что **«Охранники образовательных организаций несут уголовную ответственность за оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности 23% населения Российской Федерации, если таковые услуги не будут отвечать требованиям безопасности жизни и здоровья 34-х миллионов российских граждан»**. Во-первых, охранники не оказывают охранных услуг, они работники по трудовому договору и выполняют трудовую функцию, поэтому они не могут быть субъектом преступления, предусмотренного статьей 238 УК РФ. Во-вторых, они не обеспечивают безопасность жизни и здоровья 34 миллионов Российских граждан. Охранная услуга «защита жизни и здоровья граждан» носит персональный характер и осуществляется при наличии заключенного охранной организацией договора на данную услугу. При этом в договоре должны быть конкретно указаны лица, защиту жизни и здоровья которых осуществляет частная охранная организация.

Безосновательным является и утверждение авторов публикации о том, что разработчики профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» руководствовались исключительно корыстными мотивами. Опровергнуть подобное утверждение не составляет труда. Во-первых, законодательство в области независимой оценки квалификации детально прописан порядок её организации, проведения и оплаты. В соответствии с ним разработчики профстандарта не принимают участия в этих мероприятиях. Во-вторых, контроль за проведением независимой оценки квалификации осуществляет СПК, а не разработчики профстандарта. В-третьих, разработка указанного профстандарта осуществлялась без финансовой поддержки охранного сообщества.

Подведём краткий итог.

1. Независимая оценка квалификации в области частной охранной деятельности является частью государственной политики по развитию трудовых ресурсов и должна проводиться в точном соответствии с законодательством в этой сфере. Её реализация в области частной охранной деятельности возложена на СПК НСБ, соответствующие государственные органы, общественные и иные организации.

2. По замыслу СПК НСБ независимая оценка квалификаций должна проводиться не чаще одного раза в три года и является единственным средством для оценки квалификации охранника. Все остальные проверки должны быть отменены, а при необходимости их вопросы включены в квалификационный экзамен, проводимый в ЦОК.

3. СПК НСБ вновь приглашает все заинтересованные стороны принять участие в организации и проведении независимой оценки квалификаций в области частной охранной деятельности.

Информация о ННФ «ИБР», разработчике профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности»:

ННФ «ИБР» создан в 2002 году. Имеет статус общественной некоммерческой организации, не предусматривающий членства и членских взносов. За истекший период за счёт самофинансирования его специалистами разработаны более 15 документов стратегического характера, в том числе Основы государственной политики в области охранной деятельности, модельные законы МПА СНГ и ОДКБ («О негосударственной (частной) охранной деятельности», («О негосударственной (частной) детективной деятельности» – приняты в марте 2017 года, «О негосударственных субъектах обеспечения национальной безопасности» – принят в ноябре 2019 года), проекты федеральных законов «О частной охранной деятельности», «О частной детективной деятельности», «О частной военно-охранной деятельности», «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс в части, касающейся использования результатов детективной деятельности в доказывании по уголовным делам» и другие.

Члены СПК НСБ

В.А. Ананьев

В.И. Шестаков