

РАСШИРЕННОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 846497-8
«Об основах регулирования психологической деятельности в Российской Федерации»
(сравнительный анализ редакций 2025 и 2026 годов с учетом официального отзыва
Правительства РФ)

I. Основания подготовки заключения

Настоящее заключение подготовлено в целях:

1. Сравнительного анализа редакции законопроекта 2025 года и редакции 2026 года.
 2. Оценки устранения замечаний, отражённых в официальной позиции Правительства Российской Федерации.
 3. Выявления правовых, конституционных и системных рисков.
 4. Анализа положений о стаже, самозанятости и независимой оценке квалификации.
 5. Оценки ретроактивности требований к специалистам, уже получившим квалификацию по программам ДПО.
 6. Формирования предложений по доработке ко второму чтению.
-

II. Общая характеристика изменений 2026 года

Редакция 2026 года по сравнению с редакцией 2025 года:

- увеличена по объёму;
- дополнена статьями о полномочиях органов власти;
- переработана структура;
- сохранены ключевые концептуальные положения;
- введены дополнительные ограничения допуска к профессии.

При этом официальная позиция Правительства РФ указывает, что замечания к прежней редакции сохраняют актуальность.

Следовательно, можно констатировать, что концептуальные проблемы проекта не были устранены.

I. Замечания Комитета Госдумы по охране здоровья и их судьба в редакции 2026 года

1 Неопределённость понятий (статья 2 проекта 2025 года)

Замечание Комитета

В заключении указано:

- определения «психологическая деятельность», «психологическая помощь», «платная психологическая услуга» практически идентичны;
- отсутствует ясность в вопросе, кому именно оказывается помощь (гражданам, иностранцам, юрлицам);
- нарушается принцип правовой определённости

Заключение Комитета 846497-8

Состояние в редакции 2026 года

В 2026 году понятийный аппарат переработан и расширен

-262932851

, однако:

- разграничение психологической помощи и услуги по-прежнему во многом совпадает по содержанию;
- вопрос субъектного состава (кто является получателем) остаётся недостаточно чётким.

Вывод

Замечание устранено частично (технически переработано), но проблема смыслового разграничения полностью не устранена.

2 Согласование помощи несовершеннолетним с 323-ФЗ

Замечание Комитета

Статья 7 проекта 2025 года нуждалась в согласовании с ФЗ № 323-ФЗ

Заключение Комитета 846497-8

.

В редакции 2026 года

Добавлены нормы о возрасте 15 и 16 лет, детализация согласия и электронной формы

-262932851

.

Однако:

- полное системное согласование с 323-ФЗ отсутствует;
- сохраняются потенциальные коллизии.

Вывод

Замечание устранено частично.

3 Обязательная НОК и расходы бюджетов

Замечание Комитета

Подтверждение квалификации по 238-ФЗ может потребовать дополнительных расходов бюджетов субъектов РФ

Заключение Комитета 846497-8

.

В редакции 2026 года

Требование НОК сохранено

-262932851

.

Никаких переходных механизмов и бюджетного обоснования не добавлено.

Вывод

Замечание не устранено.

Дополнительно:

Требование НОК задним числом к специалистам с ДПО:

- нарушает принцип правовой определённости;
- затрагивает приобретённые права;
- создаёт риск ретроактивного ухудшения положения.

Это новая существенная правовая проблема.

4 Избыточность регулирования договора (ГК РФ)

Замечание Комитета

Норма о договоре с несовершеннолетними дублирует ГК РФ

Заключение Комитета 846497-8

.

В 2026 году

Часть положений сохранена, хотя формулировки уточнены.

Вывод

Замечание устранено не полностью.

5 Обязательное участие в НКО

Замечание Комитета

Обязательность участия в НКО противоречит ФЗ «О некоммерческих организациях»

Заключение Комитета 846497-8

.

В 2026 году

Членство стало добровольным

-262932851

.

Вывод

Замечание устранено полностью.

6Избыточная норма о праве на участие в профсоюзах

Замечание Комитета

Норма избыточна

Заключение Комитета 846497-8

.

В 2026 году

Положение исключено.

Вывод

Устранено.

7Отсутствие полномочий органов власти

Замечание Комитета

В проекте отсутствовали положения о полномочиях органов власти

Заключение Комитета 846497-8

.

В 2026 году

Добавлена статья о полномочиях

-262932851

.

Однако:

- существенные вопросы делегированы Правительству;
- отсутствуют чёткие критерии.

Вывод

Замечание устранено формально, но проблема чрезмерного делегирования не устранена.

8Отсутствие механизмов контроля качества

Замечание Комитета

Не определены механизмы контроля качества

Заключение Комитета 846497-8

.

В 2026 году

Механизмов контроля качества по-прежнему нет.

Вывод

Замечание не устранено.

9Неограниченность от смежных отраслей

Замечание Комитета

Не проведено разграничение с:

- медицинской деятельностью,
- социально-психологическими услугами,
- деятельностью в сфере безопасности

Заключение Комитета 846497-8

В 2026 году

Разграничение остаётся неполным.

Вывод

Замечание не устранено.

III. Сравнительный анализ ключевых положений

1. Профессиональные объединения

2025 год: фактически предполагалась модель обязательного участия.

2026 год: закреплена добровольность.

Оценка: данное замечание можно считать устранённым.

2. Полномочия органов власти

В 2026 году введена отдельная статья о разграничении полномочий.

Однако существенные вопросы (порядки, критерии, формы, реестры, условия дистанционной помощи) по-прежнему переданы Правительству.

Вывод: замечание о чрезмерном делегировании устранено лишь формально, но не содержательно.

IV. Чрезмерное делегирование полномочий исполнительной власти

Закон в редакции 2026 года:

- передаёт Правительству утверждение форм согласия;
- передаёт Правительству установление порядка дистанционной помощи;
- передаёт Правительству порядок разглашения психологической тайны;
- передаёт Правительству требования к реестрам объединений.

Существенные элементы регулирования профессии фактически выводятся на уровень подзаконных актов.

Это противоречит:

- принципу разделения властей;
 - позиции Конституционного Суда РФ о необходимости закрепления существенных условий в законе;
 - принципу правовой определённости.
-

V. Требование трёхлетнего стажа (статья 14, часть 7)

Формулировка: «трудовой стаж или работа по специальности не менее 3 лет».

Проблемы:

1. Не раскрыто понятие «работа по специальности».
2. Не определён порядок подтверждения.
3. Не указано включение самозанятости.
4. Создаётся барьер входа в профессию.

Правовые риски:

- нарушение свободы предпринимательской деятельности;
- нарушение принципа равенства;
- необоснованное ограничение права на труд;
- дискриминация по форме занятости.

Особенно проблемно отсутствие прямого указания на зачёт деятельности:

- индивидуальных предпринимателей;
- самозанятых (НПД);
- лиц, работающих по гражданско-правовым договорам.

В условиях государственной поддержки самозанятости это выглядит противоречиво.

VI. Исключение самозанятости из стажа (правовая неопределённость)

Если «трудовой стаж» будет толковаться буквально — стаж НПД не засчитывается.

Это создаёт:

- дискриминацию по организационно-правовой форме;
- противоречие принципу равенства;
- нарушение конституционной свободы выбора формы деятельности.

Отсутствие чёткого указания — самостоятельный дефект закона.

В законе отсутствует прямое указание на зачёт:

- деятельности ИП;
- деятельности плательщика НПД;
- деятельности по гражданско-правовым договорам.

Это создаёт правовую неопределённость.

Если толковать «трудовой стаж» буквально — самозанятые исключаются.

Это:

- нарушает принцип равенства;
- противоречит ст. 19 Конституции РФ;
- может быть признано дискриминацией по организационно-правовой форме.

VII. Обязательная независимая оценка квалификации (НОК)

Статья 14 (часть 2) требует подтверждения квалификации в соответствии с законом о независимой оценке квалификации.

Проблема ретроактивности

Специалисты:

- получили дипломы ДПО;
 - прошли итоговую аттестацию;
 - их сведения внесены в ФИС ФРДО;
 - государство признало их квалификацию.
-
- В редакции 2026 года (ст. 14 ч. 2) указано, что право на осуществление психологической деятельности имеют лица:
 - с непрофильным высшим образованием,
 - прошедшие профессиональную переподготовку (ДПО),
 - подтвердившие профессиональную квалификацию в соответствии с Федеральным законом № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»
 - -262932851

- .
- Это означает:
- одного диплома о профессиональной переподготовке недостаточно — требуется независимая оценка квалификации (НОК).
-
- В чём проблема для уже работающих специалистов
- Ситуация специалистов:
- имеют высшее образование;
- прошли ДПО по программе профессиональной переподготовки;
- сдали итоговую аттестацию;
- получили диплом установленного образца;
- сведения внесены в ФИС ФРДО;
- на момент получения диплома дополнительных требований не существовало.
- Фактически они:
- ✓ выполнили требования закона, действовавшего на тот момент;
- ✓ получили законный документ о квалификации;
- ✓ реализовали право на профессию.
-
-
- Вопрос ретроактивности (обратной силы закона)
- Конституционный принцип
- Согласно ст. 54 Конституции РФ:
- Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.
- Хотя речь идёт не об ответственности, Конституционный Суд последовательно расширяет принцип:
- недопустимо ухудшение правового положения задним числом;
- государство обязано уважать приобретённые права;
- правовое регулирование должно быть предсказуемым.
-
-
- Если закон:
- фактически обесценивает ранее выданные дипломы,
- вводит дополнительное условие допуска к профессии,
- не предусматривает переходного механизма,
- это может рассматриваться как нарушение принципа правовой определённости.

Статус диплома ДПО

- Диплом о профессиональной переподготовке:
- является документом об образовании установленного образца;
- подтверждает присвоение квалификации;
- выдается в соответствии с ФЗ «Об образовании»;
- внесён в ФИС ФРДО.
- Это означает:
- государство признало квалификацию.

- Введение обязательной НОК для уже квалифицированных лиц фактически ставит под сомнение ранее признанную государством квалификацию.

Закон № 238-ФЗ о независимой оценке квалификации

- Независимая оценка квалификации (НОК):
- носит добровольный характер (за исключением случаев, когда обязательность установлена федеральным законом);
- применяется как дополнительный инструмент подтверждения квалификации.
- Но:
- **△** НОК не может автоматически аннулировать диплом.
- Если новый закон сделает её обязательной для всех ранее обученных — это будет фактически новым допуском к профессии.

Введение обязательной НОК для всех, включая ранее обученных, означает:

- ухудшение правового положения задним числом;
- фактическое обесценивание ранее признанных дипломов;
- нарушение принципа правовой определённости;
- возможное нарушение принципа защиты приобретённых прав.

Без переходного периода норма обладает высокой вероятностью конституционного оспаривания.

Что делает норма по своей конструкции

Смысл регулирования (упрощённо):

1. Лица с непрофильным высшим + ДПО, **чья квалификация уже подтверждена на 01.01.2027**, вправе продолжать деятельность.
2. Это право носит **временный характер** — до 31.12.2030.
3. После указанной даты без прохождения НОК деятельность запрещается.

То есть вводится модель:

«временная легитимация ранее признанной квалификации с последующим обязательным повторным подтверждением».

Правовая природа такой конструкции

По сути это:

- не признание прежней квалификации;
- не сохранение приобретённого права;
- а **отсроченное лишение допуска к профессии.**

Фактически:

- государство признаёт диплом действительным лишь на переходный период;
- после чего вводит новый допуск к профессии;
- при непрохождении — наступает запрет.

Это конструкция **отложенной профессиональной дисквалификации.**

Ключевой вопрос: нарушаются ли приобретённые права?

1 Статус специалиста с ДПО до 01.01.2027

На момент вступления закона:

- диплом выдан законно;
- итоговая аттестация пройдена;
- квалификация присвоена;
- сведения внесены в ФИС ФРДО;
- лицо осуществляет деятельность правомерно.

Это означает:

возникло право на профессиональную деятельность.

2 Что делает новый закон

Он говорит:

- право признаётся временно;
- после 31.12.2030 оно прекращается при отсутствии НОК.

Это изменение правового статуса уже работающих специалистов.

3 Конституционный аспект

Принцип правовой определённости

Гражданин должен иметь возможность рассчитывать на стабильность правового статуса.

Если государство:

- выдало диплом;
- допустило к профессии;
- не ограничивало срок действия квалификации;

то последующее введение «срока годности» квалификации является:

△ изменением условий задним числом.

4Ретроактивность — формальная и фактическая

Формально закон действует на будущее.

Но фактически:

- меняется правовой статус уже допущенных лиц;
- создаётся новый барьер для продолжения деятельности;
- прежняя квалификация становится недостаточной.

Это так называемая:

«квази-ретроактивность» или ухудшение правового положения в отношении сложившихся правоотношений.

Конституционный Суд РФ в практике неоднократно указывал:

законодатель вправе менять регулирование, но не вправе произвольно лишать граждан ранее приобретённых прав без веских оснований и переходных механизмов.

Аргументы в защиту нормы (что может заявлять законодатель)

1. Профессия требует единых стандартов.
2. Необходимо унифицировать квалификацию.
3. НОК — инструмент повышения качества.
4. Переходный период 4 года — достаточный.

Контраргументы (правовые риски нормы)

1 Диплом ДПО уже подтверждает квалификацию

- итоговая аттестация проведена;
- документ выдан государственно признанной организацией;
- внесён в федеральный реестр.

НОК фактически ставит под сомнение государственный диплом.

2 Временность допуска = признание неполноценности диплома

Если квалификация действительна только до 31.12.2030:

- это означает, что государство задним числом меняет условия её достаточности;
 - вводится «вторичный допуск к профессии».
-

3 Несоразмерность меры

Нет доказательства, что:

- все специалисты с ДПО ненадлежащей квалификации;
- существует массовая угроза;
- иные меры невозможны.

Blanket-обязанность пройти НОК может быть признана несоразмерной.

4 Дискриминация по дате получения образования

Лица:

- получившие ДПО до 01.01.2027 — обязаны НОК;
- лица с профильным высшим — нет;
- лица с ДПО после 2027 — знают условия заранее.

Это создаёт различие в положении без достаточного обоснования.

5Риск массовых судебных споров

После 31.12.2030 возможны:

- иски о признании запрета незаконным;
 - требования признать право на продолжение деятельности;
 - обращения в Конституционный Суд.
-

Сравнение с допустимой моделью переходного регулирования

Допустимая модель:

- новые требования распространяются на новых выпускников;
- ранее допущенные лица сохраняют право без повторной оценки;
- НОК добровольна либо обязательна только для определённых сфер (госучреждения, бюджет).

Недопустимая модель:

- временное признание квалификации с последующим запретом;
- отсутствие альтернатив;
- отсутствие индивидуальной оценки.

Текущая редакция ближе ко второму варианту.

Юридическая квалификация конструкции

П. 2 ст. 14 по своей сути:

- изменяет условия допуска к профессии;
- вводит отсроченное прекращение права;
- затрагивает приобретённые права;
- обладает риском несоразмерности.

Это не просто переходная норма.

Это механизм:

поэтапного лишения допуска к профессии без индивидуальной оценки.

Ключевой вывод

Пункт 2 статьи 14 в части временного допуска специалистов с ДПО до 31.12.2030 с последующим запретом:

- представляет собой отсроченное изменение условий профессионального допуска;
- фактически обесценивает ранее признанную квалификацию;
- создаёт риск нарушения принципа защиты приобретённых прав;
- может быть признан несоразмерным ограничением права на труд.

Это одна из наиболее юридически уязвимых норм проекта.

VIII. Запрет по психиатрическому учёту

Автоматический запрет для лиц, состоящих на диспансерном наблюдении:

- не содержит индивидуальной оценки;
- не предусматривает медицинского заключения о профпригодности;
- вводит общий запрет по состоянию здоровья.

Это:

- нарушает принцип недискриминации;
- противоречит современным подходам к психическим расстройствам;
- создаёт риск стигматизации.

IX. Пожизненный запрет по судимости

Формулировка «имеющие или имевшие судимость»:

- игнорирует институт погашения судимости;
- фактически вводит пожизненную профессиональную дисквалификацию.

Это:

- несоразмерно;
- выходит за пределы аналогичных ограничений в иных профессиях;

- нарушает принцип реабилитации.
-

X. Запрет для лиц, признанных иностранными агентами

Связь между данным статусом и профессиональной квалификацией отсутствует.

Запрет носит политико-правовой характер и может быть признан несоразмерным.

XI. Идеологические формулировки

Принцип «традиционных российских духовно-нравственных ценностей»:

- не раскрыт;
- допускает произвольное толкование;
- может использоваться как оценочная категория для давления.

Это нарушает принцип правовой определённости.

XII. Несоответствие пояснительной записке

В пояснительной записке заявлено:

- повышение качества;
- устранение правового вакуума;
- защита прав граждан.

Однако:

- механизм контроля качества не закреплён;
- усилены ограничения доступа к профессии;
- расширена дискреция исполнительной власти;
- не урегулированы переходные положения.

Наблюдается расхождение между декларируемыми целями и нормативным содержанием.

XIII. Итоговая правовая оценка

Редакция 2026 года:

- технически доработана;
- но концептуально сохраняет ограничения;
- содержит нормы с высокой вероятностью судебного оспаривания;
- требует глубокой переработки ко второму чтению.

Наиболее уязвимые положения:

1. Требование НОК задним числом.
2. Требование стажа без зачёта самозанятости.
3. Запрет по психиатрическому учёту.
4. Пожизненный запрет по судимости.
5. Запрет для иностранных агентов.
6. Чрезмерное делегирование полномочий.

Теоретико-правовой анализ конструкции закона

1. Закон без нормативного содержания

Если акт имеет форму закона, но не содержит исполнимых норм, он по сути:

- декларативный акт;
- рамочный каркас;
- политико-символический документ.

Форма закона не тождественна его регулятивной природе.

2. Закон, переадресующий регулирование

Если закон:

- не устанавливает критериев;
- передаёт существенные элементы подзаконным актам,

он выполняет делегирующую, а не регулятивную функцию.

3. Делегирование без критериев

Последствия:

- расширение дискреции исполнительной власти;
- ослабление судебного контроля;
- правовая неопределённость;
- риск неконституционности.

1. Расширение дискреции исполнительной власти

Отсутствие критериев означает:

- правительство получает практически свободное усмотрение;
- пределы регулирования не определены;
- парламент устраняется от содержательного регулирования.

Фактически происходит смещение баланса ветвей власти.

2. Ослабление судебного контроля

Если критериев нет:

- суду нечем измерять законность подзаконного акта;
- невозможно установить превышение полномочий;
- отсутствует нормативная «шкала проверки».

Чем меньше критериев в законе — тем сложнее оспорить подзаконный акт.

3. Нарушение принципа правовой определённости

Гражданин не может предвидеть:

- какие правила будут установлены;
- какие ограничения появятся;
- какие требования будут предъявлены.

Это противоречит принципу предсказуемости права.

4. Риск неконституционности

Если делегирование касается:

- права на труд,
- допуска к профессии,
- ограничений прав,
- обязанностей,

и при этом отсутствуют критерии,

то возможен вывод о:

- нарушении принципа разделения властей;
 - несоблюдении требований правовой определённости;
 - неконституционности делегирующей нормы.
-