УТВЕРЖДАЮ

Директор ЧУДПО «Ферт-Профи»

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_В.В. Важинская

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2014 г.

ПЛАН – КОНСПЕКТ

проведения занятий по дисциплине «Правовые основы деятельности руководителя частной охранной организации» повышения квалификации руководителей частных охранных организаций

Тема № 6 **«Государственный контроль и надзор за частной охранной деятельностью»**

Цель занятия: изучить виды контроля и надзора за частной охранной деятельностью

Время проведения: 1 час

Метод проведения: лекция

Место проведения: учебный класс

Используемая литература:

1. Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»
2. Приказ МВД РФ от 31.12.1999 № 1105, утвердивший «Наставление по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью»
3. Организационный момент -5 мин:

Проверка слушателей.

Объявление темы и цели занятия

П . Основная часть – 35 мин.

Объяснение нового материала:

1. Действия работников частных охранных организаций при осуществлении контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий, а также контроля за оборотом оружия в частной охранной деятельности..
2. Действия работников частных охранных организаций при проведении контрольных и надзорных мероприятий на охраняемых объектах.

Ш. Заключительная часть – 5 мин

Закрепление нового материала

Задание для самостоятельного изучения.

**1.Действия работников частных охранных организаций при осуществлении контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий, а также контроля за оборотом оружия в частной охранной деятельности**

В статье 20 Закона РФ от 11 марта 1992 г. N 2487-I "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) говорится, что [контроль](http://base.garant.ru/70211166/#block_10000) за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения в пределах, установленных настоящим Законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Должностные лица, уполномоченные осуществлять контроль за деятельностью частных детективов, охранных организаций, организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, по вопросам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе требовать от них в рамках своей компетенции представления соответствующих документов и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций.

Надзор за исполнением настоящего Закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Должностные лица органов внутренних дел имеют право проводить проверку прохождения подготовки частных охранников и руководителей охранных организаций, предусмотренной [частью шестой статьи 12](http://base.garant.ru/10128024/#block_126) Федерального закона от 13 декабря 1996 года N 150-ФЗ "Об оружии".

В целях осуществления государственного контроля за соблюдением **лицензиатом лицензионных требований** и условий орган внутренних дел в пределах своей компетенции проводит плановую и внеплановую проверки. Указанные проверки проводятся на основании распоряжений (приказов) органа внутренних дел.

Проверка наличия, **организации хранения и учета огнестрельного оружия, патронов и специальных средств** проводится в соответствии с [законодательством](http://base.garant.ru/10128024/) Российской Федерации, регламентирующим оборот оружия и специальных средств.

Плановая проверка может проводиться **не чаще одного раза в три года**. Продолжительность ее проведения не должна превышать месяц. О проведении внеплановой проверки в обязательном порядке уведомляется прокурор субъекта Российской Федерации.

**Внеплановая проверка проводится в следующих случаях:**

1) если в результате проведения плановой проверки выявлены нарушения лицензионных требований и условий;

2) если от органов государственной власти и органов контроля (надзора) получена информация о создающем угрозу здоровью и жизни граждан нарушении лицензиатом законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность частных детективов и частных охранных организаций;

3) если имеются обращения граждан и (или) юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями (бездействием) лицензиата либо его работников, а также если получена иная информация, подтверждаемая документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии такого нарушения.

По результатам проверки осуществляющее ее должностное лицо составляет акт установленной формы, копия которого вручается руководителю охранной организации, частному детективу или его представителю под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении.

К отношениям, связанным с проведением органами внутренних дел проверок лицензиатов и не урегулированным настоящим Законом, применяются положения законодательства Российской Федерации.

**2.Действия работников частных охранных организаций при проведении контрольных и надзорных мероприятий на охраняемых объектах**

На парламентских слушаниях статс-секретарь – заместитель министра экономического развития Российской Федерации А.Попова отметила, что в настоящее время более 30 федеральных органов исполнительной власти имеют те или иные полномочия по осуществлению мер государственного контроля. Кроме них, есть свои контролирующие органы в каждом субъекте. Итого 85 контролирующих органов.

Представителями федерального государственного надзора являются должностные лица МВД, Ростехнадзора, Госпожнадзора, Санэпиднадзора, Госэнергонадзора, Гостранснадзора и т.д. К представителям контролирующих органов на уровне субъекта относятся инспекторы административно-технической инспекции, трудовой и налоговой инспекции, сотрудники ОЛРР и т.д.

Понятно, что при таком обилии различных инспекторов из инспекций федерального и регионального уровня охраннику трудно разобраться, кого он обязан беспрепятственно пускать на охраняемый объект (территорию), а кто из инспекторов и контролеров не располагает законным правом свободного прохода на объект; необходимо чтобы при требовании представителей различных контрольных (надзорных) органов немедленно пропустить их на охраняемый объект охранник мог самостоятельно решить вопрос, «пущать» или «не пущать» инспектора органа государственного надзора.

На практике решить этот вопрос весьма сложно, т.к. он недостаточно четко отрегулирован в законодательстве и подзаконных нормативных актах.

Каждый инспектор считает себя важной персоной, и, когда его при предъявлении служебного удостоверения частный охранник не пускает на объект, это зачастую ведет к возникновению конфликтной ситуации.

Охранник понимает, что, пропустив на объект инспектора государственного надзорного органа на основании предъявленных им документов, он может попасть в немилость руководителя и должностных лиц охраняемого объекта. Не пустив представителя органа госнадзора (контроля) на объект, охранник «вызывает огонь на себя», рискуя нарваться на неприятность для себя и ЧОПа. Ведь при любом раскладе руководителю охранного предприятия не нужна конфронтация и выход на выяснение отношений с представителями контрольно-надзорных органов.

Попытаемся более детально рассмотреть ситуацию по одной из надзорных структур – Федеральной инспекции труда, которая осуществляет надзор за соблюдением законодательства о труде.

***Справка****. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9.03.2004г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде осуществляет специально созданный федеральный орган исполнительной власти – Федеральная служба по труду и занятости (Роструд). Федеральным законом от 30.06.2006г. №90-ФЗ были внесены существенные изменения в трудоохранное законодательство. Существовавший ранее Федеральный закон «Об основах охраны труда в РФ» был упразднен, а все его основные позиции перенесены в Трудовой кодекс (ТК) РФ.*

Так, ст.353 ТК РФ определила органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В соответствии с ней «…государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории Российской Федерации осуществляет Федеральная инспекция труда».

Таким образом, Федеральная инспекция труда – единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда). Руководство деятельностью Федеральной инспекции труда осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, – Главный государственный инспектор труда Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

Ст.356 ТК РФ устанавливает основные полномочия Федеральной инспекции труда, такие как:

– осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

– осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации рассмотрения дел об административных правонарушениях;

– осуществляет другие полномочия.

Также в ст.357 ТК РФ определены основные права государственных инспекторов труда, которым дано право при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, беспрепятственно в любое время суток при наличии удостоверений установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей – физических лиц.

Кроме того, они имеют право запрашивать у работодателей и их представителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций.

Государственные инспекторы труда при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей в соответствии со ст.359 ТК РФ «Независимость государственных инспекторов труда» являются полномочными представителями государства и находятся под его защитой, независимы от государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону.

Даже беглое знакомство с отдельными статьями ТК РФ позволяет сделать вывод о том, что на должностных лиц указанной инспекции возложены большие задачи и соответственно для их выполнения она имеет существенные полномочия.

Численность работников территориальных органов Роструда по надзору и контролю в трудовой сфере в субъектах Российской Федерации составляет более 3 тыс. человек. Но на практике многие инспекторы труда сетуют на то, что им далеко не всегда удается попасть на объект для решения служебных вопросов. Охранники попросту не пускают их для прохода на объект, ссылаясь на должностную инструкцию, и рекомендуют инспекторам обращаться к администрации объекта за оформлением пропуска.

Инспектор труда считает себя правым и требует, чтобы его по служебному удостоверению пропустили на объект. Работник охраны, несмотря на предъявляемые документы, не пропускает на объект без согласия администрации объекта, особенно если на объекте, например, незаконно проживают гастарбайтеры или находятся лица без регистрации, или на объекте размещен «подпольный» цех, производящий контрафактную продукцию или работающий с нарушением технологии производства работ и т.д.

Сегодня ситуация, когда работник ЧОПа не пропускает на объект инспектора труда, носит довольно распространенный характер. Но официально об этом не говорят, потому что одни считают это досадной мелочью, другие боятся, что их обвинят в неумении работать и строить деловые взаимоотношения, третьи просто не знают, как правильно поступить в такой ситуации.

Попытаемся прокомментировать действия сотрудников ЧОПов и попробуем, объяснив ситуацию, найти наиболее оптимальный выход из создавшегося положения.

Выше уже отмечалось, что в соответствии со ст.357 Трудового кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 30.12.2001г. №197-ФЗ) государственные инспекторы труда (правовые, по охране труда) при осуществлении контрольно-надзорной деятельности имеют право беспрепятственно в любое время суток при наличии служебного удостоверения установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности. Закон четко формулирует право инспектора на посещение объекта. При этом он не делает каких-либо оговорок о необходимости получить при этом согласие администрации объекта.

Помимо Трудового кодекса РФ, имеется еще целый ряд законодательных и нормативных актов, практически повторяющих указанную позицию. Так, Федеральным законом от 11.04.1998г. №58-ФЗ были ратифицированы Конвенция 1947г. об инспекции труда (Конвенция №81) и Протокол 1995г. к Конвенции 1947г. года об инспекции труда, Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (Конвенция №150) и Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде (Конвенция №155), принятые Генеральной конференцией Международной организации труда (МОТ) в г. Женеве. В частности, ст.12 Конвенции №81 гласит:

«Инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право:

а) беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции;

б) входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать попадающими под контроль инспекции;

е) осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно выполняются».

Ратификация нашей страной отмеченных документов Международной организации труда (МОТ) дополнительно подтверждает право государственных инспекторов труда на беспрепятственное посещение объектов, подлежащих инспектированию.

Более того, ст.15 действующей Конституции Российской Федерации предусматривает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Данная позиция основного закона страны позволяет утверждать, что даже если бы право государственных инспекторов труда на беспрепятственное посещение объектов не было юридически закреплено в Трудовом кодексе РФ, то они все равно на основании ратификации международных договоров имели такое право.

В законе РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11.03.1992г. №2487-1 (в ред. федеральных законов от 21.03.2002г. №31-ФЗ, от 10.01.2003г. №15-ФЗ, от 6.06.2005г. №59-ФЗ, от 18.07.2006г. №118-ФЗ, от 24.07.2007г. №214) никак не регламентируются действия работников ЧОПа или в целом охранных структур по пропуску на объект различных категорий должностных лиц.

Сейчас мы рассматриваем ситуацию с работниками Федеральной инспекции труда, но в жизни работникам частных охранных структур приходится иметь дело с более чем широким кругом должностных лиц: различного уровня депутаты, прокурорские работники, работники правоохранительных структур (полиция, судебные приставы, должностные лица Федеральной миграционной службы РФ, сотрудники ФСБ России и т.д.), большое количество различных органов надзора и контроля.

Итак, если частный охранник не пропускает на объект представителя Федеральной инспекции труда, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) инспектор может составить на работника ЧОПа административный протокол по ст.19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль)», в которой говорится: «Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей».

Если госинспектор труда составит административный протокол на должностное лицо ЧОПа, то сумма налагаемого штрафа может возрасти.

Общение с рядом работников ЧОПов показало, что они довольно скептически относятся к правам должностных лиц государственной инспекции труда по беспрепятственному посещению объекта. Они это объясняют просто, проводя пример с сотрудниками полиции.

**Справка.** *Закон Российской Федерации «О полиции» от 07.02.2011г. № 3-ФЗ наделил полицию рядом прав. В частности, сотрудникам полиции предоставлено право «…беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации…».*

Сотрудникам милиции в отличие от государственных инспекторов труда не представлено право **беспрепятственного** прохода на территорию предприятия. Исключением являются позиции, прямо оговоренные в законе.

Так все же кого из должностных лиц и представителей органов государственного надзора (контроля) обязан, а кого может не пропускать на объект частный охранник.

В 2005 году журнал «Охранная деятельность» выпустил в свет брошюру «Должностные лица, имеющие право доступа на охраняемый объект», составителем которой является президент Правозащитной ассоциации охранного бизнеса С.Тернова.

В ней даны рекомендации о том, какие вопросы можно задавать частным охранником должностному лицу органа государственного надзора, к кому его направлять и что напомнить.

Не оспаривая рекомендаций С.Терновой, хотелось бы высказать свое суждение по данной позиции. Частный охранник в такой ситуации должен быстро решить, пустить на охраняемый объект проверяющих или им можно законным путем в этом отказать.

Ведь даже в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8.08.2001г. №134-ФЗ (в ред. федеральных законов от 30.10.2002г. №132-ФЗ, от 10.01.2003г. №17-ФЗ, от 1.10.2003г. №129-ФЗ, от 22.08.2004г. №122-ФЗ, от 9.05.2005г. №45-ФЗ, от 2.07.2005г. №80-ФЗ, от 31.12.2005г. №206-ФЗ, от 30.12.2006г. №266-ФЗ) нет четкого и однозначного ответа, какой документ должностное лицо органа государственного надзора (контроля) должно предъявлять работнику ЧОПа: распоряжение, приказ или предписание на проведение проверки объекта.

Инспектор, безусловно, должен иметь приказ или предписание на проверку и предъявить его руководителю предприятия, которое он пришел инспектировать. Если у должностного лица органа государственного надзора нет предписания (разрешения, приказа) на проведение мероприятия по контролю на объекте, куда он пришел, то, безусловно, он нарушил свои должностные обязанности. При выявлении такого факта он должен нести ответственность. Но не стоит подходить к государственному чиновнику – должностному лицу органа государственного надзора (контроля) с презумпции нарушителя, это было бы не совсем верно. Тем более что в данной ситуации защитником закона выступает частный охранник, работающий в интересах структуры, с которой заключен договор на охрану.

Подводя итог, мы говорим, что законодательство о частной охранной деятельности должно совершенствоваться, но делать это надо основательно и вдумчиво, не добавляя охранникам, их руководителям и администрации охраняемых объектов дополнительных сложностей и трудностей.