

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



КВАСОВ
Владимир Борисович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Нижний Новгород – 2023

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Концептуальные основы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности	19
§ 1. Понятие, содержание, виды государственной охранной деятельности ..	19
§ 2. Субъекты государственной охранной деятельности	42
§ 3. Объект, подлежащий государственной охране: понятие, признаки	80
Глава 2. Специфика и перспективы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности	101
§ 1. Государственный контроль (надзор) в области государственной охранной деятельности	101
§ 2. Административная ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта	122
§ 3. Проблемы и пути совершенствования административно-правового регулирования государственной охранной деятельности	152
Заключение	177
Библиографический список	189
Приложения	214

Введение

Актуальность темы исследования. Одним из приоритетов Стратегии национальной безопасности Российской Федерации является укрепление режима безопасного функционирования, повышение уровня антитеррористической защищенности организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов¹.

В современных условиях охрана указанных объектов приобретает все более важное значение в связи с проведением специальной военной операции, обострением геополитической обстановки, следствиями которых становятся террористические проявления, угрозы массовой гибели людей, причинения экономического и экологического ущерба.

В теории административного права отсутствует четкое представление о правовой природе, сущности и содержании государственной охранной деятельности. Единое обозначение охранной деятельности государственных субъектов также не разработано учеными, которые рассматривают лишь ее отдельные виды и элементы: ведомственная охрана, вневедомственная охрана и др. Это не позволяет сформировать целостную концепцию государственной охранной деятельности, которая функционирует в России наряду с частной охранной деятельностью.

Современный уровень развития социально-экономических отношений ставит перед государством задачу охраны объектов, которые не являются его собственностью, однако имеют публичное значение. В результате чего создаются новые органы и организации, проходят реформирование уже существующие, однако эти процессы не сопровождаются системным

¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351 (Часть II).

изменением законодательства, в котором прослеживается разделение охранной деятельности на частную, регулируемую Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹, и государственную, урегулированную комплексом иных нормативных правовых актов. Прежде всего разделению способствует наличие Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется². Частные охранные организации не имеют права охранять объекты, включенные в указанный Перечень, но это положение постоянно нарушается по многим причинам, в том числе из-за размывания границ между двумя рассматриваемыми видами охранной деятельности.

Статус объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность, также является существенной проблемой: не все из них обладают четкими юридическими признаками, недостаточно разграничена компетенция государственных органов и организаций, уполномоченных осуществлять их охрану, что неизбежно вызывает сложности в правоприменительной практике.

Административно-правовое регулирование деятельности субъектов государственной охраны производится на основании совокупности разрозненных нормативных правовых актов, характеризуется отсутствием единого подхода к определению основных понятий, порядка и принципов организации и осуществления государственной охранной деятельности.

Изменения законодательства, происходящие в России на протяжении последних лет, в части условий обеспечения сохранности имущества, в том числе связанные с перераспределением обязанностей по охране объектов³,

¹ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

² Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

³ См., например: Федеральный закон от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6957; Указ Президента РФ от 25 октября 2018 г. № 606 «О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 44. Ст. 6714; Постановление

созданием новых государственных органов и организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере, актуализируют необходимость комплексного исследования теоретических и практических проблем административно-правового регулирования государственной охранной деятельности.

В связи с этим основная идея работы состоит в том, чтобы охарактеризовать деятельность государственных субъектов охраны в ее единстве, определить с научных позиций ее структуру и содержание, понятие, признаки, чего ранее не было сделано по причине отсутствия самой категории государственной охранной деятельности в науке административного права, а также предложить новый способ ее нормативного регулирования с помощью единого закона.

Степень разработанности темы исследования. Существует большое количество научных работ, авторы которых затрагивали проблемы административно-правового регулирования охраны и защиты собственности в целом: В.Г. Афанасьева, И.Л. Бачило, Г.В. Васильева, И.И. Веремеенко, В.Г. Гаршин, И.В. Голованев, А.Ф. Гранин, М.И. Еропкин, Т.К. Зарубицкая, Ф.Е. Колонтаевский, А.П. Коренев, А.В. Крысина, А.П. Лончаков, О.И. Маликова, В.Д. Малкова, В.А. Минаева, Н.П. Мышляева, М.В. Никофоров, А.А. Пинаев, О.В. Попов, Н.Г. Салищева, И.А. Скляров, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, В.В. Черников, А.П. Шергин, Е.В. Шорин, Х.Б. Шеинин, Н.Ю. Хаманева, А.Ю. Якимов.

Проблемы административно-правового регулирования и организации деятельности подразделений вневедомственной охраны затрагивались в исследованиях В.А. Абрамова, С.Г. Аникеева, В.С. Анохина, О.А. Баниной, В.И. Васина, А.М. Волкова, Е.В. Горина, М.А. Григорьева, И.И. Донцова, Г.Е. Дудина, И.Ф. Каляпина, Н.Н. Карташова, А.С. Кожокаря, Н.Ю. Колчевской, И.А. Косицина, В.А. Леднева, Н.Е. Лишанкова, А.Н. Серегина, С.А. Тудоса, Л.Н. Уврачева, В.У. Хатуева.

Вопросы, связанные с определением правового статуса государственных унитарных предприятий, исследовали такие ученые, как А.В. Городняя, М.А. Дрыга, И.В. Ершова, Н.И. Косякова, Л.Ю. Малинина, Т.Н. Мартынова, О.Ю. Ручкин, Э.В. Талапина, О.В. Черных, О.А. Ястребов.

Отдельные проблемы предупреждения и пресечения нападения на важные объекты рассматривались рядом ученых: А.А. Баевым, А.Г. Габдуллиным, М.А. Громовым, Ю.Н. Демидовым, Б.И. Дерюжинским, Н.В. Карахановым, М.П. Киреевым, В.И. Кудрявцевым, И.Е. Ложкиным, А.Ф. Майдыковым, Г.М. Миньковским, А.А. Парфеновым, В.П. Ревиним, В.Н. Соглаевым, С.А. Старостиним, А.Г. Степановым, С.С. Стефанишиным, Е.В. Токаревым, Г.А. Тумановым, В.И. Фризко, Н.Н. Хованским.

Среди исследований в области государственной охранной деятельности следует выделить работы Н.Е. Лишанкова «Организационно-правовые основы охраны объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (2000)¹, Г.Е. Дудина «Административно-правовая охрана собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России» (2002)² и А.И. Воробьева «Организация и правовые основы деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны имущества физических лиц» (2011)³, однако они посвящены анализу деятельности лишь одного субъекта – подразделений вневедомственной охраны.

Таким образом, основное внимание в отечественных исследованиях, как правило, сосредоточено на изучении проблем частной охраны. Что касается государственной, то она характеризуется через деятельность ее субъектов, преимущественно – подразделений вневедомственной охраны. При этом

¹ Лишанков Н.Е. Организационно-правовые основы охраны объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 243 с.

² Дудин Г.Е. Административно-правовая охрана собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 188 с.

³ Воробьев А.И. Организации и правовые основы деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны имущества физических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Псков, 2011. 185 с.

существующие исследования носят фрагментарный характер и достаточно быстро утрачивают актуальность ввиду высокой динамичности развития административного законодательства. Исходя из этого комплексное исследование административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, включая не только подразделения вневедомственной охраны, но и иных субъектов, до настоящего времени не проводилось.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области административно-правового регулирования деятельности уполномоченных государственных субъектов по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Предметом исследования являются теоретические положения и взгляды ученых, касающиеся различных аспектов административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, нормативные правовые акты, регулирующие деятельность уполномоченных субъектов по защите объектов, подлежащих государственной охране от противоправных посягательств, а также соответствующая правоприменительная практика.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретических положений и формировании научных представлений о государственной охранной деятельности, рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования государственной охранной деятельности.

Указанной целью исследования обусловлены постановка и решение следующих **задач**:

- сформулировать концепт государственной охранной деятельности, включающий ее понятие, признаки, структуру и содержание;
- раскрыть наиболее важные элементы административно-правового статуса субъектов государственной охранной деятельности;
- выявить сущностные характеристики, признаки объекта, подлежащего государственной охране, сформулировать его определение;

- провести анализ общих условий, оснований и организационных аспектов государственной охранной деятельности;
- изучить и обобщить материалы судебной практики, в которых фигурируют спорные решения в области трактовки субъектов, объектов, содержания государственной охраны;
- провести исследование контрольно-надзорной деятельности Росгвардии, осуществляемой в отношении субъектов государственной охранной деятельности – юридических лиц с особыми уставными задачами и организаций ведомственной охраны;
- дать оценку нормативной регламентации административной ответственности за нарушение пропускного режима охраняемого объекта и разработать законодательные предложения по совершенствованию данного состава административного правонарушения;
- выявить проблемы правового регулирования государственной охранной деятельности и обосновать направления совершенствования административного законодательства о государственной охранной деятельности.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность общенаучных, частнонаучных и специально-юридических методов познания: формально-логический, системно-структурный, анализ и синтез, технико-юридический, сравнительно-правовой, контент-анализ, анкетирование, классификация, метод обработки статистических данных и иные, свойственные юридической науке, на основе использования которых были решены поставленные в настоящем диссертационном исследовании задачи.

Так, с помощью формально-логического метода сформулирован ряд дефиниций, касающихся осуществления государственной охранной деятельности, проведен анализ действующих федеральных нормативных правовых актов и материалов судебной практики с позиций совершенствования правовых основ государственной охранной деятельности,

а также административной ответственности за нарушение пропускного режима на объектах, подлежащих государственной охране.

Технико-юридический метод использовался при интерпретации специальных правовых понятий в области государственной охранной деятельности.

Благодаря применению такого метода, как классификация, были выделены основные виды государственной охранной деятельности, а также субъекты, их осуществляющие.

Использование системно-структурного метода позволило определить систему государственных органов, наделенных функциями по защите объектов, подлежащих государственной охране.

Правовое моделирование применялось при разработке авторской концепции проекта федерального закона «О государственной охранной деятельности».

На основе анкетирования сотрудников Росгвардии были выявлены недостатки текущей формулировки нормы статьи 20.17 КоАП РФ, вызывающие проблемы в правоприменительной практике, в том числе в определении состава правонарушения.

Контент-анализ использовался при выборке и дальнейшем изучении положений нормативных правовых актов с помощью метода толкования права.

Сравнительно-правовой метод был применён для соотнесения российского варианта правового регулирования государственной охранной деятельности с законодательством зарубежных стран, а также для сравнения отдельных черт различных видов охранной деятельности.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют фундаментальные труды отечественных ученых в области административного права (Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, Б.В. Россинского, В.Д. Сорокина, Д.М. Овсянко и др.), науки государственного управления (Г.В. Атаманчука, А.К. Измоденова, А.В. Курдюмова, Б.М.

Лазарева), теории государства и права (С.С. Алексеева, В.А. Сапуна, В.Ю. Туралина).

Для формирования теоретической базы исследования большое значение имели работы авторов, изучавших проблематику правового регулирования охранной деятельности в России (А.С. Аверин, Г.Е. Дудин, А.З. Дышеков, В.В. Иванов, В.И. Козлов, В.И. Шестаков, В.А. Кузькин, О.И. Маликова, А.Д. Макаров, Т.М. Занина, А.В. Пахомов, Р.Н. Самойлюк, Ю.В. Серегин, М.Д. Черненко), включая гражданско-правовые аспекты (А.В. Максименко, А.С. Шаронов), правовой статус субъектов государственной охраны (А.И. Воробьев, С.В. Блатин, А.Г. Гришаков, М.Ф. Карлов, И.А. Косицин, А.В. Шахматов,), государственные закупки в области охранных услуг (О.Ю. Гурин), осуществление государственного контроля и надзора (Т.К. Зарубицкая, А.В. Мартынов, Н.Г. Салищева, М.С. Студеникина) и др.

Нормативной основой исследования послужили нормы и положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных органов публичной власти, ненормативных правовых актов, регламентов, относящихся к вопросам регулирования правоотношений, возникающих в процессе реализации государственной охранной деятельности. Кроме того, был проанализирован ряд проектов нормативных правовых актов, исследованы основы охранного законодательства некоторых зарубежных стран.

Эмпирическая база исследования включает статистические и аналитические материалы, в том числе аналитические материалы по деятельности территориальных органов МВД России и Росгвардии; данные правоприменительной практики по контрольно-надзорной деятельности Росгвардии; материалы (решения, постановления, определения) Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции; материалы дел об административных правонарушениях в

отношении объектов собственности; решения комиссий Федеральной антимонопольной службы РФ; данные проведенного автором анкетирования 112 сотрудников Росгвардии, проходивших обучение в ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», и др.

Научная новизна диссертационного исследования определяется его комплексным характером, обращением к недостаточно изученным в науке административного права аспектам реализации государственной охранной деятельности, решением научно-прикладной задачи повышения эффективности административно-правового регулирования государственной охранной деятельности.

В результате проведенного научного исследования:

- обосновано существующее разделение охранной деятельности на частную и государственную с выделением их отличительных черт и признаков на основании комплекса критериев;
- сформулирован авторский концепт государственной охранной деятельности, включающий ее понятие и содержание, горизонтальную и вертикальную структуру, субъекты и виды;
- раскрыта теоретико-правовая сущность правоотношения государственной охранной деятельности;
- разработана авторская классификация и иерархическая структура субъектов государственной охранной деятельности;
- обоснована проблема существования негосударственных субъектов охраны, обладающих полномочиями по применению мер государственного принуждения, и даны предложения по ее решению;
- определены правовая природа, понятие, признаки категории «объект, подлежащий государственной охране»;
- выявлены специфические черты контроля и надзора Росгвардии в области государственной охранной деятельности как функции управления, а также недостатки в его нормативном правовом регулировании, предложены пути их устранения;

- разработан авторский подход к оптимизации субъектного состава государственной охраны;

- определена роль административной ответственности за незаконное проникновение на объекты, подлежащие государственной охране, в общей системе мер, обоснованы недостатки ее правового закрепления в ст. 20.17 КоАП РФ, сформулирована новая редакция данной статьи;

- выявлены основные недочеты правового регулирования государственной охранной деятельности, с целью их устранения разработана концепция проекта федерального закона «О государственной охранной деятельности в РФ».

Полученные новые результаты исследования восполняют пробелы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, направлены на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в этой области.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Правоотношение государственной охранной деятельности представляет собой урегулированное нормами права отношение, выражающееся в наличии субъективных прав и обязанностей его участников, возникающее по поводу защиты объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств посредством деятельности специально уполномоченных государством субъектов, гарантированное возможностью применения к нарушителям мер государственного принуждения.

2. Разработан авторский концепт государственной охранной деятельности, на основе которого становится возможным сформировать целостное научное представление о ее структуре и содержании. Структура государственной охранной деятельности включает субъект охраны (государственную охранную организацию или орган власти), объект, подлежащий государственной охране, и содержание в виде реализации

субъектами охраны мер, направленных на исполнение их обязанности по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Государственную охранную деятельность можно определить как деятельность реализующих публичные интересы специально уполномоченных субъектов, осуществляемую с целью обеспечения состояния защищенности охраняемых объектов путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

3. Предложена модель иерархической структуры государственной охранной деятельности, первый уровень которой включает ее основные виды: государственная охрана, ведомственная охрана, вневедомственная охрана. Общим для всех видов признаком является реализация деятельности специально уполномоченными государственными субъектами, наделенными правом по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Второй уровень иерархической структуры образуют субъекты – органы исполнительной власти и организации, которые осуществляют обеспечение безопасности объектов, подлежащих государственной охране, в соответствии с утверждаемыми перечнями. В рамках каждого вида функционируют один или несколько субъектов, к которым относятся: ФСО России; подразделения вневедомственной охраны; организации ведомственной охраны; юридические лица с особыми уставными задачами, в том числе ФГУП «Охрана» (по своему статусу они являются частично приравненными к организациям ведомственной охраны).

4. Функционирование ведомственной охраны осуществляется в трех формах, две из которых являются государственными (создание ведомственной охраны органами власти и государственными корпорациями), одна – негосударственной (создание ведомственной охраны акционерными обществами). Обосновано, что наделение негосударственных субъектов правом создания подразделений ведомственной охраны не соответствует функциям и назначению ведомственной охраны как вида государственной

охранной деятельности. Создаваемые данными субъектами подразделения в силу своего правового статуса не вправе применять меры государственного принуждения при отсутствии делегирования им государственно-властных полномочий и, как следствие, не могут являться субъектами указанных полномочий.

5. Юридические лица с особыми уставными задачами входят в число субъектов государственной охранной деятельности в силу наделения их правом по охране объектов, на которых частная охранная деятельность не распространяется. Вместе с тем данные юридические лица не относятся ни к одному из перечисленных видов охраны и по своей организационно-правовой форме не являются охранными организациями (Объединение «РОСИНКАС»; Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России и др.), в связи с чем возникают проблемы регулирования их статуса, включая правовые коллизии – например, отнесение указанных субъектов к ведомственной охране.

Правовая категория «юридические лица с особыми уставными задачами» отличается неконкретностью, вариативностью использования в нормативных актах, которая зачастую зависит лишь от удобства для правоприменителя и не позволяет четко выделить состав юридических лиц, относящихся к указанной категории. Для обозначения данных субъектов предлагается ввести новый термин «юридические лица со специальными полномочиями в области охраны», закрепив его в законодательстве.

6. Для объектов, защита которых находится в исключительной компетенции субъектов государственной охранной деятельности, предложен универсальный термин: «объекты, подлежащие государственной охране». Сформулированы отличительные признаки объекта, подлежащего государственной охране: 1) исключительным правом обеспечения состояния защищенности таких объектов обладают субъекты государственной охранной деятельности; 2) особый статус объектов, защита которых направлена на

реализацию публичных интересов; 3) необходимость охраны объекта установлена нормами федерального законодательства.

Под объектами, подлежащими государственной охране, предлагается понимать здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, обеспечение безопасности (защищенности) которых является обязанностью и исключительной прерогативой субъектов государственной охраны вследствие их особого публично-правового статуса и важности для государства.

7. Обосновано, что наличие нескольких перечней, включающих объекты, подлежащие государственной охране, отсутствие в них конкретики при обозначении объектов усложняют определение компетенции субъектов государственной охранной деятельности по охране объектов. В связи с этим необходимо внесение в законодательство изменений, четко разграничивающих компетенцию всех субъектов охраны, а также устанавливающих единые критерии для отнесения объектов к подлежащим государственной охране. Данные изменения предлагается реализовать путем издания отдельного нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня объектов, подлежащих государственной охране», включающего также критерии отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

8. В целях совершенствования административно-правового регулирования государственной охранной деятельности предлагается внесение изменений в нормативные правовые акты, направленных на уточнение компетенции субъектов государственной охранной деятельности, повышение правовой защищенности объектов, подлежащих государственной охране. Соответствующие предложения сформулированы в тексте диссертации. Аргументирована также необходимость принятия федерального закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации», концепция проекта которого разработана соискателем (Приложение № 1).

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что проведенные в нем изучение и обобщение научных идей и взглядов, а также сделанные в ходе этого обобщения выводы способствуют углублению научного знания о закономерностях административно-правового регулирования государственной охраны объектов, развивают теоретические представления о правовой природе государственной охранной деятельности, ее видах и субъектах, а также о статусе объектов, подлежащих государственной охране.

Практическая значимость полученных в ходе исследования результатов обусловлена возможностью их применения в ходе совершенствования законодательства, при толковании норм права, в практике разрешения споров о компетенции субъектов охранной деятельности. Также результаты исследования могут использоваться в правоприменительной деятельности правоохранительных органов, связанной с привлечением к ответственности за нарушение пропускного режима охраняемого объекта; в образовательном процессе при преподавании дисциплин «Административная деятельность» и «Административное право» в образовательных организациях.

Степень достоверности исследования определяется объемом и содержанием привлеченного для решения задач теоретического и эмпирического материала, а также методологией исследования. В ходе исследования учитывалась оценка ученых и специалистов, занимающихся проблемами административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, а также данные научных разработок других авторов по вопросам, близким к теме исследования.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обоснованы теоретическими доводами и эмпирическими данными, полученными в работе. Они не противоречат известным положениям теории государства и права, административного права и ряда других отраслей научного знания и базируются на строго доказанных выводах.

Апробация результатов исследования. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, проходили обсуждение и были одобрены на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

В диссертационном исследовании отмечено использование результатов научных работ, ранее выполненных соискателем ученой степени. Основное содержание диссертации отражено в 19 научных публикациях автора общим объемом 7,2 п. л., из них 7 представлены в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались на 6 международных, всероссийских, региональных и ведомственных научно-практических конференциях и семинарах, среди которых следует выделить IX и X Международные научно-практические конференции, посвященных памяти Юрия Марковича Козлова в МГЮУ (МГЮА) им. О.Е. Кутафина, X юбилейную международную научно-практическую конференцию (Сорокинские чтения) в Санкт-Петербургском университете МВД России, I, II и III Международные научно-практические конференции «Кореневские чтения» в Московском университете МВД России им. В.Я. Кикотя, VII всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского и ряде других.

Результаты исследования были внедрены в практическую деятельность УМВД России по Тюменской области, УМВД России по Курганской области, УОООП УМВД России по Тюменской области, ФГКУ УВО ВНГ России по Тюменской области, Филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Курганской области, Филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Тюменской области,

УФСВНГ РФ по Ямало-Ненецкому автономному округу, а также в образовательный процесс Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Восточно-Сибирского института МВД России, Дальневосточного юридического института МВД России.

Структура исследования обусловлена его целью и задачами, логической последовательностью изложения материала и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографический список, приложения.

Глава 1. Концептуальные основы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности

§ 1. Понятие, содержание, виды государственной охранной деятельности

Охрана собственности является функцией, присущей всем государствам. Согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности¹.

«Охрана» и «защита» являются основополагающими для проводимого исследования понятиями и используются в большей части авторских дефиниций, поэтому необходимо установление соотношения данных терминов, которые нередко замещаются или употребляются в качестве синонимов как в нормативных правовых актах, так и в научных источниках. Например, в Конституции Российской Федерации, как уже упоминалось выше, употребляется понятие «защита», в то время как в иных нормативных правовых актах организации, реализующие защиту собственности, именуются охранными².

Прежде чем мы продолжим, необходимо указать на особенности методологии разработки авторских определений в данном исследовании. Во всех разделах работы использованы языковое и правовое толкование понятий³, путем синтеза которых осуществляется формулирование соответствующих дефиниций. Значение языкового толкования правовых норм заключается в выяснении значения отдельных слов как в

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² См., например: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

³ См.: Васильковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов: цивилистическая методология. Одесса: Экономическая Типография, 1901. 376 с.; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. М.: Юрид. лит., 1976. 118 с.

общеупотребительном, так и в терминологическом смысле, которое позволяет определить, какой смысл вложен в ту или иную норму законодателем.

Понятие «охрана» обозначает действие, которое реализуется глаголом «охранять». Слово «охранять» имеет значение «оберегать, относиться бережно», «стеречь»¹. Использование любого из вариантов его толкования не означает обеспечение сохранности охраняемого объекта в целом. В свою очередь под глаголом «защитить» понимается «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности», а также «предохранить, обезопасить от чего-нибудь», т.е. обеспечить сохранность чего-либо.

Толковый словарь В. Даля трактует термин «охранять» как «стеречь, беречь, сторожить, караулить, защищать», а термин «защищать» – как «оберегать, охранять»². Следует констатировать, что данные термины имеют синонимичное значение.

С. Сабикенов считает, что указанные понятия отождествлять недопустимо и охрана в юридическом смысле должна означать позитивное, статическое состояние норм права, направленное на ограждение субъективных прав и законных интересов граждан от возможных нарушений. Нарушение прав и интересов ведет к динамическому состоянию правоохранительных норм, в связи с чем лицо реализует свое право на защиту³.

В.П. Мак-Мак и М.Ф. Савелий определяют охрану как «комплекс организационно-технических мероприятий по ограничению доступа и защите определенных клиентом материальных объектов и граждан от противоправных уголовно-правовых и административно-правовых

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., дополненное. М.: ЛД ИНВЕСТ, Азбуковник. 2003. С. 486.

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Рус. яз., 1989. Т. 2. С. 774. Т. 1. С. 668.

³ Сабикенов С. Некоторые вопросы охраны субъективных прав и законных интересов советских граждан // Проблемы государства и права на современном этапе. Вып. 6. М., 1973. С. 54.

посягательств», а защиту – как «комплекс мер по предотвращению или нейтрализации посягательств, враждебных действий, опасностей»¹.

Согласно мнению В.К. Страхова, с определенной долей условности охрану можно подразделить на пассивную (комплекс мероприятий по ограничению доступа) и активную (непосредственная защита от противоправных посягательств) составляющие². Считаем, что точка зрения автора заслуживает внимания, поскольку он, развивая идею С. Сабикенова, подчеркивает «активную» характеристику защиты, при этом рассматривая ее как часть охраны.

С точки зрения В.Н. Бутылина, охрана – это «взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушений прав, устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод», а защита – «принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права». У данного автора прослеживается разграничение рассматриваемых понятий по времени их применения: «охрана» нацелена на предупреждение нарушений прав, в то время как «защита» – на восстановление нарушенного права³.

Можно отметить, что в научной литературе существуют различные подходы к пониманию понятий «охрана» и «защита», что приводит к отсутствию единообразного их толкования в законотворческой и правоприменительной практике.

В профильном законодательстве понятие «охрана» имеется в Федеральном законе от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»

¹ Мак-Мак В.П., Савелий М.Ф. Закон «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»: Научно-практический комментарий. М.: Юрист, 1997. С. 15, 28.

² Страхов В.К. вопросу о понятии негосударственной (частной) охранной деятельности как особого вида деятельности // Мир безопасности. 2005. № 1. С. 31.

³ Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. 2002. № 2. С. 37.

(далее – Закон «О ведомственной охране»), под ней понимается «деятельность по обеспечению состояния защищенности объекта охраны (охраняемого объекта), осуществляемая в целях решения задач, возложенных на ведомственную охрану»¹.

О.Н. Маликова полагает, что «в российском законодательстве соотношение понятий «охрана» и «защита» рассматривается как отношение части к целому»². Так, в ст. 3 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» определено, что «охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы»³.

Защита персональных данных связана с их защищенностью от несанкционированного доступа, умышленного повреждения или разрушения, которая, в свою очередь, означает качественное состояние защиты, её результат⁴. Из этого следует, что признак защищенности характеризует качество защиты, а также состояние того или иного объекта, исключающее причинение ему вреда. Термин «защищенность» также следует отнести и к охранной деятельности как её результат и качественный признак. В этом случае защита выступает результатом охраны, её качественным состоянием.

В законодательстве защищенность тесно связана с понятием безопасности. Так, Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 28.02.2023) «О транспортной безопасности» определяет транспортную безопасность как «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства»⁵.

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 26.

³ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 30.12.2021) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 84.

⁴ Дейт К. Дж. Введение в системы баз данных. 8-е издание: Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. С. 647.

⁵ Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 28.02.2023) «О транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

Согласно Федеральному закону от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» безопасность объектов топливно-энергетического комплекса – это «состояние защищенности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства»¹.

Анализ перечисленных нормативных правовых актов в части содержания деятельности по обеспечению безопасности позволяет заключить, что «охрана» и «защита» могут рассматриваться как элементы комплекса мер по обеспечению безопасности объектов.

Таким образом, признак защищенности следует обозначить как общую категорию для понятий «защита» и «охрана» в их качественном понимании. Защищенность объекта выражается в его способности противостоять угрозам с сохранением возможности выполнять свои основные функции и задачи в штатных и нештатных ситуациях. Обеспечение состояния защищенности объекта является целью осуществления его охраны, поэтому считаем верным вывод В.Ю. Серегина, который на основе анализа нормативных правовых актов заключает, что «охрана – это деятельность, осуществляемая в целях обеспечения состояния защищённости охраняемых объектов от противоправных посягательств»².

При этом данный автор предлагает следующие трактовки понятий «охрана объекта» и «защита объекта»:

«охрана объекта – деятельность компетентных органов (организаций), осуществляемая в целях обеспечения состояния защищённости охраняемого объекта, направленная на предупреждение (профилактику) противоправных посягательств в отношении него»;

«защита объекта – способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке в целях обеспечения состояния

¹ Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4604 (Часть I).

² Серегин Ю.В. Понятия безопасности, защиты, охраны, антитеррористической защищенности объектов / Ю.В. Серегин // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 3. С. 246–257.

защищённости объекта, направленный на пресечение (предотвращение) противоправных посягательств в отношении него, а также восстановление нарушенных посягательством прав»¹.

Тем не менее, несмотря на попытки правоведов разграничить рассматриваемые понятия, изучение законодательства, регулирующего охранную деятельность, показывает, что употребление понятия «охрана» и производных от него («охранный», «охраняемый» и др.) осуществляется в отношении конкретных органов или организаций, осуществляющих охрану (охранная организация, ведомственная охрана), или в отношении объектов (охраняемый объект, объект охраны), а понятие «защита» ранее фигурировало при обозначении действий, которые охранная организация предпринимала в отношении охраняемого объекта. Например, основной целью ведомственной охраны являлась «защита охраняемых объектов от противоправных посягательств», однако позже слово «защита» было исключено из Закона «О ведомственной охране» и по всему тексту закона заменено понятием «охраны».

С.А. Шаронов аргументирует, что «по своему содержанию понятие «охрана» является исходной предпосылкой охранной деятельности, которая представляет собой осуществляемую на основе правовых средств фактическую деятельность государства и частноправовых субъектов, направленную на обеспечение состояния защищенности объектов охраны от противоправных посягательств»². Определение ученого схоже с определением, данным В.Ю. Серегиным, однако является более конкретизированным, в том числе в части выделения субъектов охраны, а также ее средств.

Вышеизложенное позволяет заключить, что охрана объектов связана с деятельностью конкретных органов (организаций), которые мы обозначим как субъекты охраны. Их целью является обеспечение состояния защищенности

¹ Серегин Ю.В. Указ соч. С. 246-257.

² Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 58 с.

охраняемых объектов (объектов охраны) от противоправных посягательств. Субъектами охраны могут выступать как частные, так и государственные структуры; в первом случае они реализуют частную охранную деятельность, во втором – государственную охранную деятельность.

Прилагательное «государственный» в современном толковом словаре русского языка имеет четыре возможных интерпретации:

1. Соотносящийся с существительным «государство», связанный с ним.
2. Осуществляемый государством, находящийся в его ведении.
3. Связанный с деятельностью государства, его функционированием.
4. Имеющий значение для всего государства, учитывающий его интересы¹.

Государственная охранная деятельность носит такое название, поскольку как связана с государством, так и осуществляется им – специальными государственными органами и организациями. Нельзя отрицать и значение, которое она имеет для государства, например, при охране важных государственных объектов или обеспечении безопасности Президента Российской Федерации и других лиц, играющих ключевые роли в управлении российским государством.

Государственная охранная деятельность, существование которой обусловлено важностью защиты определенных категорий объектов, в России осуществляется наряду с частной охраной деятельностью.

Однако, если понятие частной охранной деятельности общеупотребимо, для ее правового регулирования существует специализированный закон, то с государственной складывается иная ситуация. Легальная дефиниция «государственной охранной деятельности» отсутствует, и само понятие не употребляется в действующем законодательстве.

При этом длительное время в правовых актах и документах использовалось понятие «государственная охрана» в значении синонимичном

¹ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. 1084 с.

рассматриваемому понятию – как деятельность по охране объектов, реализуемая всеми государственными органами и организациями. Однако позже из-за двойственного толкования государственной охраны, определение которой также имеется в Федеральном законе от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране» (далее – Закон «О государственной охране»)¹, в законодательство были внесены изменения. Прежде всего они коснулись названия Перечня объектов, подлежащих государственной охране, замененного на «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется»². В данный Перечень включены объекты, безопасность которых важна для государства, ввиду их особого статуса³, поэтому охрана таких объектов является прерогативой государственных охранных структур.

Содержание Перечня и субъекты охраны при этом не изменились, вследствие чего путем несложных логических заключений мы можем определить следующее: если на объекты не распространяется частная охранная деятельность, значит, распространяется государственная охранная деятельность (поскольку на рынке охранных услуг в Российской Федерации существуют частные и государственные структуры); ранее объекты назывались «подлежащими государственной охране», следовательно, государственная охрана и государственная охранная деятельность в данном случае имеют идентичное значение. В подобном значении «государственная охрана» и «объект, подлежащий государственной охране» фигурируют во

¹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2022) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594. Согласно ст. 1 данного Закона государственная охрана – это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

² См.: Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1863-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

многих документах и в настоящее время, несмотря на изменения законодательства¹.

Государственная охранная деятельность имеет принципиальные отличия от частной охранной деятельности, которые выражаются в многолетней истории функционирования, сложившихся принципах работы, расширенных полномочиях (в том числе по применению мер государственного принуждения), особых задачах, наличии конкретного перечня важных объектов, подлежащих охране (Перечень объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность²). Частная охранная деятельность возникла в России относительно недавно – после распада СССР, тогда как многие субъекты государственной охраны были образованы в Советском Союзе еще в первой половине XX в.

Для сопоставления рассматриваемых видов охранной деятельности обратимся к существующему определению частной охранной деятельности, содержащему ее основные признаки, на основе которых, используя метод сравнения, можно выделить признаки государственной охранной деятельности.

Согласно ст. 1 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон «О частной охранной деятельности») частная охранная деятельность – это «оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с настоящим Законом, организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и

¹ См., например: Решение Комиссии Новосибирского УФАС России № 08-01-201 по жалобе ФГУП «Охрана» Росгвардии на действия аукционной комиссии Кемеровского областного суда // Федеральная антимонопольная служба [Электронный ресурс]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/novosibirskoe-ufas-rossii/08-01-201-c3599f67-2b70-4cb4-a1e1-d39187e3c62b> (дата обращения: 04.03.2022).

² Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

интересов своих клиентов»¹. Какие же признаки содержит данное определение?

Во-первых, оказание услуг на возмездной договорной основе. Данный признак применим к государственной охранной деятельности лишь частично. Некоторые ее субъекты являются коммерческими организациями, заинтересованными в извлечении прибыли (например, ФГУП «Охрана» Росгвардии), другие получают финансирование из бюджета (Федеральная служба охраны Российской Федерации). Неоднозначным в этом плане является положение вневедомственной охраны, оказывающей охранные услуги как на возмездной, так и на безвозмездной основе, финансируемой из бюджета и получаемую прибыль также направляющей в бюджет.

Во-вторых, оказание услуг физическим и юридическим лицам. Для государственной охранной деятельности заказчиком во многих случаях является само государство в лице органов власти. Участие государственных субъектов охранной деятельности возможно и на общем рынке охранных услуг, однако с определенными ограничениями, о которых мы будем вести речь далее.

В-третьих, наличие лицензии, которая не требуется для субъектов государственной охранной деятельности, чьи полномочия, права и обязанности закреплены в законах и подзаконных актах.

В-четвертых, целью частной охранной деятельности является «защита законных прав и интересов клиентов». Цель государственной охранной деятельности имеет иной масштаб: ее можно определить как обеспечение безопасности государства путем защиты важных для него объектов и грузов, а также должностных лиц.

В этом заключается ключевое различие между видами охранной деятельности: частная охранный деятельность в большей степени реализует частноправовые интересы, тогда как государственная охранный деятельность

¹ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

– публично-правовые. Публичный характер содержания правоотношения с участием государственной охраны проявляется в цели деятельности, а также в правах и обязанностях ее субъектов.

Вопросы осуществления государственной охранной деятельности недостаточно исследованы в юридической литературе, поскольку основное внимание ученых, как правило, сосредоточено на изучении правовых проблем частной охраны¹. Что касается государственной, то она характеризуется через деятельность ее субъектов². При этом подобные исследования носят фрагментарный характер и достаточно быстро утрачивают актуальность ввиду высокой динамичности развития административного законодательства.

Так, И.А. Косицин рассматривает государственную охрану как основанную на законе и осуществляемую в установленном порядке деятельность уполномоченных государственных органов (их должностных лиц) по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства от преступных и других противоправных посягательств³.

На наш взгляд, автор предлагает излишне широкую трактовку деятельности государственной охраны, фактически приравнивая ее к правоохранительным органам. Во многом это объясняется давностью работы; сегодня государственную охранную деятельность могут осуществлять не только государственные органы, но и коммерческие организации,

¹ См.: Брагер Д.К. Административно-правовая организация частной детективной и охранной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. 23 с.; Козлов В.И. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 26 с.; Кузькин В.А. Гражданско-правовое регулирование деятельности частных охранных организаций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.; Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 58 с.

² См.: Воробьев А.И. Организации и правовые основы деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны имущества физических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Псков, 2011. 27 с.; Горин Е.В. Организация деятельности вневедомственной охраны в регионе: На материалах Московской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 24 с.; Дудин Г.Е. Административно-правовая охрана собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.; Косицин И. А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2001. 19 с.; Максименко А.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности ОВД в сфере оказания услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 20 с.

³ Косицин И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел: дисс. канд. юр. наук. Омск, 2001. 218 с.

оказывающие охранные услуги по договорам на возмездной основе. Данные организации становятся субъектами не только публичного, но и частного права, с присущими им особенностями.

Анализ современного законодательства, регулирующего государственную охранную деятельность, позволяет выделить большое количество субъектов охраны, которые более подробно будут исследованы в следующем параграфе. Однако для формулирования авторского определения государственной охранной деятельности необходимо обозначить ее основные виды, выделяемые в нормативных и научных источниках, поскольку понятие государственной охранной деятельности является родовым по отношению к понятиям ее видов:

1. Собственно государственная охрана, вопросы осуществления которой регулируются Законом «О государственной охране». Согласно ст. 1 данного нормативного правового акта государственная охрана представляет собой «деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемую в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемую на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер»¹.

2. Ведомственная охрана, которая осуществляется на основе Закона «О ведомственной охране». Ст. 1 указанного Закона определяет ведомственную охрану как «совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами, федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы и организациями органов управления, сил и средств,

¹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2022) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

предназначенных для охраны объектов в целях предотвращения противоправных посягательств и выполнения иных задач, возложенных на ведомственную охрану»¹.

3. Вневедомственная охрана. Профильный федеральный закон о вневедомственной охране отсутствует, поэтому данный вид охранной деятельности регулируется Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», подзаконными нормативными правовыми актами, уставами соответствующих организаций². Какое-либо легальное определение вневедомственной охраны также отсутствует.

Приведенная классификация не является исчерпывающей, поскольку некоторые субъекты сложно идентифицировать не только в рамках государственной охраны, но и охранной деятельности в целом. Подробнее этот вопрос будет раскрыт ниже.

Проведенный в данном параграфе анализ определений понятия «охрана» привел нас к заключению о том, что охрана является деятельностью определенных субъектов, направленной на обеспечение состояния защищенности охраняемых объектов (объектов охраны) от противоправных посягательств. Определение государственной охраны как «деятельности по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов» в целом соответствует ходу наших рассуждений. Однако под ведомственной охраной понимается не деятельность, а «совокупность органов управления, сил и средств». Более подробно на недостатках данной формулировки мы остановимся при анализе административно-правового статуса субъектов ведомственной охраны. Тем не менее следует констатировать, что столь существенные различия в

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² См., например, Приказ Росгвардии от 25 ноября 2016 г. № 368 «Об утверждении Положения Центра специального назначения вневедомственной охраны Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; приказы Росгвардии от 30 сентября 2016 г. №№ 201-284, утверждающие уставы ФГКУ УВО (ОВО) войск национальной гвардии по субъектам Российской Федерации // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

определениях государственной охраны и ведомственной охраны, которые являются видами государственной охранной деятельности, наглядно демонстрируют отсутствие единого подхода в правовом регулировании рассматриваемых отношений.

Таким образом, исследование научных и нормативных подходов к понятиям «охрана» и «защита» позволяет дать следующее определение государственной охранной деятельности (государственной охраны) – это деятельность реализующих публичные интересы специально уполномоченных субъектов, осуществляемая с целью обеспечения состояния защищенности охраняемых объектов путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

Необходимо учесть, что такое значение понятие государственной охраны имеет в широком смысле, тогда как в Законе «О государственной охране», регулирующем деятельность Федеральной службы охраны Российской Федерации, оно употребляется в узком смысле.

Из разработанного нами определения государственной охранной деятельности можно выделить следующие ее элементы:

- 1) субъекты охраны – государственные органы и организации, наделенные соответствующими полномочиями;
- 2) объекты, подлежащие государственной охране;
- 3) деятельность субъектов по обеспечению состояния защищённости охраняемых объектов от противоправных посягательств, которая осуществляется на основании применения комплекса мер.

Данная структура имеет сходство со структурой правоотношения, что ставит вопрос о сущности государственной охранной деятельности как особого правоотношения в системе иных общественных отношений. Исследование этого вопроса требует обращения к теории права.

Правоотношения являются общественными отношениями, урегулированными нормами права¹.

¹ Воппенко Н.Н. Правовые отношения: учебное пособие. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. С. 5.

По мнению С.С. Алексеева, правоотношения представляют возникающую на основе правовых норм индивидуализированную общественную связь между субъектами, которая характеризуется наличием у них прав и обязанностей и поддерживается (гарантируется) принудительной силой государства¹.

Схожей позиции придерживается В.К. Бабаев, отмечая, что правоотношение – это общественное отношение, которое:

- 1) охраняется государством;
- 2) проявляется в наличии субъективных прав и юридических обязанностей его участников².

М.Н. Марченко пишет, что «правоотношения – это урегулированные нормами права общественные отношения, участники которых являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых государством»³.

Справедливо будет заключить, что правоотношение в работах, посвященных теории права, обладает следующими характеристиками:

- выступает видом общественных отношений;
- регулируется нормами права;
- защищается (охраняется) государством;
- образуется между субъектами права;
- обусловлено наличием у субъектов прав и обязанностей.

При этом данные характеристики являются общетеоретическими, требующими дополнительной конкретизации при рассмотрении определенного вида правоотношений.

В исследованиях охранной деятельности авторы, как правило, не рассматривают правоотношение охранной деятельности в целом, делая упор

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II. М.: Юрид. лит. 1982. С. 81.

² Теория государства и права: Учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 715 с.

³ Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. М.: Проспект: Изд-во Московского ун-та, 2018. 636 с.

на изучении отдельных его аспектов или видов отношений в сфере охраны (договорные, лицензионные отношения).

Исключением является фундаментальная работа С.А. Шаронова, который выстраивает целостную концепцию отношения охранной деятельности, однако автор опирается на средства науки гражданского права и объектом его исследования является охранная деятельность как разновидность предпринимательства.

Для понимания сущности правоотношения государственной охранной деятельности представляется важным рассмотреть разработанное С.А. Шароновым понятие: «правоотношение охранной деятельности – это урегулированное нормами права отношение, существующее в форме юридической связи между субъектами, возникающее по поводу защиты объектов охраны от противоправных посягательств, посредством оказания охранных услуг на возмездной договорной основе, выражающееся в наличии субъективных прав и обязанностей субъектов и гарантированное возможностью применения к нарушителям мер государственного принуждения»¹.

Размывание границ между частной и государственной охранной деятельностью делает указанное определение применимым и к некоторым субъектам государственной охраны.

В связи с чем необходимо провести более детальный анализ определения правоотношения охранной деятельности, выделив его признаки:

а) урегулированное нормами права отношение. Данный признак равно применим к любому виду правоотношений;

б) существует в форме юридической связи между субъектами. Наличие нескольких равных субъектов (как минимум двух) характерно для гражданско-правовых отношений. Субъектом административного права (правоотношения) является участник правоотношений, наделенный

¹ Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 445 с.

соответствующими государственно-властными полномочиями по осуществлению управленческих функций, а другим участником, как правило, выступает объект управления, который хотя и обладает правами и обязанностями в сфере исполнительной власти, но в качестве управляемой стороны;

в) повод возникновения отношения – защита объектов от противоправных посягательств. Указанный повод раскрывает суть охранной деятельности, поэтому актуален для любого ее вида;

г) осуществляется посредством оказания охранных услуг на возмездной договорной основе. Оказание услуг на возмездной договорной основе является разновидностью предпринимательской деятельности. Среди субъектов государственной охраны предпринимательской деятельностью занимаются ФГУП «Охрана», организации ведомственной охраны, некоторые иные субъекты, тогда как, например, деятельность государственной охраны ФСО России полностью обеспечивается за счет бюджетных средств;

д) выражается в наличии субъективных прав и обязанностей субъектов. Права и обязанности субъектов охраны возникают по поводу защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств. При этом при осуществлении предпринимательской деятельности субъектом охраны выступает частная охранная организация, а другим участником правоотношения является заказчик, реализующий свое право на защиту объекта. Правоотношение государственной охраны имеет административно-правовой характер: в нем собственники объектов или иные лица, ответственные за организацию их охраны, в соответствии с нормативными правовыми актами наделены не правом, а юридической обязанностью по предоставлению возможности органам и организациям государственной охраны обеспечивать защиту объекта. В связи с чем, например, заключение договора с частной охранной организацией будет являться нарушением;

е) гарантировано возможностью применения к нарушителям мер государственного принуждения. Здесь следует уточнить, кто подразумевается

под нарушителями. Для гражданско-правовых отношений характерна взаимная ответственность участников друг перед другом. Нарушения в сфере административного права расцениваются как нарушения, направленные против публичных интересов, следовательно, и ответственность наступает перед государством.

Проведенное сравнение позволяет сформулировать понятие правоотношения государственной охранной деятельности – это урегулированное нормами права отношение, выражающееся в наличии субъективных прав и обязанностей его участников, возникающее по поводу защиты объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств посредством деятельности специально уполномоченных государством субъектов, гарантированное возможностью применения к нарушителям мер государственного принуждения.

Как следует из вышесказанного, правоотношение государственной охранной деятельности носит административно-правовой характер. При этом субъекты государственной охраны далеко не всегда являются органами исполнительной власти. По справедливому замечанию Л.А. Мицкевич, в современных условиях государственные функции или полномочия могут быть переданы и другим субъектам публичного или частного права¹.

Правовое регулирование правоотношения государственной охранной деятельности осуществляется с помощью административно-правовых методов и форм.

В теории права правовое регулирование предстает как осуществляемое при помощи системы правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями базиса, общественными потребностями данного социального строя².

¹ Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 7.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит. 1982. С. 289.

Административно-правовое регулирование является частью государственного регулирования как функции государственного управления.

Предметом административно-правового регулирования выступают разнообразные общественные отношения, в том числе и правоотношение государственной охранной деятельности.

Административно-правовое регулирование реализуется в конкретных действиях государственных органов и их должностных лиц. Данные действия получают свое выражение в определенных формах управленческой деятельности и могут осуществляться с помощью различных методов.

В первую очередь правовое регулирование государственной охранной деятельности осуществляется Конституцией Российской Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 8 которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Значимой формой административно-правового регулирования государственной охранной деятельности являются законы, определяющие как статусные положения, так и юридический порядок ведения различных дел. К ним относятся: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹; Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»²; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»³, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»⁴ и др.

Подзаконные нормативные правовые акты как формы административно-правового регулирования являются нормативными юридическими актами компетентного органа, основанными на законе и закону не противоречащими.

¹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

² Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

³ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159 (ч. I).

⁴ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 15.07.2023) «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

К данным актам относятся: 1) общие федеральные; 2) общие субъектов Российской Федерации; 3) ведомственные; 4) местные (в том числе органов местного самоуправления); 5) локальные (внутриорганизационные).

В число общих федеральных нормативных актов входят преимущественно постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации по предметам ведения. В них закрепляется правовое положение субъектов права, устанавливаются правила (нормы) осуществления той или иной деятельности. Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»¹, Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны»² и т.д.

Общими нормативными актами субъектов Российской Федерации являются акты глав и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с конституциями и уставами регулируют осуществление охранной деятельности на своей территории. Данные подзаконные акты, как правило, почти не затрагивают сферу государственной охраны, однако в них могут регламентироваться некоторые аспекты профилактической и контрольной деятельности различных государственных органов. К примеру, Постановление Правительства Свердловской области от 20 мая 2021 г. № 285-ПП «Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на 2021–2024 годы»³ содержит мероприятия по проведению обследований антитеррористической

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

² Постановление Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 (ред. от 06.05.2023) «Об организации ведомственной охраны» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3100.

³ Постановление Правительства Свердловской области от 20 мая 2021 г. № 285-ПП «Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на 2021–2024 годы» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574729028> (дата обращения: 16.01.2023).

защищенности объектов и территорий с массовым пребыванием людей, проверок по обеспечению пропускного и внутриобъектового режима и пр.

Ведомственные нормативные акты – это подзаконные акты органов специальной компетенции (министерств, ведомств), действие которых распространяется на их сферу деятельности. Например, Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 21 сентября 2010 г. № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта»¹. Ведомственные нормативные акты играют значимую роль в административно-правовом регулировании государственной охранной деятельности. По мнению ученых, сложно недооценивать силу регламентирующего воздействия данных актов, особенно в вопросах, касающихся разграничения интересов и правомочий².

Акты органов местного самоуправления практически не оказывают влияния на сферу государственной охраны, а что касается локальных правовых актов, из них к охранной деятельности имеют непосредственное отношение инструкции о пропускном и внутриобъектовом режиме, на которых мы остановимся более подробно во втором параграфе второй главы исследования.

Таким образом, существует значительный массив правовых актов, которыми осуществляется административно-правовое регулирование государственной охранной деятельности. Как пишет В.В. Иванов: «В настоящее время в юридической науке формируется новый межотраслевой комплексный институт – охрannое право, нормы которого регулируют весь многообразный спектр правоотношений, складывающихся в сфере охраны в

¹ Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 21 сентября 2010 г. № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.08.2023).

² Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ведомственные акты) как источники административного права РФ // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2 (11). С. 159.

целом, вне зависимости от ее отраслевой, ведомственной и иной принадлежности»¹.

В качестве других составляющих административно-правового регулирования следует назвать его методы (способы), которые «оказывают непосредственное воздействие на поведение субъектов административного права, но и в значительной мере определяют характер и жесткость других элементов данного механизма (норм, правоотношений, актов применения права)»². Универсальными методами являются дозволение, разрешение и запрет, которые активно применяются при административно-правовом регулировании государственной охранной деятельности. С их помощью обеспечивается установление ограничений для субъектов государственной охраны, определение объема их полномочий и т.д. Эта проблема будет более подробно раскрыта в следующих параграфах настоящего исследования.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

Анализ соотношения понятий «охрана» и «защита» приводит к выводу об их взаимосвязи и взаимозаменяемости в действующем законодательстве. При этом понятие «охрана» и производные от него чаще применяются в отношении конкретных органов или организаций, осуществляющих охрану (охранная организация, ведомственная охрана), или в отношении объектов (охраняемый объект, объект охраны), а понятие «защита» фигурирует при обозначении действий, которые охранная организация предпринимает в отношении охраняемого объекта.

В России существует два вида охранной деятельности: частная и государственная. Причинами такого разделения служат объективные различия между данными видами охранной деятельности, отраженные в нормативных правовых актах. Правовое регулирование частной охранной деятельности, несмотря на присущие ему недостатки, которые не являются предметом

¹ Иванов В.В. Административно-правовое регулирование негосударственной (частной) охранной деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. наук. М., 2004. С. 125.

² Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 3-12.

данного исследования, осуществляется на основе единого подхода, сформулированного в конкретном нормативном правовом акте. Правовое регулирование государственной охранной деятельности осуществляется совокупностью отдельных (по видам – ведомственная, государственная) законодательных или иных правовых актов, которые не согласованы между собой, характеризуются наличием пробелов и противоречий.

Понятие «государственная охрана» может рассматриваться как в узком смысле слова, так и в широком. В первом случае данное понятие обозначает деятельность конкретного федерального органа власти – Федеральной службы охраны России, во втором – деятельность всех государственных (либо подведомственных государственным органам, либо образованным государственными органами) органов и организаций, осуществляющих охрану объектов. В широком смысле «государственная охрана» является понятием, по своему содержанию синонимичным понятию государственной охранной деятельности.

Структура государственной охранной деятельности включает субъект охраны (государственную охранную организацию или орган власти), объект, подлежащий государственной охране, и содержание в виде реализации субъектами охраны мер, направленных на исполнение их обязанности по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Государственную охранную деятельность можно определить как деятельность реализующих публичные интересы специально уполномоченных субъектов, осуществляемую с целью обеспечения состояния защищенности охраняемых объектов путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

§ 2. Субъекты государственной охранной деятельности

Государственная охранная деятельность представляет собой сложную систему, в которую входят виды такой деятельности и субъекты, ее осуществляющие. Для анализа государственной охранной деятельности, исходя из общелогического содержания данного метода познания, необходимо разделение объекта на составные части с целью их самостоятельного изучения. В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова под анализом понимается «метод научного исследования путем рассмотрения отдельных сторон, свойств, составных частей чего-нибудь». Для государственной охранной деятельности составными частями являются ее виды и субъекты.

В науке административного права отмечается устойчивая тенденция рассмотрения различных субъектов права с помощью юридической конструкции правового статуса, применяемой общей теорией права¹. А.В. Мицкевич верно указывает, что «каждый субъект права в силу самого действия закона или, как часто говорят, «непосредственно из закона», т. е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенным комплексом прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют содержание правосубъектности, или правовой статус данного лица или организации»².

Понятие «статус» обозначает «правовое положение»³. Именно так определяет данное понятие юридическая энциклопедия: «статус – это правовое положение гражданина либо юридического лица»⁴. В свою очередь, «правовой статус» представляет собой совокупность прав и обязанностей

¹ Нехайчик В.К. Административная реформа: проблемы понимания и законодательного закрепления юридической конструкции «Административно-правовой статус» для органов исполнительной власти // Вестник ЮГУ. 2007. № 2 (7). С. 76–79.

² Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: «Юридическая литература», 1962. С. 12–13.

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М.: ЛД ИНВЕСТ, Азбуковник. 2003. С. 764.

⁴ Юридическая энциклопедия. / Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук; под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2001. С. 1042.

физических и юридических лиц, государственных органов.

Согласно определению административно-правового статуса, имеющемуся в словаре административного права, «административно-правовой статус – правовое положение гражданина либо юридического лица»¹. Содержание административно-правового статуса субъектов права в целом и коллективных субъектов права в частности вызывает определенные дискуссии в административно-правовой науке. Распространена позиция, согласно которой административно-правовой статус коллективных субъектов права следует рассматривать через его установленный элементный состав.

Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, в административно-правовой статус органов исполнительной власти входят «конституционные элементы статуса (если они определены в конституциях, уставах), законодательные основы статуса, регулирование статуса в подзаконных положениях»². Д.Н. Бахрах путем обобщения основных элементов правового статуса государственного органа, представленных в свое время Б.М. Лазаревым, и объединения их в группы, выделяет в нем три его главных блока: «целевой (цели, задачи, функции); структурно-организационный (процедуры образования и ликвидации субъектов); компетенционный (совокупность властных полномочий и подведомственность)»³.

Так же считает Д.М. Овсянко, выделяя основные признаки органов исполнительной власти, которые, на наш взгляд, можно рассматривать как элементы правового статуса. По мнению автора, орган исполнительной власти это: 1) организация; 2) часть государственного аппарата; 3) имеет свою структуру; 4) имеет (определен) территориальный масштаб деятельности; 5) имеет установленную нормативным правовым актом компетенцию; 6) использует определенные методы в работе; 7) наделен правом выступать по поручению государства; 8) призван осуществлять повседневное руководство

¹ Словарь административного права / Колл. авт. М., 1999. С. 31.

² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. М.: 1998. С. 205–206.

³ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 1986. С. 177–178.

основными сферами жизни общества¹.

Мы полагаем, что административно-правовой статус индивидуализирует положение любого субъекта государственного управления, поскольку определяет не только его права и обязанности, но и организационную структуру (порядок образования, реорганизации, ликвидации), задачи и функции, структуру управления (вопросы подчиненности, изменение организационных структур, передача полномочий), формы ответственности, компетенцию и т.д.

Г.В. Атаманчук, как представляется, наиболее точно определяет элементы административно-правового статуса коллективных субъектов, подразделяя их на три группы: 1) месторасположение и природу государственного органа в целостной системе государственных органов страны; 2) компетенцию государственного органа; 3) юридическое закрепление организационной структуры государственного органа, а также форм, методов и процедур ее функционирования².

Следует отметить, что исследование административно-правового статуса субъектов государственной охранной деятельности в России – это достаточно сложная и объемная проблема, для полноценного раскрытия которой необходимо самостоятельное научное исследование. Таким образом, в настоящей работе мы рассматриваем лишь отдельные составляющие административно-правового статуса субъектов государственной охранной деятельности, которые имеют существенное теоретическое и практическое значение, в первую очередь – их компетенцию в отношении обеспечения безопасности различных категорий охраняемых объектов, поскольку в этой сфере имеется большое количество проблем, негативно влияющих на уровень защищенности важных объектов, а также объем полномочий по применению мер государственного принуждения.

Как было определено в предыдущем параграфе, государственная

¹ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 49.

² Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. С. 149–150.

охранная деятельность подразделяется на такие основные виды как: государственная охрана, ведомственная охрана и вневедомственная охрана. В рамках каждого вида функционируют один или несколько субъектов, непосредственно осуществляющих охранные функции. Субъектами государственной охранной деятельности являются государственные органы и организации, обладающие полномочиями по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Указанные полномочия выступают в качестве ключевого и общего для всех субъектов признака, вместе с тем разнообразие видов государственной охранной деятельности обуславливает наличие специфических признаков в рамках каждого вида, которые будут исследованы в данном параграфе.

Субъектом осуществления государственной охраны как вида государственной охранной деятельности является Федеральная служба охраны Российской Федерации (далее – ФСО России). Предназначение государственной охраны, ее основные принципы и содержание деятельности, полномочия и функции органов государственной охраны закреплены в Законе «О государственной охране».

В дальнейшем мы будем использовать обозначение государственная охрана ФСО России, поскольку словосочетание «государственная охрана» используется в работе в более широком смысле, объединяя всех государственных субъектов охранной деятельности (ФСО России, организации ведомственной охраны, подразделения вневедомственной охраны и некоторые другие субъекты). Государственную охрану осуществляют органы государственной охраны, к которым относится ФСО России вместе с ее отдельными подразделениями, военными профессиональными образовательными организациями и военными образовательными организациями высшего образования. Из этого следует, что понятие «государственная охрана» в Законе «О государственной охране» используется в узком смысле, как деятельность ФСО России, поэтому мы

считаем обоснованным использование словосочетания «государственная охрана ФСО России».

Правовую основу деятельности ФСО России составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международные договора Российской Федерации.

Руководство ФСО России осуществляет Президент Российской Федерации; также глава государства утверждает положение о данной службе. Действующее Положение о ФСО России утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»¹, в котором определены основные элементы административно-правового статуса рассматриваемой организации.

Правительство Российской Федерации осуществляет координацию деятельности ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти.

В структуру ФСО России входят службы (Служба охранных мероприятий, Служба безопасности Президента и др.), управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Российской Федерации.

Основные задачи данного субъекта государственной охранной деятельности закреплены в ст. 13 Закона «О государственной охране»²; к ним, в частности относятся:

- 1) прогнозирование и выявление угроз безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этих угроз;
- 2) обеспечение безопасности объектов государственной охраны; обеспечение защиты охраняемых объектов;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (ред. от 17.05.2023) // СЗ РФ. 2004. № 32. С. 3314.

² Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

3) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны и др.

К теме нашего исследования непосредственное отношение имеет задача ФСО России по обеспечению защиты охраняемых объектов. Охраняемыми объектами в данном случае являются «здания, строения, сооружения (в том числе отдельные помещения), прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения (в том числе отдельные помещения), земельные участки и водные объекты, предоставленные органам государственной охраны в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹.

Объектами государственной охраны, в свою очередь, выступают лица, подлежащие государственной охране в соответствии с Законом «О государственной охране» (ст. ст. 6, 8, 9, 11).

Как верно отмечает А.В. Пахомов, деятельность ФСО России «осуществляется по двум направлениям: обеспечение безопасности (жизни, здоровья) объектов государственной охраны, а также находящихся с ними членов их семей, и охрана материальных объектов, на которых (в которых) находятся объекты государственной охраны»².

Таким образом, первостепенной является охрана лиц (объектов государственной охраны). В свою очередь, охрана зданий, строений, сооружений и других объектов осуществляется лишь для достижения основной цели – обеспечения безопасности объектов государственной охраны. По этой причине в Законе «О государственной охране» отсутствует конкретный список охраняемых объектов, хотя в правах органов

¹ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

² Пахомов А.В. Правовой режим охраны и защиты охраняемых объектов в рамках деятельности ФСО России // Военно-юридический журнал. 2014. № 2. С. 22–25.

государственной охраны можно найти указания на возможные объекты: например, находящиеся на стоянке воздушные суда и иных транспортные средства, используемые в целях транспортного обслуживания и (или) обеспечения безопасности объектов государственной охраны (ст. 15 Закона «О государственной охране»).

В зависимости от передвижений объектов государственной охраны в качестве охраняемого объекта может выступить любой объект. Приоритетные полномочия по охране объекта при этом будут переданы ФСО России вне зависимости от того, какие орган или организация обеспечивали защиту объекта (в том числе ведомственная и вневедомственная охрана). На государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения возложена обязанность оказывать содействие ФСО России при решении возложенных на нее задач (ст. 16 Закона «О государственной охране»)¹.

В качестве одного из критериев сравнения субъектов государственной охранной деятельности нами также были выбраны полномочия по применению мер государственного принуждения, которыми наделены те или иные субъекты. Для ФСО России характерно наличие очень широких полномочий в этой области, включающих не только применение физической силы и специальных средств, мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, но и ведение банков данных о гражданах, приостановление проведения работ и хозяйственной деятельности (сравнительная таблица с полным перечнем мер государственного принуждения находится в приложении).

В целом оценивая деятельность ФСО России, следует отметить, что она наделена наибольшим объемом полномочий по охране среди всех субъектов государственной охранной деятельности. Функционирование рассматриваемой службы четко нормативно урегулировано. Вследствие того,

¹ Шахматов А.В., Блатин С.В., Карлов М.Ф. Правовой статус сотрудников федеральных органов государственной охраны // История государства и права. 2008. № 7. С. 2-3.

что ФСО России передаются приоритетные права по охране любых объектов (если того требует обеспечение безопасности охраняемых лиц), то не может возникнуть спорных ситуаций в вопросе ее компетенции по охране тех или иных объектов.

Другим видом государственной охраны является ведомственная охрана. Согласно ст. 1 Закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана – это «совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами, федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для охраны объектов в целях предотвращения противоправных посягательств и выполнения иных задач, возложенных на ведомственную охрану»¹.

Следует отметить, что в такой редакции дефиниция ведомственной охраны появилась лишь в результате обновления законодательства в 2022 году², до этого круг субъектов, имеющих право на создание ведомственной охраны, ограничивался «федеральными государственными органами и организациями». Кроме того, было уточнено содержание их деятельности как «охраны объектов в целях предотвращения противоправных посягательств и выполнения иных задач, возложенных на ведомственную охрану», ранее же оно включало лишь защиту охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Отсутствие единого субъекта осуществления охранной деятельности кардинально отличает ведомственную охрану от других видов государственной охранной деятельности – государственной охраны ФСО России и вневедомственной охраны войск национальной гвардии.

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² См. Федеральный закон от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6957.

Из ст. 5 Закона «О ведомственной охране» следует, что «федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание государственной ведомственной охраны, определяются Правительством Российской Федерации»¹. Кроме того, федеральным законом могут быть установлены имеющие право на создание ведомственной охраны федеральные государственные органы, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти, и даже организации. Необходимо обратить внимание на тот факт, что изначально ведомственную охрану могли создавать лишь федеральные органы исполнительной власти, однако позже перечень уполномоченных субъектов был расширен.

В указанном законодательном акте закреплены основные элементы административно-правового статуса субъектов ведомственной охраны, однако, помимо этого, он регламентирован рядом иных законов, подзаконных, ведомственных и локальных нормативных актов², в частности, уставов органов управления ведомственной охраны, утверждаемых конкретными министерствами и ведомствами.

Субъекты ведомственной охраны осуществляют свою деятельность путем образования юридического лица либо в качестве структурных подразделений создавшего их органа власти или организации.

В настоящее время существует три основных формы функционирования ведомственной охраны в зависимости от органов и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны. Две из них относятся к государственной ведомственной охране, а одна – к негосударственной.

Государственная ведомственная охрана создается:

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны», Положением о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743, аналогичными положениями о ведомственной охране других министерств и ведомств и др.

1) уполномоченными органами власти (их перечень, а также изменения в статусе подразделений ведомственной охраны органов власти отражены в приложении);

2) государственными корпорациями: «Росатом», «Роскосмос» и «Ростех».

Негосударственная ведомственная охрана создается:

1) публичными акционерными обществами: ПАО «Транснефть» (ООО «Транснефть-Охрана»); ПАО «Роснефть» (ООО ЧОО «РН Охрана»); ПАО «Газпром» (ООО ЧОО «Газпром Охрана»);

2) АК «АЛРОСА» (ООО «АЛРОСА-Охрана»).

Само существование такого правового феномена, как негосударственная ведомственная охрана, таит в себе ряд проблем, на которых мы, однако, остановимся позже.

При создании ведомственной охраны уполномоченный орган (организация) обязаны разработать положение о ведомственной охране, которое утверждается Правительством Российской Федерации.

Положение включает следующие основные сведения:

а) нормы численности работников ведомственной охраны;

б) структура органов ведомственной охраны;

в) порядок организации деятельности ведомственной охраны, в том числе при осуществлении физической охраны объектов, охраны объектов с использованием технических средств охраны, охраны имущества при его транспортировке.

Основной организационно-хозяйственной формой для субъектов государственной ведомственной охраны являются федеральные государственные унитарные предприятия, исходя из чего при анализе правового статуса ведомственной охраны требуется обращение к теории административного права в части рассмотрения ФГУП как субъектов административных правоотношений.

О.А. Ястребов определяет государственное унитарное предприятие как «государственную организацию, которая создается органом исполнительной власти в установленных законом случаях для обеспечения определенных общественных интересов и государственных нужд и осуществляет в этих целях коммерческую деятельность под косвенным управлением и контролем уполномоченных органов на основе закрепленного за ней на правах хозяйственного ведения или оперативного управления имущества государства»¹.

Следовательно, в деятельности государственных унитарных предприятий приоритетной является реализация публичных интересов и обеспечение нужд государства, что в целом соответствует назначению ведомственной охраны.

Развернутую формулировку определения изучаемого понятия приводит Т.Н. Мартынова: «государственное унитарное предприятие – это коллективный субъект административного права, обладающий обособленным имуществом, организационным единством и внутренней структурой, учрежденное собственником в целях удовлетворения общественных потребностей, имеющих стратегическое значение, либо обеспечивающих национальную безопасность государства, действующее в соответствии со специальной правосубъектностью на основе закрепленного за ним собственником неделимого имущества на основе хозяйственного ведения, либо оперативного управления, и наделенное правом вступать в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти, а в ряде случаев и с судом, при реализации ими своих задач»².

Данный автор целями создания предприятия называет удовлетворение общественных потребностей, имеющих стратегическое значение, либо обеспечивающих национальную безопасность государства. Это также

¹ Ястребов О.А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 11.

² Мартынова Т.Н. Административно-правовой статус государственных унитарных предприятий: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 7-8.

соотносится с целями ведомственной охраны как вида государственной охраны.

Для раскрытия проблемы, затронутой в предыдущем параграфе работы и касающейся определения понятия ведомственной охраны, необходим анализ разработанных положений о ведомственной охране. Ранее мы пришли к выводу о том, что охрана является деятельностью определенных уполномоченных субъектов, направленной на обеспечение состояния защищенности охраняемых объектов (объектов охраны) от противоправных посягательств. Определение ведомственной охраны не как деятельности, а как «совокупности органов управления, сил и средств» противоречит этой мысли, в связи с чем следует остановиться на этом вопросе более подробно.

Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 06 августа 2018 г. № 918 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства по государственным резервам и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» в структуру ведомственной охраны входят «орган управления ведомственной охраны и отдельные команды ведомственной охраны, которые осуществляют непосредственную охрану объектов»¹. Органом управления ведомственной охраны является Федеральное агентство по государственным резервам. Отдельные команды ведомственной охраны создаются в организациях системы государственного резерва и являются структурными подразделениями этих организаций.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1240 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»² и о признании

¹ Постановление Правительства РФ от 06 августа 2018 г. № 918 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства по государственным резервам и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 33, ст. 5426.

² Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1240 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 7. Ст. 6321.

утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» обозначена иная структура ведомственной охраны, согласно которой она состоит «из органа управления ведомственной охраны и организации ведомственной охраны, подразделения которой осуществляют непосредственную охрану объектов и (или) охрану имущества при его транспортировке». Упомянутым органом управления выступает наделенная правом создания ведомственной охраны Государственная корпорация «Росатом», а организацией, соответственно – ФГУП «Атом-охрана».

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта»¹ «ведомственная охрана состоит из органа управления и территориальных подразделений ведомственной охраны». Как указано в данном Постановлении, «орган управления ведомственной охраны является федеральным государственным унитарным предприятием, находящимся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта»². Приведенная норма несет в себе фактическую ошибку, поскольку в ведении Росжелдора находится ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации», не являющееся унитарным предприятием.

В положении о ведомственной охране Минтранса России, напротив, орган управления ведомственной охраны и созданное министерством федеральное государственное унитарное предприятие обозначены отдельными составными элементами ведомственной охраны³. Органом

¹ Постановление Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 27. Ст. 3363.

² Постановление Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 27. Ст. 3363.

³ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 743 (ред. от 17.03.2023) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 46. Ст. 4355.

управления является структурное подразделение Минтранса России, в сферу ведения которого входят вопросы ведомственной охраны.

На основании анализа положений о ведомственной охране различных федеральных органов власти и организаций можно утверждать, что в них отсутствует единое понимание того, что представляет собой «орган управления», который должен входить в состав ведомственной охраны согласно ее нормативному определению. В одних случаях орган управления отождествляется с самим предприятием ведомственной охраны, в других – органом управления названы создавшие ведомственную охрану федеральные органы и организации либо их структурные подразделения. По нашему мнению, такой подход идет вразрез с содержанием определения ведомственной охраны, поскольку, в соответствии с ним, уполномоченные органы власти и организации создают органы управления, а не являются ими сами. Кроме того, исходя из научных положений о статусе ФГУПов, именно формирующие их субъекты осуществляют по отношению к предприятиям управленческую деятельность.

Также, исходя из нормативного определения, уполномоченные субъекты должны создавать не только органы управления, но и «силы и средства», предназначенные для охраны объектов. Однако, что представляют собой «силы и средства ведомственной охраны», в рассматриваемых положениях не упоминается вовсе.

Перечисленные терминологические недостатки, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что текущее определение понятия «ведомственная охрана» не до конца понятно как самим субъектам охраны, так и создавшим их ведомствам, и не соответствует современным реалиям. К тому же, как мы неоднократно отмечали, ведомственная охрана является видом государственной охранной деятельности, но в нормативных актах это понятие используется по большей части лишь как название организаций или структурных подразделений, создаваемых уполномоченными субъектами. Тем не менее обозначение ведомственной охраны как одного из видов охраны

встречается в различных источниках, в том числе в Концепции развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 гг. и далее до 2025 года¹. В связи с этим мы считаем необходимым уточнение понятия «ведомственная охрана» и правового статуса осуществляющих ее субъектов.

Такой элемент административно-правового статуса, как организационная структура подразделений ведомственной охраны, имеет свою специфику у различных субъектов и определяется, прежде всего, особенностями охраняемых объектов, степенью защищенности, зависящей от характеристик используемого для охраны оборудования и инженерно-технических средств, а также прочими факторами, влияющими на обеспечение защиты охраняемых объектов.

Охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств входит в круг задач ведомственной охраны наряду с предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах, а также обеспечением на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов². Указанные задачи закреплены в Законе «О ведомственной охране», а также традиционно упоминаются в положениях о ведомственной охране.

Ведомственная охрана обладает наименьшим объемом полномочий по применению мер государственного принуждения по сравнению с другими субъектами государственной охранной деятельности, однако они остаются достаточно значительными и включают осуществление досмотра, задержания и доставления; применение физической силы, оружия и спецсредств; пресечение нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве и др.³

¹ Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/koncepciya-gazvitiya-vnevedomstvennoj-okhrany> (дата обращения: 11.08.2023).

² Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

³ Подробнее см. приложение № 4.

Как упоминалось выше, в настоящее время существует три основных формы функционирования ведомственной охраны – в зависимости от субъекта, наделенного правом ее создания. Согласно ст. 5 Закона «О ведомственной охране»¹ такое право при издании соответствующего федерального закона могут получить «иные федеральные государственные органы или организации». Что примечательно, насчет организаций не уточняется, в какой форме собственности они должны находиться – в частной или государственной. Сама возможность создания ведомственной охраны негосударственными организациями противоречит принципам и целям функционирования ведомственной охраны как вида государственной охранной деятельности.

Изначально ведомственная охрана была создана в СССР как военизированная охрана (ВОХР), целью которой являлась охрана объектов государственной собственности, инфраструктуры, имеющих важное государственное значение, а также грузов и иного имущества. Сотрудники военизированной охраны входили в штатный состав учреждений, организаций, промышленных и транспортных предприятий, воинских частей, имущество которых подлежало охране силами и средствами ВОХР².

В первой редакции Закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана определялась как «совокупность создаваемых федеральными органами исполнительной власти органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств», что позволяло проследить преемственность с ВОХР. Однако позже законодатель стал наделять правом создания ведомственной охраны иные органы и организации, следствием чего стало значительное усложнение правового регулирования деятельности ведомственной охраны.

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² Ерин Д.А. К вопросу об организации ВОХР ВСНХ РСФСР в период 1927-29 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomstva-uniforma.ru/mundir3/vohr/index.html> (дата обращения: 19.02.2023).

Кроме того, принадлежность ведомственной охраны к одному из видов государственной охранной деятельности обуславливает наделение ее сотрудников широкими правами и полномочиями. Это вызывает обоснованный вопрос: насколько правомерно обладание столь же широкими полномочиями негосударственными субъектами (частными охранными организациями, создаваемыми акционерными обществами)? Научные исследования на данную тематику практически отсутствуют, несмотря на обилие сопутствующих проблем, возникающих в правоприменительной практике.

В настоящем исследовании ведомственная охрана рассматривается как вид государственной охранной деятельности, субъекты которого обладают полномочиями по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. При этом список объектов, подлежащих охране, устанавливается отдельно для каждого органа ведомственной охраны и утверждается Правительством Российской Федерации. В правовом регулировании компетенции ведомственной охраны в 2022 году произошли существенные изменения, которые требуют последовательного анализа.

В действующей до принятия Федерального закона от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ¹ редакции ст. 8 Закона «О ведомственной охране» указывалось, что ведомственная охрана осуществляет «защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов». Подобная формулировка позволяет проследить преемственность задач по охране объектов с военизированной охраной.

Тем не менее в статье также содержалась норма, в соответствии с которой ведомственная охрана могла осуществляться и в отношении иных объектов: «защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных

¹ Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6957.

государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами»¹. В отношении указанной нормы возможно расширительное толкование ее смысла, вследствие чего на практике имелся широкий спектр мнений о полномочиях ведомственной охраны по охране объектов.

При этом в научных работах, затрагивающих деятельность ведомственной охраны, как правило, отсутствует подробный анализ данной проблемы. Например, О.Н. Маликова² и А.А. Ульянов³ в своих исследованиях полностью опирались на вышеуказанную норму права, не считая необходимым приводить дополнительную аргументацию своей позиции.

Однако зачастую органы ведомственной охраны брали на себя обязанности по охране объектов, которые, во-первых, не относились к ведению образовавшего их федерального государственного органа, во-вторых, не являлись государственной собственностью. Обоснованием последнему могла послужить упомянутая норма о защите объектов иных форм собственности, тем не менее, согласно этой же норме, данные объекты должны находиться «в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов».

Между тем, например, ведомственная охрана Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», в соответствии со своим Уставом, вплоть 2019 года считала возможным обеспечивать защиту охраняемых объектов всех форм собственности⁴. Это позволяло предприятию выступать одним из полноценных участников рынка охранных услуг наряду с частными охранными организациями, вневедомственной охраной, ФГУП «Охрана». Однако в 2018 году для разрешения споров, имевшихся вокруг деятельности предприятия, было

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 45.

³ Ульянов А.А. Правовые основы деятельности вневедомственной охраны // Журнал о праве. 2014. Т. 2, № 3. С. 71.

⁴ Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 497 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

принято решение провести его присоединение к ФГУП «Охрана» Росгвардии¹ – субъекту государственной охраны, правовое положение которого будет исследовано далее.

Такой шаг со стороны законодателя во многом был обусловлен противоречивой судебной практикой при рассмотрении дел, связанных с ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность». Так, зачастую суды признавали, что ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» – это коммерческая организация, которая «не наделена нормативными правовыми актами правом осуществлять охрану объектов, подлежащих государственной охране»². С нашей точки зрения, такая формулировка выглядит спорно, учитывая, что на момент вынесения данного решения Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, назывался Перечнем объектов, подлежащих государственной охране, и в этот перечень входили, в частности, объекты, подлежащие охране органами ведомственной охраны, каковым и являлось ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность».

УФАС по Тульской области в Решении от 4 сентября 2015 г. по делу № 03-03/05-2015 также высказало мнение о том, что ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» – это ведомственная охрана и право заниматься государственной охраной для нее не предусмотрено. Данное Решение было оспорено в Арбитражном суде, который, процитировав определение государственной охраны из ст. 1 Закона «О государственной охране», заключил, что объекты, подлежащие государственной охране, может охранять лишь организация, на которую такая функция возложена федеральным законодательством.

В последующем апелляционный суд, согласившись с выводами нижестоящих инстанций, тем не менее признал, что ФГУП «СВЯЗЬ-

¹ Указ Президента РФ от 25 октября 2018 г. № 606 «О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 44. Ст. 6714.

² Решение Арбитражного суда Республики Ингушетия от 27 октября 2015 г. по делу № А18-495/2015 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/UdN97nGII868/> (дата обращения: 22.01.2023).

безопасность» является «государственной ведомственной охраной Минкомсвязи России» и вправе осуществлять государственную охрану объектов, находящихся в ведении того министерства и подведомственных ему органов¹.

По тому же решению через некоторое время была подана кассационная жалоба, и в новом решении суда было справедливо указано, что объекты, подлежащие государственной охране (указанные в Постановлении Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»²), недопустимо уравнивать с объектами, перечисленными в Законе «О государственной охране». Таким образом, через длительное время суд наконец пришел к корректному выводу и разграничил государственную охрану ФСО России и государственную охрану как совокупность всех видов охранной деятельности, осуществляемых государственными органами и организациями.

Также одним из участников судебных споров нередко становилось ФГУП «УВО Минтранса России», причем споры возникали как с иными субъектами государственной охранной деятельности (ФГУП «Охрана»³), так и с организациями, аккредитованными в области транспортной безопасности⁴. В этом проявляется проблема двойственности правового положения ФГУП «УВО Минтранса России», которое одновременно уполномочено и в области охраны объектов, и в области обеспечения транспортной безопасности. Вместе с тем Определением Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2022 г. № 474-О данные направления деятельности были обоснованно разграничены⁵.

¹ Ростиславова А. Ведомственная vs государственная охрана // Конкуренция и право. 2017. № 3. С. 71–76.

² Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2019 г. по делу № А56-1296/2018 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/l6SaaXQfrbmV/> (дата обращения: 16.01.2023).

⁴ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № АКПИ22-58 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/G3B5zic6GEVH/> (дата обращения: 16.01.2023).

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2022 г. № 474-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «Грифон» на нарушение его конституционных прав пунктом 22 Перечня объектов, на которые частная охранная

Неопределенность норм, порождающая конкуренцию между различными субъектами охраны, неоднократно становилась предметом критики, а для ее устранения разрабатывались варианты изменений в Закон «О ведомственной охране», например, исключение возможность заниматься коммерческой деятельностью для организаций ведомственной охраны (законопроект № 500359-6¹).

После долгих лет финальный вариант изменений в Закон «О ведомственной охране» был разработан и принят в 2022 г. В новых положениях был уточнен порядок составления перечней объектов, подлежащих ведомственной охране, а также закреплён запрет на охрану иных объектов за пределами данных перечней². Была существенно переработана «спорная» ст. 8 данного нормативного правового акта, которая в настоящее время закрепляет полномочия ведомственной охраны по охране «объектов, правообладателями которых являются федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание ведомственной охраны в соответствии со статьей 5 настоящего Федерального закона, а также организации, в отношении которых указанные федеральные государственные органы и федеральные органы исполнительной власти осуществляют координацию и регулирование в установленной сфере деятельности». Формулировка нормы стала более детализованной, а имеющие многозначное толкование фрагменты были исключены.

В завершение анализа административно-правового статуса органов ведомственной охраны отметим, что число органов власти и организаций, имеющих право создавать ведомственную охрану, постоянно изменяется: одни министерства или агентства упраздняются, добавляются новые, меняется

деятельность не распространяется» // ЮИС «Легалакт» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24022022-n-474-o/?ysclid=lat5syyafu149986915> (дата обращения: 16.01.2023).

¹ Законопроект № 500359-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // Государственная Дума: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/500359-6> (дата обращения: 16.03.2023).

² Федеральный закон от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6957.

статус самих охранных организаций. В 2016 г. право на создание ведомственной охраны получила акционерная компания «АЛРОСА» для «защиты объектов алмазодобывающей промышленности, принадлежащих на праве собственности компании, а также её дочерним обществам». В 2017 г. было изменено правовое положение ведомственной охраны Федерального космического агентства, которая перешла в ведение государственной корпорации Роскосмос, утверждено право создания ведомственной охраны Генеральной Прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации¹. Причем, указанное право было закреплено в лишь нормативных правовых актах, регулирующих деятельность данных органов, и не получило упоминания в других законах (например, в Законе «О ведомственной охране»).

Кроме того, с 2017 года был запущен процесс присоединения предприятий ведомственной охраны к ФГУП «Охрана» Росгвардии, который прошли: ведомственная охрана Министерства промышленности и торговли Российской Федерации; ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность»²; ведомственная охрана Министерства сельского хозяйства Российской Федерации³ и др.

В 2022 году был реализован целый комплекс изменений, а право на создание ведомственной охраны было впервые передано органу власти субъекта РФ – высшему исполнительному органу г. Москвы⁴.

Таким образом, правовое регулирование ведомственной охраны характеризуют высокая динамика изменений и наличие противоречий и пробелов, следствием чего является возникновение проблем в

¹ См.: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4787 (ч. 1).

² Указ Президента РФ от 25 октября 2018 г. № 606 «О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 44. Ст. 6714.

³ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 737 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3505.

⁴ Федеральный закон от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6957.

правоприменительной практике при определении компетенции органов ведомственной охраны по охране тех или иных объектов.

Следует отметить, что существует ряд юридических лиц с особыми уставными задачами, которые не являются органами ведомственной охраны, однако на них распространяются некоторые положения Закона «О ведомственной охране». Например, на работников Объединения «РОСИНКАС», согласно ст. 86.1 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»¹, распространяются права и обязанности работников ведомственной охраны, предусмотренные статьями 6, 7, абзацами первым–пятым и седьмым статьи 11, статьями 12–18 и 25 Закона «О ведомственной охране». Также к юридическим лицам с особыми уставными задачами относятся: Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России; ФГУП ГЦСС; МИД России; территориальные органы и организации Росгидромета; подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности; органы и учреждения, осуществляющие лесную охрану; органы охотничьего надзора и др.²

В силу того, что данные юридические лица по своей организационно-правовой форме не входят в число организаций ведомственной охраны, отсутствует какой-либо исчерпывающий их перечень; следовательно, возникают трудности в контроле за их деятельностью. К тому же, зачастую довольно сложно определить, относится то или иное предприятие к частному виду охраны или к государственному, и в случае отнесения к частной охране возникает тот же вопрос, что и с частной ведомственной охраной – насколько допустимо наделение частных охранных организаций правами и полномочиями государственных.

В классификации видов государственной охранной деятельности данные юридические лица мы считаем возможным отнести к «частично

¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/koncepciya-razvitiya-vnevedomstvennoj-okhrany> (дата обращения: 11.08.2023).

приравненным к организациям ведомственной охраны», поскольку из-за особенностей своего правового регулирования они оказываются неразрывно связаны с этим видом охраны.

Следует отметить, что правом создания подразделений ведомственной охраны также было наделено Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (далее – ГУСП). Однако ГУСП не реализовало данное право, а вместо этого стало самостоятельным субъектом охраны, получив дополнительные полномочия в 2022 году¹. Охрана осуществляется в отношении специальных объектов мобилизационного назначения и объектов их инфраструктуры. При формировании полномочий ГУСП за основу были взяты соответствующие нормы, устанавливающие полномочия Росгвардии и ФСО России, в связи с чем их правовое положение отчасти схоже. Вместе с тем охраняемые объекты ограничены лишь «пунктами управления государством и ВС РФ и иными специальными объектами»². В силу особого статуса таких объектов конкретная информация о них является засекреченной.

Третьим видом государственной охранной деятельности является вневедомственная охрана. Подразделения вневедомственной охраны России имеют многолетнюю историю. Как верно отмечают Р.Н. Самойлюк и А.С. Аверин, развитие данной структуры неразрывно связано с формированием системы органов внутренних дел, а также становлением взглядов на охрану всех форм собственности³. Субъектом осуществления данного вида охраны является Росгвардия, которая также реализует функции

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2017 г. № 651 (ред. от 19.08.2021) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (вместе с «Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации») // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 324.

² Приказ Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации от 18 октября 2022 г. № 157 «Об утверждении Положения о пропускном и внутриобъектовом режимах на отнесенных к ведению Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации пунктах управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации, иных специальных объектах мобилизационного назначения и объектах их инфраструктуры» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.08.2023).

³ Самойлюк Р.Н., Аверин А.С. Проблемы управления деятельностью подразделений вневедомственной охраны / Р.Н. Самойлюк, А.С. Аверин // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 6-2. С. 178–182.

по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в следующих сферах: деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, оборота оружия, частной охранной деятельности¹.

В рамках проводимого нами исследования особый интерес представляет структура Росгвардии, в которую, помимо подразделений вневедомственной охраны, входят подразделения, реализующие контрольно-надзорные полномочия в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности, ведомственной охраны, а также ФГУП «Охрана».

К задачам Росгвардии в сфере охранной деятельности относятся:

1) участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

2) охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утверждённым Правительством Российской Федерации;

3) осуществление контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (специфика реализации данной задачи будет подробно раскрыта во втором параграфе второй главы настоящей работы).

Законодательную основу деятельности Росгвардии составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»² (далее – Закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»), ряд указов Президента Российской Федерации³: ведомственные правовые акты (например, Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии

¹ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159 (ч. I).

³ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» и др.

Российской Федерации от 27 сентября 2018 г. № 427 «Об утверждении Правил охраны объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации»¹).

Полномочия Росгвардии закреплены в Положении о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510². Общий анализ данного Положения позволяет отметить, что полномочия сотрудников Росгвардии являются достаточно близкими к полномочиям сотрудников МВД России³, а во многом копируют и замещают деятельность полицейских. Как пишет В.И. Майоров, установленные порядок и условия применения физической силы и огнестрельного оружия сотрудниками Росгвардии полностью воспроизводят текст ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴.

В сфере охранной деятельности полномочия Росгвардии достаточно широки: от контроля за деятельностью частных охранных организаций, подразделений ведомственной охраны, разработки и утверждения программ обучения частных охранников до непосредственной охраны важных государственных объектов, особо важных и режимных объектов и др. Контент-анализ раздела, посвященного полномочиям Росгвардии, выявил, что слова «охрана», «охранный» и однокоренные с ними упоминаются 23 раза в 97 пунктах президентского указа.

¹ Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 27 сентября 2018 г. № 427 «Об утверждении Правил охраны объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

² Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 04.11.2022) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

³ Червинская А.П. О некоторых вопросах правового статуса Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации / А.П. Червинская // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2. С. 107–112.

⁴ Майоров В.И. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в системе органов исполнительной власти / В.И. Майоров // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 147–152.

По нашему мнению, одной из целей создания Росгвардии как новой федеральной службы являлось перераспределение полномочий между правоохранительными структурами, в результате которого органы внутренних дел были избавлены функций, не относящихся к их основной деятельности, как например, обеспечение охраны объектов по договорам с физическими и юридическими лицами. Также необходимо отметить частично перешедшие Росгвардии от МВД России уже упомянутые контрольно-надзорные функции.

В настоящее время в ведении Росгвардии находятся Главное управление вневедомственной охраны, территориальные подразделения, а также Центр специального назначения вневедомственной охраны Росгвардии, которые осуществляют полномочия в области охраны особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, объектов войск национальной гвардии, имущества физических и юридических лиц по договорам.

Таким образом, субъектом осуществления вневедомственной охраны объектов являются войска национальной гвардии. Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, содержится в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 928-р¹. Перечисленные в нем объекты не могут охраняться силами иных органов власти или организаций, нежели войска национальной гвардии.

По объему полномочий в области применения мер государственного принуждения подразделения вневедомственной охраны ВНГ РФ не уступают ФСО России, включая такую новую меру, как пресечение нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты охраняемых объектов². Характеризуя административно-правовой статус подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии,

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3065.

² См. Приложение № 4.

укажем на такое упущение, как отсутствие федерального закона о вневедомственной охране, необходимость принятия которого обсуждалась рядом исследователей (И.А. Косицин, Н.Е. Лишанкова, О.И. Маликова и др.¹). Однако за столько лет законодатель так и не решился разработать и принять отдельный федеральный закон, регулирующий осуществление вневедомственной охраны. Правовое положение подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии закреплено в некоторых нормах Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», в подзаконных нормативных правовых актах, уставах соответствующих организаций. Деятельность вневедомственной охраны, без сомнений, должна быть четко регламентирована федеральным законом: данный тезис подтверждает то, что положение субъекта вневедомственной охраны с момента ее основания отличается нестабильностью, его административно-правовой статус претерпел больше изменений, чем статус субъектов других видов государственной охранной деятельности.

С нашей точки зрения, передача подразделений вневедомственной охраны в ведение Росгвардии, повлекшая за собой процесс внесения изменений во многие нормативные акты, демонстрирует давно назревшую необходимость кардинального пересмотра законодательства как о вневедомственной охране, так и о государственной охране в целом.

Разработка ФЗ о вневедомственной охране в современных условиях трактуется учеными не однозначно, однако полагаем, что разработка и принятие закона «О государственной охранной деятельности», в котором каждому из ее субъектов, в том числе подразделениям вневедомственной охраны ВНГ РФ, была бы посвящена отдельная глава, позволит прояснить

¹ Косицин И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел: дисс. ... канд. юр. наук. Омск, 2001. 218 с.; Лишанков Н.Е. Организационно-правовые основы охраны объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 243 с.; Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с.

многие спорные моменты, касающиеся правового регулирования государственной охранной деятельности.

Таким образом, изучение нормативных основ функционирования вневедомственной охраны войск национальной гвардии приводит к заключению о том, что данный субъект охраны осуществляет деятельность по следующим направлениям:

а) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране ВНГ РФ, имущества физических и юридических лиц по договорам;

б) обеспечение оперативного реагирования на сообщения о срабатывании охранной, охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений ВНГ РФ объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны;

в) участие в рамках предоставленных полномочий в обеспечении охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в границах постов и на маршрутах патрулирования (движения). Для системного совершенствования законодательства о вневедомственной охране, а также ее «организационно-штатного, научно-технического, кадрового и ресурсного потенциалов» в 2017 г. была принята Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года¹ (далее – Концепция развития вневедомственной охраны). Примечательно, что в данном документе среди прочего предлагается разработка рамочного закона, определяющего понятия, порядок и принципы организации и осуществления охранной деятельности в Российской Федерации. Данная идея отчасти согласуется с разработанными в настоящем диссертационном исследовании предложениями по совершенствованию охранного законодательства, поэтому необходимо остановиться на ней более подробно.

¹ Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/koncepciya-razvitiya-vnevedomstvennoj-okhrany> (дата обращения: 11.08.2023).

В Концепции развития вневедомственной охраны был проведен анализ ситуации на рынке охранных услуг, затронувший правовое регулирование деятельности не только вневедомственной охраны, но и остальных субъектов охранной деятельности. В результате авторами документа была предложена унификация законодательства, регламентирующего охранную деятельность, путем создания единого закона. Вместе с тем основные предложения по решению проблем в области правового регулирования охранной деятельности направлены прежде всего на упрощение контроля Росгвардии за деятельностью различных субъектов охраны. Характерно, что в новом законе предполагается объединение правового регулирования всех осуществляемых данным органом власти или находящихся под его контролем видов охраны – ведомственной, вневедомственной, частной; но не включая государственную охрану ФСО России, которая находится вне ведения Росгвардии. Следовательно, данный закон нельзя будет назвать действительно единым для всех видов и субъектов охранной деятельности, и имеющаяся в настоящее время проблема двойственности и неопределенности ключевых понятий в сфере охраны не будет разрешена.

При образовании Росгвардии в ее ведение также было передано Федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана»¹, специфика которого состоит в том, что оно обладает особым административно-правовым статусом и не относится к какому-либо виду государственной охраны, в том числе вневедомственной. ФГУП «Охрана» было образовано в 2005 г. при реформировании подразделений вневедомственной охраны и осуществляет деятельность по оказанию услуг в виде вооруженной и физической охраны, установку и эксплуатацию технических средств охраны.

Цель охраны объектов различных форм собственности, в том числе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется,

¹ См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2072.

закреплена в Уставе ФГУП «Охрана»¹, вследствие чего предприятие обладает такими же правами по охране объектов, как уже рассмотренные выше субъекты государственной охраны: подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии, органы и организации ведомственной охраны. При этом на ФГУП «Охрана» Росгвардии, имеющее столь же широкие права и полномочия, как указанные субъекты, не возложены обязанности по охране конкретных объектов. Для него не утверждаются перечни объектов охраны, более того, предприятие имеет право охранять любые объекты независимо от формы собственности за рядом исключений: объекты, указанные в Законе «О государственной охране»; перечни объектов, утвержденных Правительством Российской Федерации для органов ведомственной охраны; Перечень объектов, подлежащих охране войсками национальной гвардии.

Несмотря на то, что ФГУП «Охрана» Росгвардии не относится ни к одному из выделенных нами видов государственной охраны, в своей деятельности предприятие руководствуется нормативными актами, регламентирующими функционирование иных субъектов. Так, на его работников распространяются нормы Закона «О ведомственной охране» за исключением статьи 5, частей первой-пятой, седьмой, восьмой и одиннадцатой статьи 8, статьи 9.

По этой причине нередко происходят правовые коллизии, например, признание ФГУП «Охрана» организацией ведомственной охраны, которой предприятие, разумеется, не является². Путаница в определении статуса данного предприятия характерна для правоприменительной практики вследствие отсутствия специализированных нормативных правовых актов (помимо приказов Росгвардии), регулирующих его деятельность.

¹ Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии от 17 ноября 2016 г. № 359 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.08.2023).

² Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда г. Чита от 2 декабря 2016 г. по делу № А19-8214/2016 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/MqylnI4SGZNm/> (дата обращения: 02.02.2023).

Особая организационно-правовая форма юридического лица – федеральное государственное унитарное предприятие – обуславливает коммерческую направленность деятельности ФГУП «Охрана», вследствие чего одной из основных целей предприятия является извлечение прибыли.

К основным задачам ФГУП «Охрана» как субъекта охранной деятельности относятся:

- охрана имущества физических и юридических лиц в соответствии с заключенными договорами, в том числе при его транспортировке;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах;
- охрана объектов различных форм собственности, в том числе подлежащих государственной охране, обеспечение их защиты от противоправных посягательств;
- обеспечение в соответствии с заключенными договорами на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов.

Специфика правового статуса ФГУП «Охрана» Росгвардии состоит в следующем: предприятие вправе охранять объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется, тем самым реализуя публичные интересы государства, и одновременно по своей организационно-правовой форме является коммерческой организацией, осуществляющей деятельность по предоставлению охранных услуг. Тот факт, что анализируемое предприятие находится в ведении Росгвардии и наделено полномочиями по охране объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность, позволяет отнести ФГУП «Охрана» Росгвардии к субъектам государственной охранной деятельности. Однако коммерческая направленность деятельности в сочетании с отсутствием перечня подлежащих охране объектов ставят данное предприятие в один ряд с частными охранными организациями. При этом ФГУП «Охрана» обладает рядом преимуществ (широкие полномочия по применению оружия и спецсредств, большой круг объектов охраны), которые не позволяют частным охранным организациям

полноценно с ним конкурировать, что можно признать нарушением антимонопольного законодательства.

Ученые неоднозначно относятся к образованию и деятельности ФГУП «Охрана». Если О.Н. Маликова скорее позитивно оценивает создание ФГУП «Охрана», рассматривая его как пример расширения статуса и изменения компетенции субъекта охраны имущества в сторону большей хозяйственной самостоятельности¹, то А.З. Дышеков отмечает, что «несмотря на передачу отдельных функций подразделений вневедомственной охраны вновь созданному предприятию, задачу разграничения государственно-административных и хозяйственно-коммерческих функций нельзя назвать решенной»². По мнению автора, пока деятельность подразделений вневедомственной охраны носит договорной возмездный характер, ей неизбежно будут свойственны хозяйственно-коммерческие функции.

Ряд исследователей, изучающих особенности правового положения и деятельности ФГУП «Охрана», обращают внимание на то, что в созданных в субъектах Российской Федерации филиалах ФГУП «Охрана», осуществляющих охрану собственности на основании договоров, проявляются критичные стороны в деятельности предприятия. В частности между указанными подразделениями возникает конкуренция на рынке охранных услуг, что противоречит основным целям и задачам реорганизации службы»³. На сегодняшний день в силу реформирования подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии проблема утратила часть своей актуальности, однако из-за отсутствия четкого разграничения полномочий и задач между вневедомственной охраной и ФГУП «Охрана» возможность конкуренции между ними не исключена.

¹ Маликова О.И. Указ. соч.

² Дышеков А.З. Актуальные проблемы взаимодействия подразделений вневедомственной охраны с Федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» МВД России / А.З. Дышеков // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1 (17). С. 39–42.

³ Гришаков А.Г. Правовое положение подразделений милиции, осуществляющих охрану собственности на основании договоров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 16.

На наш взгляд, финансовое и организационное положение рассматриваемых субъектов государственной охраны обладает рядом отличий. Вневедомственная охрана, существующая в форме федеральных государственных казенных учреждений, полностью финансируется из государственного бюджета, не имеет полной хозяйственной самостоятельности, не распоряжается получаемой прибылью. ФГУП «Охрана» Росгвардии, в свою очередь, представляет собой одно из крупнейших предприятий на рынке охранных услуг; ФГУП как организационно-правовая форма закрепляет его хозяйственную самостоятельность, в том числе широкие возможности по распоряжению прибылью, извлекаемой при осуществлении деятельности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2017 г. № 319 ФГУП «Охрана» Росгвардии было включено в перечень стратегических предприятий России¹. Также ФГУП «Охрана» с 2017 года входит в число крупнейших российских компаний.

По нашему мнению, ФГУП «Охрана» обладает большим потенциалом для дальнейшего роста, в первую очередь, за счет присоединения предприятий ведомственной охраны (начало которому было положено присоединением ведомственной охраны объектов промышленности), а также постепенного расширения полномочий Росгвардии как основного регулятора в сфере охранный деятельности².

В 2016 г. на Росгвардию были возложены функции по осуществлению федерального контроля за безопасностью объектов ТЭК³. Данный орган исполнительной власти участвует и в обеспечении транспортной безопасности, а именно: «принимает в пределах своей компетенции участие в

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2017 г. № 319 «О внесении изменения в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009» // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4356.

² См., Майоров В.И., Квасов В.Б. ФГУП «Охрана» Росгвардии как субъект государственной охранный деятельности // Проблемы права. 2017. № 4 (63). С. 65-70.

³ Постановление Правительства РФ от 20 октября 2016 г. № 1067 «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

разработке мер по обеспечению авиационной безопасности в области гражданской авиации» (пп. 16 п. 9 раздела II Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации). А с 2018 года войска национальной гвардии наделены полномочиями по обеспечению безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц по решению Президента Российской Федерации¹.

Согласно заявлению, сделанному заместителем директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации генерал-полковником полиции С.А. Лебедевым, Росгвардия в дальнейшем планирует присоединение всех предприятий и организаций ведомственной охраны к ФГУП «Охрана»². Невзирая на возможные недостатки централизации и расширения полномочий Росгвардии, сосредоточение охранных функций в едином центре, на наш взгляд, будет способствовать повышению эффективности осуществления государственной охраны объектов. Присоединение организаций ведомственной охраны к ФГУП «Охрана» Росгвардии позволит устранить многочисленные противоречия и проблемы, связанные с правовым регулированием их деятельности. Не менее важно реализовать процесс избавления федеральных органов исполнительной власти от непрофильных активов и несвойственных им функций. Таким образом, анализ административно-правового статуса основных субъектов государственной охранной деятельности позволяет сделать следующие выводы.

Структура государственной охранной деятельности включает основные виды (государственная охрана, ведомственная охрана, вневедомственная охрана), осуществление которых урегулировано отдельными законами, и

¹ Федеральный закон от 07 марта 2018 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1575.

² О планах Росгвардии слить всю ведомственную охрану с ФГУП «Охрана» Росгвардии // РИА «Индустрия безопасности» [Электронный ресурс]. URL: http://www.securitymedia.ru/news_one_5450.html (дата обращения: 18.10.2020).

осуществляющие их субъекты (ФСО России, организации и подразделения ведомственной охраны, подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии, ФГУП «Охрана» Росгвардии).

В соответствии с дуализмом частной и государственной охранной деятельности ключевым признаком для субъектов государственной охраны является наличие права на охрану объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Также для них свойственны широкие полномочия по применению мер государственного принуждения, включая возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 20.17 КоАП РФ (анализу данной статьи посвящен второй параграф второй главы настоящей работы). Еще одним признаком рассматриваемых субъектов является особый механизм возникновения правоотношений и осуществления деятельности, который закреплён в законах, подзаконных и ведомственных нормативных правовых актах.

Под субъектом государственной охранной деятельности следует понимать государственную организацию (юридическое лицо с особыми уставными задачами) или орган власти, которые осуществляют обеспечение безопасности объектов, подлежащих государственной охране, в соответствии с утверждаемыми перечнями, иных объектов и имущества, физических лиц путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

К общим задачам субъектов государственной охранной деятельности относятся: обеспечение защиты объектов, подлежащих государственной охране, и иных охраняемых объектов, в том числе от незаконного проникновения на них; обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов на объектах, подлежащих государственной охране; обнаружение, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах, подлежащих государственной охране; защита охраняемого имущества и грузов, в том числе при перевозке; защита жизни и

здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств.

Каждый вид государственной охранной деятельности обладает собственными существенными признаками. Для государственной охраны ФСО России таким признаком является приоритетная направленность на обеспечение безопасности физических лиц – объектов государственной охраны.

Ведомственную охрану как вид государственной охранной деятельности отличается большое количество субъектов, которые могут функционировать в нескольких организационно-правовых формах. Их специфические признаки выражаются в следующем: 1) субъекты создаются федеральными государственными органами или организациями в форме структурных подразделений или подведомственных юридических лиц; 2) для каждого из них утверждаются перечни охраняемых объектов; 3) их деятельность ограничена сферой ведения создавшего субъект ведомственной охраны федерального государственного органа или организации.

Функционирование ведомственной охраны осуществляется в трех формах, две из которых являются государственными, одна – негосударственной. Обосновано, что защиту объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств должна обеспечивать только государственная ведомственная охрана, поскольку негосударственные субъекты не могут быть наделены правом применения мер государственного принуждения.

Подразделения вневедомственной охраны с 2016 г. переданы в ведении Росгвардии, в связи с чем правовые основы их деятельности претерпели значительные изменения: если ранее она регулировалась, в том числе, Законом «О полиции» и приказами МВД России, то в настоящее время правовое регулирование осуществляется нормативными актами Росгвардии, Законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и др. Существенной проблемой административно-правового регулирования

вневедомственной охраны является отсутствие четкого законодательного закрепления основ реализации этого вида государственной охраны.

Существует субъект государственной охранной деятельности, обладающий особым правовым статусом – ФГУП «Охрана» Росгвардии. ФГУП «Охрана» Росгвардии вправе охранять объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется, и вместе с тем является коммерческой организацией, цель которой, также как и у других коммерческих охранных организаций, состоит в извлечении прибыли. На данный субъект охраны распространено действие Закона «О ведомственной охране» за исключением отдельных статей.

В России имеется ряд иных субъектов охраны юридических лиц, не относящихся ни к одному из перечисленных видов охраны и не являющихся охранными организациями (Объединение «РОСИНКАС»; Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России и др.), однако наделенных правом по охране объектов, на которых частная охранная деятельность не распространяется. Данное право закрепляется в специальных законах, регулирующих деятельность каждого субъекта (например, Федеральный закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»); согласно их нормам на работников указанных юридических лиц распространяется действие отдельных статей Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», что прямо противоречит преамбуле последнего и приводит к возникновению правовых коллизий – например, отнесению указанных субъектов к ведомственной охране. Наличие и функционирование таких субъектов, с точки зрения действующего законодательства, вызывает ряд вопросов.

Административно-правовые статусы субъектов государственной охраны обладают как сходством, так и различиями. Общим для всех субъектов является право осуществлять охрану объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Различия заключаются в ограничениях на охрану объектов: так, сфера деятельности организаций и структурных подразделений (Министерство обороны России) ведомственной охраны ограничена объектами, находящимися в ведении создавшего ее органа исполнительной власти; подразделения вневедомственной охраны могут работать, не превышая штатную численность, установленную Президентом Российской Федерации и Директором Росгвардии. Также спецификой обладает организационно-правовое устройство каждого из субъектов государственной охраны.

В государственной охранной деятельности участвует большое количество субъектов, деятельность которых регулируется рядом отдельных нормативных правовых актов, что приводит к трудностям в правоприменении. По нашему мнению, для решения существующих проблем необходима систематизация законодательства, регулирующего государственную охранную деятельность. Для всех категорий объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, должны быть четко определены субъекты государственной охранной деятельности, которые будут осуществлять их защиту.

§ 3. Объект, подлежащий государственной охране: понятие, признаки

Государственная охранная деятельность направлена на обеспечение состояния защищенности определенных категорий важных объектов, функции по охране которых взяло на себя государство в лице его органов и организаций. Охраняемые объекты занимают ключевое место в структуре правоотношения государственной охранной деятельности.

Понятие «объект» широко используется в различных науках, вследствие чего имеется большое количество его возможных толкований. Например, в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой дано

несколько вариантов определения объекта, одно из них относится к философии, еще одно – к грамматике, поэтому мы остановимся на двух оставшихся:

- 1) явление, предмет, на который направлена чья-нибудь деятельность, чьё-нибудь внимание;
- 2) предприятие, учреждение, а также всё то, что является местом какой-нибудь деятельности.

Для нашего исследования наиболее корректным является первое определение, хотя в понятии охраняемого объекта могут содержаться и черты второго.

Исходя из соотношения понятий «охрана» и «защита», рассмотренного в первом параграфе первой главы работы, можно заключить, что на охраняемый объект направлена деятельность специальных органов (организаций), обеспечивающих состояние его защищенности.

В современном российском законодательстве не содержится четкого определения охраняемого объекта. Толкование этого понятия имеет специфику в различных нормативных правовых актах и документах.

Так, Закон «О государственной охране» определяет охраняемые объекты как «здания, строения, сооружения (в том числе отдельные помещения), прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения (в том числе отдельные помещения), земельные участки и водные объекты, предоставленные органам государственной охраны в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В Законе «О ведомственной охране» дано следующее определение охраняемых объектов – это «здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке, денежные средства и иное имущество,

подлежащие охране в целях предотвращения противоправных посягательств». Как можно заметить, такая трактовка охраняемых объектов является весьма широкой и включающей в себя объекты как недвижимого, так и движимого имущества без указания на формы собственности и в принципе без каких-либо уточнений, помимо того, что они подлежат защите от противоправных посягательств.

На законодательном уровне сформулированы и некоторые частные категории охраняемых объектов, например, охраняемые объекты топливно-энергетического комплекса – «здания, строения, сооружения, иные объекты топливно-энергетического комплекса, а также прилегающие к ним территории и акватории в пределах границ, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹.

Руководящий документ 25.03.001-2002 «Системы охраны и безопасности объектов. Термины и определения» содержит краткую дефиницию интересующего нас понятия: «охраняемый объект – предприятие, организация, учреждение, жилище, их часть или комбинация, оборудованные действующей системой охраны и безопасности»².

Среди научных исследований по этому вопросу следует особо отметить диссертационную работу С.А. Шаронова, в которой, в том числе, дано определение объекта охраны – «это вещи и иное имущество, состояние физического тела человека, порядок как результат услуг, по поводу которых возникает правоотношение охранной деятельности, обусловленное оказанием охранных услуг, направленных на обеспечение состояния защищенности объекта от противоправных посягательств»³. Поскольку указанный автор занимается изучением вопросов частной охранной деятельности, разработанное им определение в полной мере не применимо к нашему

¹ Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4604 (Часть I).

² Руководящий документ 25.03.001-2002 «Системы охраны и безопасности объектов. Термины и определения» [Электронный ресурс]. URL: https://znaytovar.ru/gost/2/RD_25030012002_Sistemy_oxrany.html (дата обращения: 14.09.2018).

³ Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 445 с.

исследованию, однако оно является четким и подробным (в отличие от определений, данных в нормативных правовых актах), достаточно полно отражает суть охраняемого объекта в широком смысле слова.

На основании представленных определений можно заключить, что охрана объектов связана как с обеспечением безопасности, так и с их защитой. Кроме того, в качестве охраняемых могут выступать самые различные категории объектов. Полагаем, что понятие «объект, подлежащий государственной охране» соотносится с общим понятием охраняемого объекта как частного и общего. Подлежащие государственной охране объекты являются лишь частью всего массива охраняемых объектов.

В нашем исследовании приоритетное внимание уделено охраняемым объектам недвижимости, которыми являются здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, а также отдельные территории и акватории в установленных границах, поскольку они составляют основную часть всех объектов, подлежащих государственной охране, и с правовым регулированием их защиты связано большое число проблем. Между тем, следует отметить, что государственной охране могут подлежать грузы, денежные средства и иное движимое имущество, а также физические лица.

Функции по защите объектов, подлежащих государственной охране, возложены на субъекты государственной охранной деятельности, рассмотренные во втором параграфе первой главы настоящей работы. При этом законодательные положения четко не раскрывают, по какой причине частные охранные организации не вправе охранять те или иные категории объектов. Например, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1863-О-О в качестве причины обозначено «надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду их особого статуса»¹. «Особый статус» объектов нередко подчеркивается и в других

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1863-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

материалах судебно-следственной практики, но остается неясным, в чем именно он заключается.

Зачастую при обосновании необходимости особых условий охраны законодатель называет объекты «важными государственными». Так, в соответствии с п. 6 Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹, охрана важных государственных объектов относится к задачам Росгвардии. Тем не менее какие-либо критерии определения «важности» объекта также отсутствуют.

И.А. Косицин дает следующее определение особо важного объекта – «это организации или материальные объекты, имеющие большое значение для выполнения государством основных функций и подлежащие физической охране военизированными организациями, специально уполномоченными на то государством»². Автор предлагает разделить указанные объекты на пять групп с учетом их назначения и специфики: объекты, имеющие важное значение для управления государством; объекты оборонного назначения; объекты жизнеобеспечения; потенциально опасные объекты; объекты с оборотом культурных ценностей.

С.А. Шаронов указывает на то, что объекты, подлежащие государственной охране, исключены законодателем из оборота частной охранной деятельности, вследствие того, что в их отношении реализуется публичная функция государства в области охраны³.

Если обратиться к зарубежному опыту нормативно-правового регулирования охранной деятельности, то, например, в Республике Казахстан объекты, подлежащие государственной охране, разделены на три основных категории: стратегические, особо важные государственные и объекты

¹ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

² Косицин И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 218 с.

³ Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 445 с.

отраслей экономики, имеющих стратегическое значение и принадлежащих юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия)¹. Каждая категория объектов формируется на основании определенных критериев. К тому же в нормативных правовых актах перечисляются и сами объекты, подлежащие государственной охране, отнесенные к каждой из категории. На наш взгляд, подобная последовательность и четкость правового регулирования выгодно отличает законодательство Республики Казахстан от российского.

Таким образом, по отношению к объектам, подлежащим государственной охране, в литературных и правовых источниках используются словосочетания «стратегическое» или «оборонное значение», «важность для государства» и пр.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие признаки объектов, подлежащих государственной охране:

- 1) исключительным правом обеспечения безопасности (защищенности) таких объектов наделены субъекты государственной охранной деятельности;
- 2) объекты обладают «особым статусом» – находятся в собственности государства и/или имеют высокое государственное значение;
- 3) необходимость охраны объекта законодательно установлена.

Под объектами, подлежащими государственной охране, предлагается понимать здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, обеспечение безопасности (защищенности) которых является обязанностью и исключительной прерогативой субъектов государственной охраны вследствие их особого публично-правового статуса и важности для государства.

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 октября 2011 г. № 1151 «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» // Единая платформа государственных органов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/shymkent/documents/details/329230?lang=ru> (дата обращения: 15.02.2023).

Понятие «объект, подлежащий государственной охране» не употребляется в нормах современного российского законодательства. Вместе с тем ранее в Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587¹ входил перечень объектов, подлежащих государственной охране. Название данного перечня было изменено на «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется» в 2015 году, однако во многих документах и материалах судебной практики до сих пор употребляется формулировка «объект, подлежащий государственной охране»².

По мнению О.Ю. Гурина, изучающего проблемные вопросы закупок услуг по охране объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность, цель изменения терминологии состояла в устранении путаницы между понятиями «объекты, подлежащие государственной охране» и «объекты государственной охраны», схожесть которых нередко вводила в заблуждение и заказчиков охранных услуг, и контролирующие органы³.

Замечание ученого во многом справедливо: государственная охрана традиционно ассоциируется с государственной охраной ФСО России и куда реже – с ведомственной охраной. В то время как государственную охрану в широком смысле слова осуществляют все субъекты, проанализированные во втором параграфе первой главы настоящего исследования⁴. Однако механическая смена названия перечня объектов, на наш взгляд, не добавила

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

² Решение Комиссии по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области № 291-ж/2015 от 29 мая 2015 года [Электронный ресурс]. URL: <https://solutions.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/291-zh-2015> (дата обращения: 08.01.2018); Решение Комиссии по контролю в сфере закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва по жалобе № 05-05-06/27-17 о нарушении законодательства о контрактной системе [Электронный ресурс]. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwj_ob-D_qTXAhWHKJoKHYIXD0kQFgg-MAQ&url=http%3A%2F%2Fzakupki.gov.ru%2Fcontrols%2FdocumentComplaintDownload%3FdocumentId%3D3927442&usq=AOvVaw20LtlY7m7w1i1oWgjEpELH (дата обращения: 02.05.2018).

³ Гурин О.Ю. Закупки услуг по охране объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность/ О.Ю. Гурин // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2016. № 5. С. 52–79.

⁴ Государственная охрана ФСО России, органы ведомственной охраны, вневедомственная охрана войск национальной гвардии, ФГУП «Охрана» Ростгвардии.

четкости в понимание их сущности, а в чем-то даже и усложнила это понимание.

С точки зрения логики, допустимо выделение признака предмета по отсутствующему у него свойству: применительно к рассматриваемому случаю отсутствующим свойством является то, что частная охранная деятельность не распространяется на определенные объекты. Осведомленность об отсутствии такого свойства, безусловно, важна для частных охранных организаций. Тем не менее, на наш взгляд, для более полной характеристики предмета рациональнее использовать признаки, отражающие присутствующие у него свойства, а именно то, что объекты подлежат государственной охране¹.

К тому же глагол «подлежать», имеющий значение «быть обязанным, должным, подвергаться чем-нибудь»², более четко детерминирует обязательность охраны рассматриваемых объектов субъектами государственной охраны, нежели указание на то, что «частная охранная деятельность на них не распространяется». В последнем определено лишь то, что объекты не должны охраняться частными охранными организациями, а значит, они могут не охраняться в принципе.

С помощью замены рассматриваемой формулировки законодатель стремился ликвидировать наличествующую путаницу в понятиях, но основные, связанные с этим проблемы не исчезли, поскольку являются следствием общей несогласованности и бессистемности в распределении полномочий различных субъектов охраны.

На наш взгляд, разрешению существующих спорных вопросов будут способствовать разработка и принятие отдельного нормативного правового акта, систематизирующего законодательство о государственной охранной деятельности, в котором следует закрепить понятие «объекты, подлежащие государственной охране».

¹ См., Квасов, В.Б., Шкедя, О.В. Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов / Общество и право. 2018. № 1 (63). С. 74–79.

² Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. (4 т.).

В соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охране подлежит большое количество объектов. Общий Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, закреплён в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587¹. При этом, согласно Закону «О частной охранной деятельности», «частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации»².

Первый блок рассматриваемых объектов составляют объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Законом «О государственной охране», которые рассматривались в предыдущей главе работы. Хотя в Законе и отсутствует точный перечень охраняемых объектов, однако имеются достаточно четкие указания на то, какие объекты подлежат охране силами ФСО России, которая наделена исключительными полномочиями по охране этих объектов, что пресекает порождение споров о компетенции этого субъекта государственной охраны.

Во второй блок входят объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. По нашему мнению, в Законе «О частной охранной деятельности» наличествует правовая неопределенность, в связи с тем, что Правительство РФ утверждает сразу несколько перечней охраняемых объектов:

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

² Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

1) Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587¹);

2) Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии (Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р²);

3) отдельные перечни объектов, подлежащих охране органами ведомственной охраны;

4) Перечень из Распоряжения Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 239-р³.

Неясно, какой из перечисленных перечней имеется в виду, тем не менее, согласно общепринятой точке зрения, Закон «О частной охранной деятельности» указывает на Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587.

Охрану объектов из данного Перечня вправе осуществлять лишь субъекты государственной охранной деятельности, рассмотренные нами во втором параграфе предыдущей главы исследования: органы ведомственной охраны, подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии, ФГУП «Охрана», а также отдельные юридические лица с особыми уставными задачами. При этом, как уже говорилось, их компетенция по охране объектов четко не определена. Так, подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии осуществляют охрану объектов из Перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

² Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3065.

³ Распоряжение Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 239-р «Об утверждении перечня объектов, находящихся в ведении федеральных государственных органов, охраняемых военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти, на период до создания ведомственной охраны федеральными государственными органами» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 9. Ст. 1371.

Российской Федерации. Для объектов из данного перечня войска национальной гвардии являются исключительным субъектом охраны. ФГУП «Охрана» Росгвардии является единственным субъектом, не имеющим установленного перечня охраняемых объектов.

Организации ведомственной охраны осуществляют охрану «объектов, правообладателями которых являются федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание ведомственной охраны, а также организации, в отношении которых указанные федеральные государственные органы и федеральные органы исполнительной власти осуществляют координацию и регулирование в установленной сфере деятельности». Кроме того, объекты государственных корпораций и акционерных обществ уточнены в ст. 8 Закона «О ведомственной охране»¹.

Перечни таких объектов с конкретной информацией об их расположении обязательны к утверждению для каждой организации ведомственной охраны, вне зависимости от того, являются создавшие ее субъекты органами власти или же негосударственными организациями.

Столь широкое разнообразие перечней объектов охраны требует проведения их сопоставительного анализа. Прежде всего, необходимо проследить, как соотносятся объекты ведомственной и вневедомственной охраны с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Объекты ведомственной охраны полностью или частично указаны в пунктах 1-4, 9, 12-24. При этом органы прокуратуры, Следственного комитета, Судебный департамент, объекты которых указаны в пунктах 5-7, вправе создавать собственную ведомственную охрану, однако до сих пор этим правом не воспользовались.

В соответствии с новеллами законодательства о ведомственной охране перечни подлежащих охране объектов были строго ограничены. Они утверждаются согласно нормам Постановления Правительства РФ от 12 июля

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны»¹. Изменения в данные перечни должны быть внесены в срок, не превышающий шести месяцев со дня принятия указанных объектов под охрану либо со дня возникновения иных оснований для внесения таких изменений. Охрана объектов, не включенных в соответствующие перечни, запрещается, однако в Законе «О ведомственной охране»² имеется уточнение о том, что организации ведомственной охраны все же могут осуществлять охранную деятельность в отношении объектов за пределами перечней, если это урегулировано иными федеральными законами.

Как формируются перечни объектов ведомственной охраны, целесообразно рассмотреть на примере конкретного нормативного правового акта. Так, объекты ФГУП «УВО Минтранса России» закреплены в Приказе Минтранса России от 3 августа 2016 г. № 222³. В перечне объекты классифицированы по своему местоположению: в качестве критерия выбрано административно-территориальное деление нашей страны. В этой связи в первую очередь объекты разделены на большие группы в зависимости от нахождения в конкретных федеральных округах, затем указаны субъекты РФ, входящие в эти округа.

Перечень объектов разделен на три графы: наименование объекта, адрес и идентифицирующие признаки. Наибольший интерес представляют идентифицирующие признаки, в которых раскрывается, на каком основании объект был включен в перечень.

В качестве оснований может выступать:

- отнесение объекта к ведению Минтранса России или подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;

¹ Постановление Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 (ред. от 06.05.2023) «Об организации ведомственной охраны» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3100.

² Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

³ Приказ Министерства транспорта РФ от 3 августа 2016 г. № 222 «Об утверждении Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.07.2023).

- отнесение объекта к категории охраняемой инфраструктуры (дорожное хозяйство, воздушный транспорт, метрополитен и др.), такими объектами, как правило, являются мосты, путепроводы, аэропорты, морские порты, станции метро, включая инфраструктуру, и нередко – административные здания, например, здание Санкт-Петербургского государственного унитарного предприятия пассажирского автомобильного транспорта, указанное в п. 73;

- объект является административным зданием Минтранса или подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти (однако это касается лишь зданий, расположенных на территории г. Москвы).

Всего перечень включает 1 107 пунктов. С учетом изменений, ограничивших полномочия субъектов ведомственной охраны исключительно объектами, закрепленными в перечнях, охрана иных объектов ФГУП «УВО Минтранса России» не допускается. Разумеется, при наличии оснований иные объекты могут быть включены в перечень, однако это должно быть реализовано в срок, не превышающий полугода, иначе предприятие может быть привлечено к ответственности.

Теперь обратимся к Перечню объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии (далее также – Перечень объектов ВНГ), утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р¹, который также можно рассматривать как перечень объектов вневедомственной охраны. Следует отметить, что в первоначальной редакции включал лишь 37 пунктов. При этом его «предшественник» - перечень объектов, подлежащих охране полицией, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р, - содержал 104 пункта². Однако в дальнейшем Перечень объектов ВНГ претерпел ряд изменений и дополнений и в настоящее время включает в себя 62 пункта.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3065.

² Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ» (утратило силу) // СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 5397.

Если проследить историю изменения рассматриваемых перечней объектов вневедомственной охраны, можно заключить, что первоначально были сокращены обязанности вневедомственной охраны по защите определенных категорий объектов: санаториев, детских лагерей и др. Во многом данное действие было обусловлено тем, что перечень составлялся исходя из наличия необходимой численности сотрудников для обеспечения физической охраны объектов. Сокращение штатной численности сотрудников вневедомственной охраны стало причиной оптимизации перечня объектов, которые они должны охранять.

Позже, однако, Перечень объектов ВНГ был дополнен рядом объектов, в том числе зданиями в г. Москва, занимаемыми Росфинмониторингом (п. 38), Минкавказом России (п. 39), а также иными ведомствами. Кроме того, под охрану Росгвардии были переданы здания и комплексы зданий научных и образовательных организаций высшего образования (п. 53-58).

В 2019 году в перечень вошли объекты ТЭК, находящиеся на территории Республики Крым¹. Подобное дополнение было направлено на усиление защиты стратегических объектов Крымского региона, вследствие имеющейся вокруг него геополитической напряженности.

Анализируя Распоряжение Правительства Российской Федерации № 928-р², следует отметить, что многие объекты в нем обозначены конкретно, зачастую даже с указанием точного адреса местоположения. Вместе с тем в списке отсутствует системность, отдельные объекты и их категории представлены в назывном порядке, в каждом из пунктов может быть представлен как один объект (например, п. 13. Административное здание Счетной палаты Российской Федерации (г. Москва, ул. Зубовская, д. 2) или несколько (п. 3. Административные здания Следственного комитета

¹ Распоряжение Правительства РФ от 19 декабря 2018 г. № 2835-р «О внесении изменений в перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 928-р» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. 2). Ст. 8735.

² Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3065.

Российской Федерации (г. Москва, Технический пер., д. 2; ул. Строителей, д. 8, корп. 2; г. Симферополь, ул. Киевская, д. 76; г. Севастополь, ул. Розы Люксембург, д. 50), так и неопределенное их количество (п. 5. Здания и хранилища федеральных государственных музеев (музеев-заповедников) и федеральных библиотек, находящихся в ведении Минкультуры России).

Обращение к рассматриваемому Перечню не дает полного представления об объектах, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии. В некоторых случаях для получения точной информации об охраняемых объектах необходимо обращение к другим документам. Например, согласно п. 6 охраняются «здания и хранилища федеральных государственных архивов, находящихся в ведении Росархива». Таким образом, чтобы выяснить, какие объекты относятся к данной категории, следует изучить список архивов, находящихся в ведении Росархива, и узнать местоположение их зданий и хранилищ.

Что касается соотношения Перечня объектов ВНГ с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, то, по нашему мнению, данные перечни соотносятся между собой как видовые и родовые категории. К примеру, если родовым понятием являются аэропорты и объекты их инфраструктуры, то видовые понятия – это «международные аэропорты, расположенные в Северо-Кавказском федеральном округе, международный аэропорт г. Симферополя». Таким же образом соотносятся «объекты Счетной палаты» и «административное здание Счетной палаты Российской Федерации (г. Москва, ул. Зубовская, д. 2)» и др.

В результате происходит процесс своего рода «двойного отбора», на первом этапе которого устанавливаются общие категории объектов, подлежащих государственной охране, а затем в рамках определенной категории конкретизируются объект или группа объектов, требующих усиленной защиты, к осуществлению которой привлекаются наиболее подготовленные субъекты государственной охранной деятельности.

Иногда наблюдается пересечение полномочий по охране объектов подразделений вневедомственной охраны с иными субъектами государственной охраны: так, Банк России обладает собственной охранной организацией (Российское объединение инкассации), осуществляющей защиту находящихся в его ведении объектов. Тем не менее законодателем выделены несколько наиболее важных, с точки зрения обеспечения их защиты, объектов Банка России, и полномочиями по их охране наделены войска национальной гвардии.

Таким образом, при соотнесении объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, с субъектами государственной охранной деятельности, необходимо отметить следующее:

1) основная масса объектов перечня находится в ведении органов власти и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны;

2) в некоторых случаях законодатель выводит объекты из компетенции ведомственной охраны и передает полномочия по их защите вневедомственной охране войска национальной гвардии;

3) помимо групп объектов, подлежащих защите ведомственной охраной и вневедомственной охраной, выделяется несколько категорий объектов, для которых не установлены органы, уполномоченные осуществлять охрану. Подобная правовая неопределенность затрудняет обеспечение безопасности этих объектов, приводит к спорным и конфликтным ситуациям.

Мы полагаем, что имеется ряд причин, способствующих возникновению проблем в определении компетенции субъектов государственной охранной деятельности.

Во-первых, в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, объекты в большинстве своем не конкретизированы, названы лишь в общей форме. С уверенностью отнести конкретный объект к категории подлежащих государственной охране возможно лишь путем установления его принадлежности к перечням объектов ведомственной или вневедомственной охраны. Иначе сначала необходимо

доказать, что объект относится к одной из категорий, указанных в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, а затем определить субъект охраны, обладающий соответствующими полномочиями.

Справедливо заключение о том, что объекты Перечня не содержат необходимых гражданско-правовых квалифицирующих признаков (указания на их организационно-правовую форму, юридический адрес и др.). В результате данный пробел понуждает собственников имущества, закрепленного в Перечне, к заключению договоров с организациями государственной охраны, а в некоторых случаях способствует развитию коррупции¹.

Во-вторых, существующие разночтения в толковании правовых норм усложняют идентификацию подлежащих государственной охране объектов. При соотнесении конкретных объектов с перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, различные инстанции могут как причислять схожие объекты к подлежащим государственной охране, так и отрицать их принадлежность.

Так, в Постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2015 г. № 06АП-3617/15 суд указал, что административное здание Управления Роспотребнадзора по Магаданской области не относится к объектам, на которые частная охранная деятельность не распространяется². А в Решении от 27 октября 2015 г. по делу № А18-495/2015 Арбитражный суд Республики Ингушетия не высказывал никаких сомнений, что административное здание Управления Роскомнадзора по Республике

¹ Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 445 с.

² Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2015 г. № 06АП-3617/15 // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/60777694/> (дата обращения: 16.01.2023).

Ингушетия (вокруг охраны которого возник спор) должно охраняться субъектами государственной охранной деятельности¹.

В-третьих, объекты, подлежащие государственной охране, нередко по своим признакам относятся к объектам, в отношении которых требуется обеспечение транспортной или авиационной безопасности, безопасности ТЭК и др. В результате чего возникают противоречия как между этими видами деятельности, так и субъектами, их осуществляющими. Так, из-за противоречия между нормами, ограничивающими роль частных охранных организаций в охране объектов ТЭК (п. 21 Перечня объектов из Постановления Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587), и закрепляющими возможность обеспечения физической защиты объектов ТЭК частными охранными организациями (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»²) пункт 21 Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, содержащий объекты ТЭК, был признан недействительным Верховным Судом РФ³. Позже это решение получило законодательное оформление в Постановлении Правительства РФ от 01 ноября 2022 г. № 1953⁴.

В целом оценивая категории объектов, подлежащих государственной охране, следует указать, что при неконкретном обозначении, имеющемся в нормативных правовых актах, к таким объектам могут быть отнесены обширные комплексы зданий и территорий, которые на деле далеко не всегда обладают какой-либо стратегической важностью и требуют усиленной охраны. В таких условиях конкретизация объектов охраны будет

¹ Решение Арбитражного суда Республики Ингушетия от 27 октября 2015 г. по делу № А18-495/2015 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/UdN97nGII868/> (дата обращения: 22.01.2023).

² Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4604 (Часть I).

³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2019 г. по делу № АЛЛ 19-429 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/kzDNzuxWuKb1/> (дата обращения: 22.01.2023).

⁴ Постановление Правительства РФ от 01 ноября 2022 г. № 1953 «О внесении изменений в отдельные положения некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7733.

способствовать более эффективному использованию государственных ресурсов, развитию конкуренции, создаст возможность для привлечения частных охранных организаций, например, в порядке субподряда и при взаимодействии с субъектами государственной охраны¹.

Проведенное в настоящем параграфе исследование позволяет сделать ряд выводов.

Все субъекты государственной охранной деятельности наделены полномочиями по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Ранее такие объекты назывались «объектами, подлежащими государственной охране», и мы считаем целесообразным возврат прежнего названия, как наиболее точно характеризующего сущность данных объектов.

Объектами, подлежащими государственной охране, являются здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, обеспечение безопасности (защищенности) которых является обязанностью и исключительной прерогативой субъектов государственной охраны вследствие их особого публично-правового статуса и важности для государства.

Отличительными признаками объектов, подлежащих государственной охране, являются:

- 1) исключительным правом обеспечения безопасности (защищенности) таких объектов обладают субъекты государственной охранной деятельности;
- 2) «особый статус» объектов, защита которых обусловлена государственными интересами;
- 3) необходимость охраны объекта установлена нормами федерального законодательства.

В законодательстве Российской Федерации существует несколько перечней объектов, подлежащих государственной охране, и наиболее полным

¹ Климочкин О.В. Частная охранная деятельность в Российской Федерации: особенности экономического развития и нормативно-правового регламентирования: монография / О.В. Климочкин. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2020. С. 105.

из них является Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (утвержденный Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587). Также имеется Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, и перечни объектов ведомственной охраны. Большая часть объектов, указанных в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587, относится к объектам, находящимся в ведении федеральных органов власти и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны. Вместе с тем ряд конкретных объектов, требующих, по мнению законодателя, усиленной охраны, внесен в Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии.

Наличие нескольких перечней, включающих объекты, подлежащие государственной охране, отсутствие в них конкретики при обозначении объектов усложняют определение компетенции субъектов государственной охранной деятельности по охране объектов. В связи с чем необходимо внесение в законодательство изменений, четко разграничивающих компетенцию всех субъектов охраны, а также устанавливающих единые критерии для отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

Предлагается внесение изменений в нормативные правовые акты, уточняющих, в отношении каких объектов ограничены права частных охранных организаций:

1) изложить первое предложение третьего абзаца ст. 11 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в следующей редакции:

«Частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.»;

2) исключить из Постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» Приложение № 1 «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется» и издать его в виде отдельного нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня объектов, подлежащих государственной охране», содержащего более конкретные юридические признаки объектов и критерии отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

ГЛАВА 2. СПЕЦИФИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Государственный контроль (надзор) в области государственной охранной деятельности

Контроль и надзор относятся к одним из основных функций государственного управления. В юридической литературе понятия «контроль» и «надзор» рассматриваются с различных позиций, зачастую весьма отличающихся от нормативно установленной.

Ключевая проблема здесь, по мнению многих авторов, состоит в необходимости дифференциации контроля и надзора как различных видов деятельности, в связи с чем требуются четкие критерии, отличающие их друг от друга¹. Существует большое количество классификаций данных критериев, синтез которых позволяет установить наиболее распространенные и устоявшиеся в научной сфере отличительные признаки «контроля» и «надзора»².

Началом деятельности является ее субъект, поэтому в первую очередь необходимо обратить внимание на критерии разграничения субъектов контроля и субъектов надзора. Как правило, органы контроля характеризуются тем, что обладают более широкими полномочиями, а также проводят проверку деятельности подконтрольных субъектов в различных

¹ См. Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 202-210; Агапов А.Ю. Административное право. Учебник. М.: Юрайт, 2020. 944 с.

² Например: Административное право: учебник / А.М. Бобров, О.А. Иванов, А.С. Телегин, Н.В. Тиунова. Пермь: ПГНИУ, 2020. 340 с.; Стахов А.Б., Кононов П.О. Административное право России. Учебник. М.: Юрайт, 2020. 656 с.

областях, а не только в части соблюдения специальных норм и правил в ограниченной сфере, как органы надзора.

Далее дифференциации подлежит непосредственное содержание деятельности контролю или надзору. Для государственного контроля свойственны более широкий инструментарий форм и методов, возможность непосредственного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов; данные признаки отсутствуют у государственного надзора.

Немаловажно и разграничение по критериям, касающимся подконтрольных (поднадзорных) субъектов – для органов контроля данные субъекты зачастую находятся в организационном подчинении, в свою очередь, органы надзора осуществляют свою деятельность в отношении не подчиненных им органов и организаций.

В работах многих исследователей в качестве критерия также выделяется результат деятельности, который при реализации контроля может заключаться в применении мер дисциплинарной (иногда уголовной) ответственности, а при осуществлении надзора – применении административных наказаний¹.

Представленный синтез различных классификаций, на наш взгляд, достаточно четко отражает сформированные научные представления по изучаемой проблеме. Тем не менее в литературе имеются и иные точки зрения по поводу соотношения понятий «контроль» и «надзор». Многие авторы рассматривают их как синонимы² или же как более широкую и более узкую области одной и той же деятельности, входящие друг в друга. В рамках последней позиции, которой придерживается ряд известных ученых-административистов (Ю.М. Козлов³, Н.Г. Салищева⁴ и др.), надзор зачастую

¹ См., например: Воронцова Е.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в российской юридической доктрине / Е.В. Воронцова, А.Л. Воронцов // Язык. Право. Общество: сборник статей IV Международной научно-практической конференции: г. Пенза, 11-13 октября 2016 г. Пенза: Изд-во Пензенского государственного университета, 2016. С. 22-23.

² Контрольные органы и организации России: учебник / под ред. А. П. Гуляева. М., 2000. 212 с.; Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 137 с.; Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 16-21 и др.

³ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 1999. 320 с.

⁴ Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. 335 с.

предстает как разновидность контроля. М.С. Студеникина пишет, что «административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера»¹.

А.В. Мартынов обосновывает, что «в отличие от контроля административный надзор выполняет четыре основные функции: правозащитную, правоохранительную, организационно-правовую и функцию противодействия коррупции»².

Таким образом, анализ нормативного правового регулирования, а также научных работ позволяет сделать следующие выводы по поводу содержания и соотношения понятий государственного контроля и надзора:

1. В науке существует три основных подхода к изучению рассматриваемых понятий:

а) контроль и надзор – различные виды деятельности со своими особенностями;

б) контроль и надзор – синонимические понятия;

в) надзор является разновидностью контроля.

2. Рассмотрение контроля и надзора как синонимов характерно для современных исследований, опирающихся на законодательную базу, в которой отсутствует четкое разграничение между ними.

3. При разделении контроля и надзора как различных видов деятельности, а также как части и общего учеными зачастую используются схожие критерии, что позволяет установить наличие определенных, эксплицитных отличий в содержании этих терминов. Основные различия контрольного и надзорного видов деятельности проявляются при их анализе с позиций управления: в этом случае контрольные органы, реализуя свои

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 160 с.

² Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. 662 с.

полномочия в отношении организационно подчиненных субъектов, заинтересованы в наибольшей эффективности их деятельности, максимально быстрому устранению выявляемых недостатков.

4. На наш взгляд, наиболее обоснованным является подход к надзору как разновидности контроля, где контроль является родовым понятием, а надзор – видовым.

Необходимость разграничения данных понятий более актуальна для науки, нежели для практики, в которой контроль и надзор предстают как способы обеспечения соблюдения законности, которые осуществляются на схожих принципах и основах. В пользу этого также свидетельствует то, что в новом федеральном законе, регулирующем правоотношения в рассматриваемой области, формулировка «государственный контроль (надзор)» осталась неизменной – за 13 лет существования его предшественника (Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁾ законодатель так и не увидел причины для нормативного разграничения данных понятий.

Базовым законодательным актом, регулирующим осуществление контрольно-надзорной деятельности, в настоящее время является Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступивший в силу 1 июля 2021 г.²

В ст. 1 данного нормативного правового акта дано определение понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», анализ

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007. При этом Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» сохраняет свое действие в отношении некоторых видов контроля (надзора) до 2024 г.

которого позволяет выделить следующие ключевые признаки государственного контроля (надзора)¹.

Во-первых, субъектами, осуществляющими данную деятельность, являются специально уполномоченные контрольно-надзорные органы, действующие в пределах своих полномочий. Уточнение ограниченности сферы деятельности органов их полномочиями, на наш взгляд, является излишним, однако таким образом, по всей вероятности, подчеркивается четкая урегулированность реализации процедур и действий, недопустимость широты усмотрения в деятельности контрольно-надзорных органов.

Во-вторых, цель государственного контроля (надзора) состоит в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений обязательных требований².

Исходя из смысла ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» обязательными требованиями (далее – ОТ) являются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля³.

В-третьих, к основным направлениям осуществления государственного контроля (надзора) относятся:

- 1) профилактика нарушений ОТ;
- 2) оценка соблюдения гражданами и организациями ОТ;
- 3) выявление нарушений ОТ;

¹ Муниципальный контроль не является предметом нашего исследования, поэтому в данном случае мы его не рассматриваем.

² Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К. К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник ННГУ. 2019. № 1. С. 143-156.

³ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

4) принятие мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Деятельность по каждому из указанных направлений органами государственного контроля (надзора) осуществляется с помощью ограниченного круга специфических методов. Методы контроля представляют собой конкретные способы осуществления контрольных действий¹. Так, для оценки соблюдения устанавливаемых ОТ гражданами и организациями используются исключительно контрольные (надзорные) мероприятия, которые могут проводиться в том числе без взаимодействия с подконтрольными субъектами, включенные в ст. 56 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ.²

Таким образом, на законодательном уровне государственный контроль (надзор) регламентирован как функционально единая, имеющая преимущественно процессуальный характер деятельность уполномоченных органов по обеспечению соблюдения ОТ.

Контроль (надзор) в области государственной охранной деятельности обладает своей спецификой. Следует отметить, что такой вид контроля (надзора) действующим законодательством не закреплен, однако мы используем указанную категорию для обозначения контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД), осуществляемой в отношении субъектов государственной охраны. Осуществляется она в отношении лишь двух субъектов – подразделений ведомственной охраны и юридических лиц с особыми уставными задачами.

Другой особенностью КНД в данной сфере является то, что на нее не распространяется действие общего законодательства о контроле и надзоре, включая федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и

¹ Измоленов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учеб. пособие / А.К. Измоленов, А.В. Курдюмов. Екатеринбург, 2018. С. 56.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (более подробно на этой особенности мы остановимся далее).

Ключевые полномочия по контролю в области государственной охранной деятельности возложены на Росгвардию. Научные исследования КНД Росгвардии проводятся в достаточно ограниченном объеме и концентрируются прежде всего на таких областях, как контроль за оборотом оружия или за частной охранной деятельностью¹. Вместе с тем направление по контролю за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны также характеризуется наличием определенных проблем, связанных с несовершенством охранного законодательства и правового регулирования деятельности Росгвардии.

Проведем исследование контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (далее – контроль в области охраны) с помощью структурно-системного метода – анализируя элементный состав, представленный в общем определении государственного контроля (надзора).

Контроль в области охраны (за исключением ведомственной охраны Министерства обороны России²) является функцией, возложенной на структурное подразделение Росгвардии – Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы и территориальные органы, следовательно, Росгвардия выступает в роли субъекта КНД. Полномочия ведомства в этой сфере закрепляются статусными

¹ См., например: Макеева И.А., Черепанова Ю.Е. О совершенствовании нормативно-правового регулирования частной охранной деятельности на этапе реформирования правоохранительной системы Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4 (76). С. 74-80; Мумладзе М.А. Разграничение полномочий и взаимодействие Росгвардии и МВД России при осуществлении контроля в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности // Вестник КРУ МВД России. 2016. № 2 (32). С. 168-171 и др.

² Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

нормативными правовыми актами¹, а также непосредственно регулирующим осуществление контроля Положением о контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (далее – Положение о контроле)². Ранее также действовал Административный регламент Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны³, однако в 2022 году он был признан утратившим силу, а новый регламент принят не был. Среди других органов контроля и надзора Росгвардию выделяет специфическое правовое положение как службы, реализующей широкий ряд функций, в том числе управляющей военизированной организацией (ВНГ РФ).

Подразделения охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделения ведомственной охраны (далее – охранные подразделения) выступают в роли подконтрольных субъектов. Их правовой статус рассматривался во втором параграфе первой главы исследования и обладает рядом схожих черт, в силу того что на юридические лица с особыми уставными задачами распространяются нормы Закона «О ведомственной охране».

Само понятие юридического лица с особыми уставными задачами берет начало в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (далее – ФЗ «Об оружии»), согласно ст. 4 которого «предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ст. 4159 (часть I); Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 04.11.2022) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802 и др.

² Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

³ Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 21 декабря 2018 г. № 651 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратил силу).

возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами»¹.

В статье 12 ФЗ «Об оружии» перечислены основные виды юридических лиц (далее – ЮЛ) с особыми уставными задачами, к которым относятся: Банк России; ПАО «Сбербанк России»; ФГУП «ГЦСС»; федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти и организации, имеющие право на создание ведомственной охраны и др.

Следует обратить внимание на то, что в ведомственных нормативных правовых актах Росгвардии ЮЛ с особыми уставными задачами и подразделения ведомственной охраны рассматриваются отдельно², несмотря на то, что в установленном ФЗ «Об оружии» смысле они входят в общую категорию ЮЛ с особыми уставными задачами. Кроме того, к ЮЛ с особыми уставными задачами в документах Росгвардии относится и ФГУП «Охрана», не упоминаемое в ФЗ «Об оружии».

На наш взгляд, использование понятия «ЮЛ с особыми уставными задачами» служит для удобства обозначения организаций, наделенных особыми полномочиями в области охранной деятельности, но не относящихся к частным охранным организациям, предприятиям ведомственной охраны и иным субъектам, статус которых достаточно четко определен в законодательстве. «ЮЛ с особыми уставными задачами» стали некой собирательной категорией для таких организаций, как Объединение «РОСИНКАС», Банк России и других, действующих в самых различных сферах, однако с точки зрения охранной деятельности и контроля за ней обладающих равным положением.

¹ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 15.07.2023) «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

² Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

Вместе с тем отсутствие четкой правовой регламентации статуса данных ЮЛ нередко затрудняет установление границ их компетенции – эту проблему мы уже рассматривали во втором параграфе первой главы исследования.

Вышеизложенное позволяет заключить, что универсальное обозначение является востребованным, однако «ЮЛ с особыми уставными задачами» в данном случае не отвечает критериям точности и корректности юридической терминологии. Во избежание возникновения правовых коллизий мы предлагаем заменить используемую формулировку на «юридические лица со специальными полномочиями в области охраны», подчеркнув таким образом их статус как субъектов охранной деятельности. В предлагаемом нами общем законе о государственном охранной деятельности юридические лица со специальными полномочиями в области охраны необходимо выделить в качестве самостоятельного субъекта, устранив коллизии, связанные с их отношением к ведомственной охране.

Предметом контроля за деятельностью подразделений охраны является соблюдение ими обязательных требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих организацию и осуществление деятельности данных подразделений¹. Предупреждение, выявление и пресечение нарушений ОТ было определено нами как ключевая цель государственного контроля (надзора).

Различия в организационно-правовых аспектах функционирования (включая порядок образования, наличие списков объектов, подлежащих охране) обуславливают дифференциацию ОТ, которые должны соблюдать подразделения ведомственной охраны и ЮЛ с особыми уставными задачами.

Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, размещен в соответствующем разделе на официальном сайте

¹ Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

Росгвардии¹. При этом перечень актов не является исчерпывающим: в примечании к нему указано, что обязательные требования могут быть также установлены иными нормативными документами (актами). Представляется, что подобное примечание отчасти нивелирует цель формирования единого перечня актов, содержащих обязательные требования, а также демонстрирует несистемность охранного законодательства. Кроме того, размещение данного перечня в сети Интернет является одним из закрепленных в Положении о контроле² мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, а наличие в нем указанного примечания существенно снижает эффективность профилактической работы.

В результате подконтрольным субъектам становится сложнее обеспечивать соблюдение обязательных требований, а сотрудники контрольно-надзорного органа приобретают возможность излишне широкого усмотрения в своих действиях. В этой связи мы полагаем, что примечание о возможности установления обязательных требований иными нормативными актами и документами необходимо исключить, а сам указанный перечень достаточно лишь вовремя актуализировать, дополняя его новыми актами в случае возникновения необходимости.

Дифференциация ОТ для подконтрольных охранных подразделений состоит в том, что от организаций ведомственной охраны требуется прежде всего соблюдение требований, регулирующих осуществление ведомственной охраны как вида государственной охранной деятельности (Закон «О ведомственной охране» и принятые в его развитие подзаконные акты, положения о конкретных организациях), а от ЮЛ с особыми уставными

¹ Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (утвержден 9 апреля 2020 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росгвардии. URL: <https://rosguard.gov.ru/Page/Index/kontrol-za-deyatelnostyu-podrazdelenij-oxrany-yuridicheskix-lic-s-osobymi-ustavnymi-zadachami-i-podrazdelenij-vedomstvennoj-oxrany> (дата обращения: 11.01.2023).

² Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

задачами – соответствующего профильного законодательства (например, для ФГУП «Главный центр специальной связи» и АО «Почта России» - это Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»). Общие для подразделений охраны требования содержатся в актах, направленных на регламентацию оборота оружия, включая ФЗ «Об оружии».

Проверка соблюдения ОТ сотрудниками Росгвардии, как устанавливает п. 3 Положения о контроле, осуществляется в форме плановых и внеплановых выездных проверок¹. Интересно, что ранее в утратившему силу административном регламенте контроля в области охраны были закреплены административные процедуры контроля: «проведение плановых и внеплановых проверок; межведомственное информационное взаимодействие; принятие решения и мер по результатам проверки; регистрация и учет проверки; организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований»².

Возникает вопрос о том, что все-таки входит в содержание контроля в области охраны, решение которого невозможно без обращения к основам правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ³ включает проверки в число контрольно-надзорных мероприятий, а межведомственное взаимодействие относит к информационному обеспечению деятельности контрольно-надзорных органов. Что касается принятия решения и мер по результатам проверки, регистрации и учета проверки, они являются закономерными результатами проведения контрольно-надзорных предприятий – проверок – и не должны рассматриваться автономно от них.

¹ Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

² Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 21 декабря 2018 г. № 651 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2023).

³ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

Исходя из этого, представляется, что, несмотря на исключение КНД Росгвардии из сферы действия Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, общая юридическая терминология и логика ее применения должны быть едины для нормативных правовых актов, действующих в одной сфере. Поэтому более корректно будет обозначить, что контроль в области охраны осуществляется на основе контрольно-надзорных действий – выездных проверок, которые могут быть плановыми и внеплановыми¹.

Плановые выездные проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок охранных подразделений, которые разрабатываются и утверждаются органами контроля.

Анализ публикуемых планов проверок показывает, что в них немалую часть занимают подведомственные Росгвардии подразделения – как предприятий ведомственной охраны, так и ЮЛ с особыми уставными задачами (ФГУП «Охрана»). В этом кроется прямой конфликт интересов, поскольку и сама деятельность, и контроль за ней осуществляются одним и тем же органом. Подобная модель реализации контрольно-надзорных функций подвергалась критике еще в то время, когда соответствующие полномочия находились в ведении МВД России, однако с передачей их Росгвардии положение лишь усугубилось. Тем не менее вполне очевидно стремление законодателя к централизации функций в области охранной деятельности и контроля за ней, поэтому разграничить их в существующих условиях весьма затруднительно.

Вопросы проведения всех видов проверок достаточно подробно урегулированы в Положении о контроле². При этом большое внимание уделено ограничению административного усмотрения должностных лиц органа контроля. Так, в пункте 25 Положения установлен четкий список

¹ См.: Майоров В.И., Квасов В.Б. К вопросу об осуществлении контроля (надзора) Росгвардии в области частной охранной деятельности // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2021. № 2 (17). С. 24-30.

² Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

ограничений полномочий проверяющего органа, направленных на обеспечение соблюдения прав подконтрольных подразделений охраны. Для проведения плановых и внеплановых проверок подробно регламентированы основания и порядок действий.

Итогом проверочных мероприятий является составление сотрудниками Росгвардии акта проверки. В случае выявления нарушений ОТ в зависимости от их характера применяются:

- 1) выдача предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований;
- 2) составление протокола об административном правонарушении.

По данным Росгвардии на 2022 год, в общей сложности насчитывается 1 532 подконтрольных подразделения охраны, из них 743 подразделения ЮЛ с особыми уставными задачами и 789 – ведомственной охраны. За прошедший год были проведены проверки в отношении более чем трети подразделений охраны (557), в ходе которых выявлено 2 346 нарушений ОТ. По результатам проверок выдано 312 предписаний об устранении выявленных нарушений и возбуждено 225 дел об административных правонарушениях.

Как свидетельствует обзор практики осуществления контроля в области охраны, наибольшее количество нарушений (571) выявлено в ходе проверок деятельности подразделений ведомственной охраны Росрезерва, руководителям которых выдано 78 предписаний об устранении выявленных нарушений, а также составлено 48 протоколов об административных правонарушениях¹.

Выявляемые нарушения ОТ могут быть разнообразными, среди них наиболее распространены: «несоблюдение норм в области хранения и учета оружия и спецсредств», «непрохождение работниками медицинских осмотров, обязательной дактилоскопической регистрации, периодических

¹ Обзор обобщенной практики осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны в первом полугодии 2022 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росгвардии. URL: <https://rosguard.gov.ru/Page/Index/profilaktika> (дата обращения: 11.01.2023).

проверок на пригодность к действиям, связанным с применением оружия, специальных средств и физической силы», «несоблюдение ограничений при приеме их на работу» и др. При этом после того, как в Законе «О ведомственной охране» были конкретизированы ограничения на охрану объектов, также стало выделяться «отсутствие объектов в соответствующем перечне, несоответствие охраняемых объектов сфере ведения федерального органа исполнительной власти или организации, имеющей право на создание ведомственной охраны». Так как норма вступила в действие в конце 2022 года, в 2023 году таких нарушений наверняка будет выявляться все больше, поскольку из-за исследованных в настоящей работе причин организациями ведомственной охраны нередко охранялись различные категории объектов за пределами ведомственной принадлежности и в короткие сроки устранить такую практику не представляется возможным.

Рассматривая специфику контрольно-надзорной деятельности Росгвардии, следующую из того факта, что на нее не распространяется общее законодательство в этой сфере, следует выделить основные новеллы реформы КНД, которые получают лишь частичное воплощение в деятельности ведомства.

Во-первых, риск-ориентированный подход – метод организации и осуществления КНД, в соответствии с которых объектам контроля присваиваются определенные категории риска в зависимости от возможной тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при несоблюдении подконтрольными лицами ОТ. При проведении контрольно-надзорных мероприятий приоритет отдается объектам с более высокой категорией риска.

Изначально в планах проверок Росгвардии на 2017-2019 гг. графа, касающаяся присвоения категории риска присутствовала, хотя и была не заполнена, однако позже ее полностью исключили¹. В результате при

¹ Контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL:

осуществлении контроля в области охраны охранные подразделения не ранжируются по величине риска и их плановые проверки назначаются исключительно в соответствии с разделом II Положения о контроле – «не чаще одного раза в 3 года и не ранее чем через 3 года с момента государственной регистрации подразделения охраны в качестве юридического лиц»¹.

Во-вторых, профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям стала новым приоритетом в области государственного контроля и надзора. В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ² профилактике посвящен отдельный раздел, включающий, в том числе, подробную регламентацию различных видов профилактических мероприятий. Из них Росгвардией реализуются: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения.

Несмотря на то, что КНД Росгвардии не основывается на общих нормах Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, осуществление профилактики ОТ в контролируемых сферах базируется на положениях ведомственного акта – Приказа Росгвардии от 7 августа 2019 г. № 278 «Об организации осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований»³. На основе данного приказа разработана комплексная Программа профилактики нарушений ОТ, соблюдение которых оценивается Росгвардией при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах на 2023 год (далее – Программа профилактики)⁴.

<https://rosguard.gov.ru/Page/Index/kontrol-za-deyatelnostyu-podrazdelenij-oxrany-yuridicheskix-lic-s-osobymi-ustavnymi-zadachami-i-podrazdelenij-vedomstvennoj-oxrany> (дата обращения: 11.01.2023).

¹ Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

³ Приказ Росгвардии от 7 августа 2019 г. № 278 «Об организации осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований» // ЮИС Легалакт [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosgvardii-ot-07082019-n-278-ob-organizatsii-osushchestvlenija/> (дата обращения: 16.08.2023).

⁴ Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Росгвардией при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах

Следует отметить, что после внесения изменений в Положение о контроле Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2022 г. № 93¹ деятельность, изначально обозначенная как «федеральный государственный контроль», лишилась спецификации и стала именоваться просто «контролем». Однако в названии Программы профилактики и в целом на официальном сайте Росгвардии до сих пор сохраняется использование словосочетаний «федеральный государственный контроль» и «федеральный государственный контроль (надзор)», при том, что последнее даже не использовалось в ведомственных нормативных правовых актах, в них изначально был указан лишь «контроль». В то время как, например, в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ², Законе «О войсках национальной гвардии»³ сохраняется изначально включенная туда формулировка «федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны». Это создает определенную путаницу в правоприменении, ведь акты Правительства, регулирующие осуществление «федерального государственного контроля», уже утратили силу. Хотя нормы закона и имеют большую юридическую силу, словосочетание «федеральный государственный» было целенаправленно исключено из названия рассматриваемого контроля при обновлении Положения о контроле, а значит, необходимо сохранять последовательность в изменении норм.

Возвращаясь к Программе профилактики, отметим, что ее целями названы предупреждение нарушений ОТ и устранение причин, факторов и условий, способствующих совершению таких нарушений. К задачам относятся: укрепление системы профилактики нарушений ОТ; выявление

на 2023 год // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <https://rosguard.gov.ru/Page/Index/profilaktika> (дата обращения: 11.01.2023).

¹ Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2022 г. № 93 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 660» // СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 959.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

³ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ст. 4159 (часть I).

причин и условий, способствующих возникновению нарушений ОТ; повышение правосознания и правовой культуры должностных лиц подконтрольных субъектов; снижение количества выявляемых нарушений ОТ¹.

Контролю в области охраны посвящен отдельный раздел указанной Программы, в котором представляют интерес «наиболее значимые риски» и «ожидаемые тенденции, которые могут оказать влияние на состояние подконтрольной сферы». Для подразделений ведомственной охраны и ЮЛ с особыми задачами наиболее значимыми рисками названы нарушения ОТ в сфере оборота оружия и в сфере организации и осуществления охранной деятельности. Представляется, что нарушение ОТ само по себе является уже не просто риском (исходя из значения данного понятия как вероятности наступления негативных последствий), а прямым недостижением цели Программы профилактики, которой является предупреждение совершения таких нарушений. Впрочем, раздел с рисками носит формальный характер, он был введен в то время, когда на КНД Росгвардии еще распространялись некоторые общие нормы законодательства в этой сфере, и с тех пор требования к содержанию профилактических программ не актуализировались. Учитывая, что в новом законе подходы к управлению рисками и перечень профилактических мероприятий были усовершенствованы, их следовало бы адаптировать к профилактической деятельности ведомства.

В качестве тенденций, которые могут оказать влияние на состояние подконтрольной сферы, указываются осложнение обстановки в связи проведением специальной военной операции, осложнение санитарно-эпидемиологической обстановки в связи с распространением коронавируса, снижение доходности юридических при оказании охранных услуг в условиях санкционного давления со стороны недружественных стран. Вторая

¹ Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Росгвардией при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах на 2023 год // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <https://rosguard.gov.ru/Page/Index/profilaktika> (дата обращения: 11.01.2023).

тенденция в современных условиях уже не имеет существенного значения, вместо нее, на наш взгляд, следовало бы указать обновление законодательства о ведомственной охране (проведенное в конце 2022 года), которое содержало много изменений для подконтрольных подразделений охраны. В рамках профилактической работы необходим акцент на разъяснении данных изменений и новых условий осуществления охранной деятельности.

В-третьих, в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ закреплён обширный комплекс новых форм и методов КНД (например, развитие электронного взаимодействия, режим мониторинга), однако в ведомственных нормативных актах Росгвардии, на основе которых осуществляется контроль в области охраны, они не получили отражения. Следовательно, сотрудники ведомства в своей контрольно-надзорной деятельности реализуют лишь уже достаточно традиционный набор процедур и действий, включающий проведение плановых и внеплановых проверок. Профилактическая деятельность также осуществляется в ограниченном объеме, несмотря на поставленный в ходе реформы курс на предупреждение нарушений ОТ¹, а не наказание за их нарушение.

Немаловажным является и тот факт, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ значительно усиливает гарантии защиты прав подконтрольных субъектов, рассматривая их как принцип и обязанность контролирующих органов. В ведомственных актах Росгвардии права охранных подразделений при осуществлении контроля также указаны, но в ином формате, к тому же закон априори имеет большую юридическую силу. В этой связи востребовано регулирование КНД Росгвардии на законодательном уровне.

В-четвертых, современное государственное управление, включая осуществление контроля и надзора, развивается по пути информатизации и цифровизации. Как отмечает Е.А. Савченко, цифровизация выступает

¹ Мартынов А.В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. 2020. № 10. С. 48-56.

необходимым компонентом для обеспечения законности в государственном управлении¹.

Цифровизацию в общем виде можно определить как внедрение и использование цифровых технологий в какой-либо сфере. В рамках цифровизации КНД получает более широкое развитие взаимодействие контрольно-надзорных органов с проверяемыми субъектами на основе электронных (интерактивных) сервисов. Однако Росгвардия не стремится развивать данное направление, несмотря на его высокий профилактический потенциал. Например, процедуры досудебного обжалования, которые для многих видов контроля и надзора осуществляются с помощью цифрового сервиса (а с 1 января цифровой формат становится обязательным²), при обжаловании действий или решений сотрудников Росгвардии осуществляются путем направления письменного или электронного обращения непосредственно в территориальное подразделение Росгвардии или структурное подразделение центрального аппарата³.

Проведенное в параграфе исследование КНД Росгвардии позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Государственный контроль и надзор в области государственной охранной деятельности осуществляется лишь в отношении двух ее субъектов – организаций ведомственной охраны и ЮЛ с особыми уставными задачами. Также контроль (надзор) осуществляется в отношении ФГУП «Охрана» Росгвардии, вследствие неопределенного статуса которого его либо рассматривают отдельно, либо причисляют к ЮЛ с особыми уставными задачами. Субъектом осуществления данного контроля выступает

¹ Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 105.

² Досудебное обжалование контрольно-надзорной деятельности // Реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/pre-trial/> (дата обращения 11.01.2023).

³ Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3686.

структурное подразделение Росгвардии – Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы и территориальные органы.

2. Правовая категория «ЮЛ с особыми уставными задачами» отличается неконкретностью, вариативностью использования в нормативных актах, которая зачастую зависит лишь от удобства для правоприменителя и не позволяет четко выделить состав юридических лиц, относящихся к указанной категории. Для обозначения данных субъектов предлагается ввести новый термин «юридические лица со специальными полномочиями в области охраны», закрепив его в охранном законодательстве.

3. Контроль (надзор) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны представляет собой осуществляемую путем проведения плановых и внеплановых выездных проверок деятельность уполномоченных сотрудников Росгвардии по проверке соблюдения обязательных требований, регламентирующих организацию и осуществление деятельности подразделений охраны, а также предъявляемых к их персоналу, с целью обеспечения состояния законности и минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

4. Исключение контроля в области охраны из сферы действия общего законодательства о контроле и надзоре ведет к тому, что его регламентация осуществляется преимущественно на ведомственном уровне, вследствие чего неизбежно формирование правовых пробелов, развитие несогласованности юридической терминологии. В КНД Росгвардии используется ограниченный инструментарий форм и методов контроля, в том числе по направлению профилактики и управления рисками, отсутствует риск-ориентированный подход, что не позволяет реализовать потенциал современной реформы КНД применительно к контролю и надзору в области государственной охранной деятельности.

§ 2. Административная ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта

Элементом государственной охранной деятельности является ее непосредственное содержание в виде реализации субъектами охраны мер, направленных на исполнение их обязанности по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств, которое напрямую связано с организацией и обеспечением на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов.

Так, согласно ст. 11 Закона «О ведомственной охране»¹ работники ведомственной охраны имеют право требовать от работников, должностных лиц охраняемых объектов и других граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов. В ст. 12 указанного Закона осуществление мероприятий по предупреждению нарушений пропускного и внутриобъектового режимов определено уже как обязанность сотрудников ведомственной охраны.

Часть 10 статьи 9 Закона «О войсках национальной гвардии»² закрепляет право войск национальной гвардии требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых данными войсками объектах.

В Законе «О государственной охране»³, в отличие от двух указанных выше законов, обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов является не правом или обязанностью сотрудников охраны, а одной из мер по осуществлению государственной охраны, указанной в ст. 4.

Таким образом, наблюдается отсутствие унифицированного подхода к нормативно-правовому регулированию обеспечения пропускного и

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159 (ч. I).

³ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

внутриобъектового режимов различными субъектами охранной деятельности. Данная тенденция подтверждается и при изучении Закона «О частной охранной деятельности»¹, согласно ч. 1 ст. 12.1 которого частные охранники имеют право «требовать от персонала и посетителей объектов охраны соблюдения внутриобъектового и пропускного режимов. Правила соблюдения внутриобъектового и пропускного режимов, устанавливаемые клиентом или заказчиком, не должны противоречить законодательству Российской Федерации». Несмотря на то, что данный Закон не является предметом нашего исследования, сравнение некоторых его норм с нормами иных законов, регулирующих охранную деятельность, представляет большой интерес.

В рамках исследования административно-правового регулирования государственной охранной деятельности особого внимания заслуживают ее организационные аспекты, поскольку от того, насколько полно и четко они урегулированы, зависит эффективность всей охранной деятельности.

Анализ законодательства дает возможность заключить, что обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов является задачей, присущей всем субъектам охранной деятельности – как государственным, так и частным. При этом обеспечение данных режимов играет ключевую роль в процессе охраны и является его неотъемлемой основой. Многие охранные мероприятия, например, патрулирование, оперативное дежурство, как правило, входят в содержание пропускного и внутриобъектового режимов.

Понятие пропускного режима имеет различные трактовки в нормативных правовых актах², синтез которых позволяет выделить его основные признаки:

¹ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 04.08.2023) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

² По Закону «О ведомственной охране» - это «порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса), ввоза (вывоза) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов»; в соответствии с нормами Закона «О государственной охране» пропускной режим – «это комплекс мер, осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или совместно с владельцем (пользователем) охраняемого объекта и связанных с организацией доступа на охраняемый объект, передвижением физических лиц, транспортных средств на охраняемом объекте, проносом и провозом вещей (грузов) на охраняемый объект или выносом и вывозом вещей (грузов) с охраняемого объекта».

- 1) это особый порядок;
- 2) направлен на контроль за доступом на охраняемый объект;
- 3) регулирует перемещение физических лиц, транспортных средств, имущества через границы охраняемой зоны.

Пропускной режим, как следует из его названия, регулирует исключительно «пропуск» через границы охраняемого объекта. Однако для комплексной охраны необходим контроль за тем, что происходит непосредственно на территории объекта, поэтому параллельно с пропускным обеспечивается и внутриобъектовый режим.

Внутриобъектовый режим устанавливает внутри границ охраняемого объекта особый порядок, необходимый для обеспечения его защищенности. Законом «О ведомственной охране» внутриобъектовый режим определен как порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, выполняемых лицами, находящимися на охраняемых объектах, в соответствии с требованиями внутреннего трудового распорядка и пожарной безопасности.

Таким образом, пропускной режим охраняемого объекта, по нашему мнению, представляет собой комплекс организационных мероприятий (административно-ограничительных), инженерно-технических решений и действий службы охраны, которые направлены на контроль за пропуском на охраняемые объекты и с охраняемых объектов сотрудников, посетителей, транспорта, материальных средств.

Пропускной режим (как часть системы безопасности) должен соответствовать действующему законодательству, уставу предприятия, а также иным нормативным правовым актам, регулирующим деятельность предприятия.

Порядок осуществления пропускного режима в различных организациях и учреждениях закреплён в инструкциях и положениях об организации пропускного и внутриобъектового режимов, которые относятся к числу локальных нормативных актов. Данные акты могут носить и иные названия - «корпоративные», «внутриорганизационные» - с их помощью осуществляется

регулирование правоотношений, возникающие в ходе осуществления организацией своей деятельности. Правом издания локальных нормативных актов обладает любая организация, однако реализовать охранную деятельность путем непосредственного обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов правомочны лишь субъекты государственной охранной деятельности либо лицензированные частные охранные организации.

Административно-правовое регулирование организации охраны объектов, подлежащих государственной охране, целесообразно рассмотреть на конкретном примере. Обеспечение пропускного и внутриобъектового режима на объектах открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД» или Общество) реализуется в соответствии с локальным нормативным актом – Положением об организации пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «РЖД» и прилегающих к ним территориях (далее – Положение)¹.

Пропускной режим на объектах ОАО «РЖД» определен как порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) работников и посетителей, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса) и ввоза (вывоза) материальных ценностей на охраняемые объекты (с охраняемых объектов). Данное определение полностью идентично тому, что дано в Законе «О ведомственной охране».

Организация пропускного и внутриобъектового режимов на объектах ОАО «РЖД» осуществляется путем: установления правил доступа на такие объекты и прилегающие территории работников указанных объектов и посетителей; установления порядка вноса (выноса) и ввоза (вывоза) товарно-материальных ценностей, въезда (выезда) и парковки транспортных средств,

¹ Приказ ОАО «РЖД» от 14 января 2013 г. № 3 «Об утверждении Положения об организации пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «РЖД» и прилегающих к ним территориях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

передвижения лиц по территории объектов ОАО «РЖД»; закрепления порядка работы контрольно-пропускных пунктов и подразделений охраны.

Целью организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах ОАО «РЖД» является исключение возможности несанкционированного доступа физических лиц и транспортных средств на объекты ОАО «РЖД», бесконтрольного посещения работниками и посетителями режимных (специальных) помещений без служебной необходимости, возможности ввоза (вноса) на объекты ОАО «РЖД» предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения на объекты ОАО «РЖД», а также иных материальных объектов, содержащих такие предметы и вещества, выноса (вывоза) с объектов ОАО «РЖД» материальных ценностей, документов, информационных носителей и т.д. с целью их хищения.

Основными задачами при обеспечении пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «РЖД» являются:

а) контроль санкционированного прохода работников и посетителей, ввоза (вывоза) материальных ценностей в целях обеспечения бесперебойной работы объектов ОАО «РЖД»;

б) предотвращение несанкционированного прохода физических лиц и/или проезда транспортных средств на охраняемые объекты ОАО «РЖД» и прилегающие к ним территории;

в) своевременное выявление угроз нарушения деятельности объектов ОАО «РЖД», а также предотвращение актов незаконного вмешательства в их деятельность;

г) контроль за выполнением мероприятий по обеспечению пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «РЖД».

Анализируя изложенные цель и задачи, следует отметить, что их достижению в большей степени способствует обеспечение пропускного режима, включающего комплекс административно-ограничительных мероприятий, инженерно-технических решений и действий службы охраны.

Субъектом государственной охраны, обеспечивающим защиту объектов ОАО «РЖД», является федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее ФГП ВО ЖДТ России), находящееся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдора). При этом данное предприятие охраняет не все, а лишь «наиболее важные» объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Ведомственная охрана Росжелдора так же руководствуется локальным нормативным актом, в котором закреплены особенности организации ее деятельности: Порядок организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта¹.

В нем, в частности указывается, что «охрана стационарных объектов (зданий, строений, сооружений, их отдельных частей или помещений; территорий, занимаемых ими, или прилегающих к ним, отдельных территорий) осуществляется способами:

выставления постовых на посты, в сочетании с использованием инженерных и технических средств охраны (далее ИТСО), систем безопасности, связи, а также служебных собак;

патрулирования, при котором наряды передвигаются по участку обслуживания или постовой перемещается по установленному маршруту с остановками для периодического осмотра ограждения, территории, зданий, сооружений, помещений, расположенных на охраняемом объекте;

оперативного дежурства, при котором постовой (наряд) находится в караульном помещении или вблизи от охраняемых объектов в готовности немедленно выдвинуться к месту нарушения, обнаруженного с помощью технических средств охраны;

¹ Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 21 сентября 2010 г. № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.08.2023).

комбинированием указанных способов»¹.

Примечательно, что об организации пропускного и внутриобъектового режимов как об одном из направлений деятельности органа ведомственной охраны в данном документе не упоминается, но дается отсылка на Закон «О ведомственной охране», в котором эта задача указана.

К наиболее важным объектам, охраняемым ФГП ВО ЖДТ России, относятся искусственные сооружения и другие объекты стратегического назначения (за исключением объектов, подлежащих охране подразделениями ВНГ РФ); информационные вычислительные центры и узлы связи; центры диспетчерского управления² и др. Перечень данных объектов сложно назвать исчерпывающим: к примеру, в нем не указаны железнодорожные вокзалы федерального значения, которые упомянуты в пункте 15 Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Железнодорожные вокзалы являются местами массового скопления людей и объектами транспортной инфраструктуры, что предопределяет необходимость повышенного внимания к обеспечению безопасности данного вида объектов, подлежащих государственной охране. Однако вокруг их охраны складывается весьма неоднозначная ситуация.

Ярким примером служит дело об охране вокзала Новая Чара в Иркутской области, которое прошло через несколько судебных инстанций, принимающих противоположные решения. Спор заключался в том, может ли частная охранная организация обеспечивать безопасность железнодорожного вокзала. Не углубляясь в детали рассмотрения дела различными судами, приведем позицию Высшего арбитражного суда, который своим постановлением поставил точку в этом споре.

¹ Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 21 сентября 2010 г. № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.08.2023).

² Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 3625-р «Об утверждении перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 2). Ст. 275.

Судом было верно установлена принадлежность железнодорожных вокзалов к объектам, которые подлежат государственной охране. При этом договор с охранной организацией содержал оказание услуг не только по охране вокзала, но и имущества граждан, находящегося на его территории, работников вокзала и посетителей, которые, разумеется, не относятся к объектам, подлежащим государственной охране, а, следовательно, ЧОО вправе осуществлять их охрану. Однако Высшим Арбитражным судом было указано, что принятие охранной организацией на себя обязанности по защите жизни и здоровья работников железнодорожного вокзала Новая Чара и его посетителей путем осуществления патрулирования и обеспечения пропускного режима «означает осуществление охраны вокзала как объекта инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»¹.

Позиция суда выглядит обоснованной, но, к сожалению, не является обязательной для соблюдения, поэтому на сегодняшний день охрана железнодорожных вокзалов зачастую находится в руках частных организаций. Наличие законодательной коллизии способствует норма Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», согласно которой «подразделения транспортной безопасности – осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица»². Налицо ситуация двойственного регулирования, когда в одном нормативном правовом акте предписана необходимость охраны железнодорожных вокзалов и иных объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования только субъектами

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2014 г. № 4901/14 // Высший Арбитражный Суд РФ: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsrif.ru/documents/arbitration/19048/> (дата обращения: 12.01.2022).

² Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 28.02.2023) «О транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

государственной охраны, а в другом – допускается возможность охраны этих объектов частными охранными организациями.

Ко всему прочему, согласно пункту 3 части 5 ст. 12.3 Закона «О транспортной безопасности», «работники подразделений транспортной безопасности после прохождения профессиональной подготовки и медицинского осмотра при исполнении должностных обязанностей имеют право на ... применение физической силы, специальных средств и служебного огнестрельного оружия в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране». Работники частных охранных организаций, занимающиеся обеспечением транспортной безопасности, фактически получают полномочия работников ведомственной охраны, что вносит дополнительную путаницу и противоречия в правовое регулирование.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что в законодательстве содержатся общие положения, регулирующие организацию пропускного и внутриобъектового режимов (зачастую – только пропускного режима), которые конкретизируются в локальных правовых актах организации. При этом охранный режим организации может иметь собственные правовые акты, регулирующие данные отношения, что ставит вопрос о необходимости согласования норм указанных правовых актов друг с другом и с законодательством.

За нарушение пропускного режима охраняемого объекта ответственность устанавливается в статье 20.17 КоАП РФ, включающей два состава правонарушения:

1) самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи (ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ), за которое следует санкция в виде штрафа от трех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой,

2) незаконное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ), влекущее административное наказание в виде штрафа в размере от 75 тысяч до 200 тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой либо административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой¹.

Следует отметить, что настоящая редакция рассматриваемой статьи была принята относительно недавно. До 2015 года ст. 20.17 КоАП РФ состояла из одной части, предусматривающей ответственность за самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект в виде штрафа от 300 до 500 рублей. Неопределенные формулировки в описании состава правонарушения («самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект»), названии статьи («нарушение пропускного режима охраняемого объекта») допускают расширительное толкование нормы, что осложняло привлечение правонарушителей к ответственности.

Исследование юрисдикционной деятельности правоохранительных органов по ст. 20.17 КоАП РФ позволяет утверждать, что основная масса привлеченных к ответственности нарушителей самовольно проникала на объекты, подлежащие государственной охране. Но даже привлечение к ответственности, выражающейся в наложении небольшого штрафа, не способно было оказать должного профилактического воздействия, в результате чего лица нередко совершали повторные правонарушения по ст. 20.17 КоАП РФ, поскольку санкции за их рецидив отсутствовали.

Несколько лет назад в связи с ростом количества рассматриваемых противоправных деяний в законодательство были внесены изменения:

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

административная ответственность за правонарушения, предусмотренные статьей 20.17 КоАП РФ, была дифференцирована посредством выделения квалифицирующего состава в ч. 2 данной статьи, установившей повышенные санкции за «самовольное проникновение на подземные и подводные объекты, охраняемые в соответствии с законодательством о государственной или ведомственной охране». Также был значительно – в десятикратном размере – повышен штраф за совершение правонарушения по ч. 1¹.

Данные поправки были направлены на усиление правовой и физической защищенности стратегически важных объектов инфраструктуры – подземных и подводных сооружений. «Архитектурные особенности, стратегическая и социальная ценность этих объектов делают их привлекательными для самовольного проникновения, что, в свою очередь, существенно повышает риск совершения террористических действий и иных преступлений против общественного порядка и безопасности»².

На наш взгляд, тот факт, что ответственность была дифференцирована в зависимости от типа охраняемого объекта, следует оценить положительно. Тем не менее формулировка ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ также имеет недостатки по причине того, что правонарушителей интересуют не только подземные или подводные, но и, например, высотные объекты, и очевидно, что не все из них являются подлежащими государственной или ведомственной охране.

Примечательно, что в оригинале законопроекта о внесении изменений в статью 20.17 КоАП РФ, диспозиция части 2 данной статьи звучала так: «самовольное проникновение в подземные или подводные сооружения объектов, охраняемых в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации». Изменение формулировки было оправданно, поскольку она не является корректной ни юридически, ни стилистически, однако в ней содержалось некое рациональное зерно – в том,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред.от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

² Административную ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта могут усилить // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/648098/#ixzz4miV7bTR1> (дата обращения: 22.01.2023).

что не было ограничений по виду охраны, которому подлежат упомянутые объекты – государственной или ведомственной. Такое ограничение неоправданно исключает иные объекты, поскольку, помимо государственной охраны ФСО России и подразделений ведомственной охраны, субъектами государственной охранной деятельности являются также вневедомственная охрана ВНГ и ФГУП «Охрана» Росгвардии, охраняющие многие объекты из Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Возможно, законодатель оперировал тем фактом, что на деятельность последних также распространялся (в то время) Закон «О ведомственной охране», однако в данном Законе указаны лишь объекты, подлежащие ведомственной охране. Объекты, охраняемые вневедомственной охраной и ФГУП «Охрана», а также порядок обеспечения их безопасности, указаны в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность Росгвардии (например, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 928-р¹). Общий перечень объектов, подлежащих государственной охране, размещен в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»². Разумеется, перечисленные нормативные правовые акты не относятся к «законодательству Российской Федерации о ведомственной или государственной охране».

На сегодняшний день ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ действует уже несколько лет, при этом правоприменительная практика по ней практически отсутствует. По нашему мнению, причинами этого служат: 1) ее излишняя конкретизированность – объекты, подпадающие под критерии, заданные в статье, имеются далеко не везде; 2) разработка и внесение изменений в ст. 20.17 в связи с резонансными, но единичными происшествиями; 3) слабая или вовсе отсутствующая охрана некоторых объектов, например, строящихся

¹ Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3065.

² Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

тоннелей метро, и вместе с тем серьезная охрана ряда объектов, в том числе относящихся к ведению Минобороны России, которая не позволяет нарушителям проникнуть на объект.

Вышеизложенное обуславливает тот факт, что основное внимание мы считаем необходимым сосредоточить на анализе правонарушения, указанного в ч. 1. ст. 20.17 КоАП РФ: самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект.

Рассматриваемое правонарушение включено в главу 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» КоАП РФ, следовательно, в качестве объекта административного правонарушения выступают правоотношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Объективную сторону правонарушения составляет самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект. Здесь следует остановиться на том, что представляют собой понятия «самовольное проникновение» и «охраняемый в установленном порядке объект».

Самовольное проникновение – термин, который образуют два слова. Прилагательное «самовольный» в Толковом словаре С.И. Ожегова имеет следующие значения: поступающий только по своему усмотрению, прихоти; совершаемый без разрешения, произвольно¹. Чуть шире оно раскрыто в словаре Д.Н. Ушакова: поступающий по своей воле, по своему усмотрению, прихоти, личному произволу, не считаясь с волей других; сделанный, совершаемый по личному произволу, по своей воле, без разрешения других². Поскольку мы имеем дело с законодательной нормой, то подходящим можно считать значение «совершенный без разрешения».

Существительное «проникновение» происходит от глагола «проникнуть» – попасть, пробраться куда-нибудь внутрь, достичь чего-

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., дополненное. М.: ЛД ИНВЕСТ, Азбуковник. 2003. 944 с.

² Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.», ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. (4 т.).

нибудь. Таким образом, самовольное проникновение будет означать попадание на охраняемую территорию без соответствующего разрешения. Под разрешением часто подразумевается пропуск, вследствие того что статья 20.17 КоАП РФ носит название «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта». Однако пропуск – слишком узкое понятие, поскольку в качестве разрешения могут выступать как различные документы, так и, например, словесные указания.

В ряде стран СНГ имеется схожий состав административного правонарушения, однако он заключается в незаконном, а не самовольном проникновении на охраняемые объекты. Понятие «незаконное проникновение» более точно характеризует рассматриваемое правонарушение как противоправное деяние. Именно такая формулировка используется в ст. 215.4 УК РФ «Незаконное проникновение на охраняемый объект», регулирующей сходные правоотношения. В примечании к указанной статье дается пояснение о том, что «проникновение на указанные в настоящей статье объекты признается незаконным, если оно совершено в нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка»¹. Полагаем, что «самовольное проникновение», упоминаемое в ст. 20.17 КоАП РФ, также совершается в нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка. К тому же охраняемые объекты, указанные в ст. 215.4 УК РФ, идентичны объектам, указанным в ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ, что вызывает обоснованный вопрос: почему в первом случае проникновение на них следует считать незаконным, а во втором – самовольным? Возможно, таким образом законодатель предполагал отграничить состав административного правонарушения от схожего состава уголовного преступления, подчеркнуть большую тяжесть преступления, но является ли такая замена понятий наиболее эффективным для этого способом – вопрос спорный.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Что же представляет собой «охраняемый в установленном порядке объект»? В КоАП РФ не дается пояснений относительно данного понятия. В иных нормативных правовых актах, регулирующих осуществление охранной деятельности, мы можем найти лишь определения «охраняемого объекта», уже проанализированные в работе. Следовательно, в рассматриваемой статье имеет место быть законодательно неопределенная категория, которая значительно затрудняет как установление объективной стороны правонарушения, так и привлечение к ответственности. Нередко под охраняемыми в установленном порядке объектами понимаются объекты, подлежащие государственной охране. Однако отсутствие единого понимания сущности объектов, указанных в ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ, приводит к многозначному толкованию как самой статьи, так и понятия «охраняемый в установленном порядке объект».

Рассмотрим, как указанные недостатки влияют на правоприменительную практику по рассматриваемой статье.

Так, в Решении Ленинского районного суда г. Красноярск верно отмечено, что ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ носит бланкетный (отсылочный) характер, в связи с чем при описании в протоколе и постановлении совершенного лицом правонарушения должно быть в обязательном порядке указано, каким нормативным актом установлены требования к охраняемым объектам, дана ссылка на конкретные пункты данного акта, нарушенные лицом, изложено существо допущенных нарушений¹.

Данным решением производство по делу было прекращено в связи с наличием нарушений: в протоколе и постановлении не описаны обстоятельства правонарушения, не указано, каким актом регулируется охрана объекта. В нарушение ст. 28.2 и п. 4 ч. 1. ст. 29.10 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении и в постановлении по делу об административном правонарушении не указаны обстоятельства совершенного

¹ Решение Ленинского районного суда г. Красноярск от 20 октября 2017 г. № 12-241/2017 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Hlm0IZBF3xLc/> (дата обращения: 28.12.2022).

М. правонарушения, позволяющие квалифицировать его действия по ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ.

Таким образом, в Решении Ленинского районного суда г. Красноярска под установленным порядком охраны объекта понимается регулирование охраны объекта каким-либо конкретным нормативным правовым актом. Данная позиция имеет под собой все основания – если текст нормы КоАП РФ изложен в общем виде, без пояснений относительно охраняемых объектов, необходимо обратиться к иному нормативному правовому акту, где положения об охране того или иного объекта будут конкретизированы.

Однако не все судебные органы столь же последовательны при рассмотрении дел по ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ. Например, в Постановлении мирового судьи г. Светлогорска была установлена вина правонарушителя в самовольном проникновении на охраняемый в установленном порядке объект – АО «Калининградский янтарный комбинат». Суд установил, что «объективную сторону правонарушения составляет самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект, т.е. проникновение на охраняемый объект без соответствующего разрешения». С данным утверждением можно поспорить, поскольку охраняемый в установленном порядке объект фактически уравнивается с любым иным охраняемым объектом.

Еще более интересно обоснование, почему АО «Калининградский янтарный комбинат» следует считать охраняемым в установленном порядке объектом. Суд дает ссылку на ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹, согласно которой в категорию опасных производственных объектов входят «объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых,

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых». Далее указывается, что «Приказом генерального директора АО «Калининградский янтарный комбинат» № 01/01-04/891 от 01.10.2015 года утверждено положение о внутрипропускном и объектовом режиме»¹. На этом обоснование заканчивается и продолжение уже посвящено вине правонарушителя, проникшего на территорию комбината.

Разумеется, подобное заключение нельзя назвать корректным. Признание объекта опасным производственным (которого фактически не было произведено, поскольку не указано, какие именно работы ведутся на территории комбината) не означает автоматическое отнесение его к категории охраняемых в установленном порядке. Не указано, каким нормативным актом установлены требования к охраняемым объектам. «Положение о внутрипропускном и объектовом режиме» является локальным правовым актом, к тому же имеющим терминологическую ошибку в названии. Локальные правовые акты не должны противоречить действующему законодательству, а в законах закреплены понятия пропускного и внутриобъектового режимов, но никак не наоборот.

Схожую попытку обосновать установленный порядок охраны объекта судебные органы предпринимают в деле о самовольном проникновении на территорию АО «Ульяновский механический завод»². Судом указано, что, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05 января 2004 г. № 3-1 «Об утверждении Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации» (документ опубликован не был), АО «Ульяновский механический завод» относится к категории режимных предприятий (п. 6 Инструкции). При этом пояснения, что такое режимное предприятие и какова

¹ Постановление мирового судьи г. Светлогорска от 22 января 2018 г. по делу № 5-28/2018 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-1-j-sudebnyj-uchastok-svetlogorskogo-rajona-i-pionerskogo-gorodskogo-okruga-kaliningradskoj-oblasti-s/act-241007897/> (дата обращения: 29.01.2022).

² Постановление Ульяновского областного суда от 26 декабря 2017 г. по делу № 4А-474/2017 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Z8kWOKFTDVZW/> (дата обращения: 14.09.2022).

его связь с охраной объектов, отсутствуют, а сам документ, на который дана ссылка, имеет гриф «секретный», в связи с чем доступ к нему ограничен. Также в постановлении по делу говорится, что АО «Ульяновский механический завод» отнесено к перечню стратегических организаций (согласно Распоряжению Правительства РФ от 20 августа 2009 года № 1226-р¹). Данное утверждение опять же не имеет никаких пояснений. Если обратиться к указанному Распоряжению Правительства РФ, то в нем лишь установлены особые правила банкротства для стратегических предприятий и организаций со ссылкой на ст. 190 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»², и ничего не говорится об охране этих предприятий.

Можно заключить, что суд совершил ту же оплошность, что и в предыдущем деле: предоставил сведения, характеризующие объект, но не имеющие отношения к предмету рассмотрения дела без дополнительных пояснений.

В некоторых случаях судебные органы в своих решениях и постановлениях вообще не дают ни ссылок на нормативные правовые акты, ни пояснений по поводу того, можно ли считать объект охраняемым в установленном порядке. Например, в деле о проникновении на территорию контрольно-пропускного пункта УФСБ России по Калининградской области, вина правонарушителя была сочтена полностью доказанной на основании протокола дела об административном правонарушении, рапорта сотрудника полиции и письменных объяснений нарушителя³. Объекты ФСБ России, безусловно, являются подлежащими государственной охране, и за проникновение на них должна наступать ответственность по ст. 20.17 КоАП

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 1226-р (ред. от 08.02.2023) «Об утверждении перечня стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики, в которых осуществляют деятельность эти организации» // СЗ РФ. 2009. № 35. Ст. 4288.

² Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

³ Постановление мирового судьи г. Калининграда от 19 октября 2017 г. по делу № 5-769/2017 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-4-j-sudebnyj-uchastok-moskovskogo-raiona-g-kaliningrada-s/act-239519131/> (дата обращения: 29.01.2022).

РФ. Однако задача суда – это полное, всестороннее рассмотрение дела, ведь только в таких условиях возможна верная квалификация правонарушения, поэтому даже в самых «очевидных» случаях необходимо обоснование решения суда с наличием ссылок на нормативные правовые акты и документы, которыми суд руководствовался, вынося свое решение.

Объекты частной собственности, охраняемые частными охранными предприятиями, зачастую не признаются «объектами, охраняемыми в установленном порядке». В деле о проникновении на территорию эксплуатационного локомотивного депо, являющегося структурным подразделением Дальневосточной дирекции тяги – структурного подразделения Дирекции тяги – филиала ОАО «РЖД», охраняемого ООО ЧОО «Страж», было установлено отсутствие состава административного правонарушения. Обоснованием такому решению послужило то, что указанное депо не относится к объектам, входящим в Перечень объектов, подлежащих государственной охране, ни к охраняемым объектам ведомственной охраны¹.

Также в постановлении по рассматриваемому делу высказано весьма спорное утверждение, что «согласно ФЗ «О вневедомственной охране» к охраняемым объектам в установленном порядке объекты частной собственности не относятся», которое, во-первых, содержит некорректную трактовку в названии закона, во-вторых, основано на неверном толковании действующей на тот момент редакции ст. 8 Федерального закона «О ведомственной охране», согласно которой ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов. На наш взгляд, наличие в норме закона союза «или», обозначающего, что оба условия не должны выполняться одновременно, позволяло ведомственной охране осуществлять защиту

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 104 судебного района г. Уссурийска от 22 ноября 2017 г. № 5-920/2017 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-104-g-ussurijsk-s/act-239836180/> (дата обращения: 21.09.2022).

объектов не только государственной собственности, к тому же существование негосударственной ведомственной охраны, создаваемой частными организациями, и вовсе доказывает несостоятельность приведенного выше утверждения. Тем не менее осуществление охраны объекта частным охранным предприятием нередко является аргументом в пользу того, чтобы не признавать объект охраняемым в установленном порядке¹.

Проведенный выше анализ свидетельствует о наличии противоречивых подходов в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 20.17 КоАП РФ, развитию которых способствует отсутствие однозначного толкования понятия «охраняемый в установленном порядке объект».

Тема нашего исследования обуславливает интерес к соотношению понятий «охраняемый в установленном порядке объект» и «объект, подлежащий государственной охране».

Если рассматривать «охраняемый в установленном порядке объект» как охраняемый в установленном законодательством Российской Федерации порядке, необходимость охраны которого отражена в каком-либо конкретном нормативном правовом акте, принятом соответствующими властными субъектами – именно такие нормативные правовые акты включаются в понятие «законодательство» (тогда как локальные правовые акты организаций в него не входят), то большинство таких объектов относятся к подлежащим государственной охране. Законодательное закрепление необходимости охраны объекта прямо указывает на то, что он имеет важное значение или «особый статус».

Поэтому, несмотря на неоднозначность правоприменительной практики, мы полагаем, что в ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ изначально имелись в

¹ Решение суда г. Колпашево Томской области от 21 мая 2013 г. № 12-51/2013 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VqTGBNolrBNE/> (дата обращения: 29.01.2022).

виду именно объекты, подлежащие государственной охране, хотя нельзя не отметить, что некоторые специалисты в области права имеют иное мнение¹.

Между тем в 2014 году был издан нормативный правовой акт, изменивший правовое положение частной охраны – Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 534-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»². Согласно данному Закону, в частности, была дополнена ч. 6 ст. 12 Закона «О частной охранной деятельности», в соответствии с которой частные охранники получили право задерживать и передавать сотрудникам ОВД лиц, не только совершивших противоправное посягательство на охраняемое имущество, как было ранее, но и «нарушающих внутриобъектовый и (или) пропускной режимы»³. Поскольку ответственность за нарушение внутриобъектового режима в современном законодательстве отсутствует, мы можем сделать предположение, что законодателем подразумевалась ст. 20.17 КоАП РФ («Нарушение пропускного режима охраняемого объекта»), действие которой он намеревался распространить и на объекты частной охраны. Однако данная цель не может быть достигнута без внесения изменений в саму статью КоАП РФ и устранения несоответствия названия статьи ее содержанию. Нарушение пропускного режима может заключаться не только в самовольном проникновении на охраняемый объект, но и в иных действиях, не образующих состав правонарушения по ст. 20.17 КоАП РФ. В таком случае будет неясно, на основании чего и по какой именно статье следует привлечь к ответственности нарушителя.

¹ См., например, Шестаков В.И. Обеспечение внутриобъектного и пропускного режимов на объектах частной охраны: учебно-методическое пособие / В.И. Шестаков, А.Д. Макаров. М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2010. С. 68.

² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 534-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 87.

³ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что формулировка нормы ст. 20.17 КоАП РФ является неудачной, допускающей противоречивые толкования, и требует корректировки.

К тому же если соотнести название статьи и ее содержание, становится очевидным несоответствие названия «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта» тем составам правонарушений, которые содержатся в ст. 20.17 КоАП РФ. Как мы определили ранее, существуют различные трактовки понятия «пропускной режим», однако в контексте рассматриваемой темы ключевым является то, что сущность пропускного режима не исчерпывается ограничением доступа на охраняемый объект, также в него входят ограничения на выход (выезд) с объекта, вынос и внос имущества. Однако рассматриваемой статьей не установлена ответственность за иные действия (помимо самовольного проникновения на охраняемые объекты), нарушающие пропускной режим, что позволяет сделать вывод о некорректности названия статьи и необходимости его замены.

Рассматриваемый состав правонарушения является формальным, в силу того что не несет в себе каких-либо вредных последствий. Для признания деяния правонарушением по ст. 20.17 КоАП РФ необходим лишь сам факт самовольного проникновения на охраняемый объект.

Субъектами правонарушения по данной статье являются физические лица, достигшие 16-летнего возраста. С субъективной стороны нарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Следует учитывать, что по данной статье привлекается большое количество граждан, совершивших правонарушение по неосторожности. Зачастую они и не подозревают, что какой-либо объект или территория подлежат государственной охране и за незаконное нахождение там наступает административная ответственность. В объяснениях нарушителей, привлекаемых по ст. 20.17 КоАП РФ, нередко встречаются фразы: «не заметил

предупреждающих знаков»¹; «не имел сведений, что объект является охраняемой территорией»² и т.д. В этом, на наш взгляд, заключается потенциал профилактического воздействия на возможных нарушителей.

На сегодняшний день отсутствуют единые визуальные критерии, по которым можно было бы определить, что объект подлежит государственной охране, или, если использовать формулировку ст. 20.17 КоАП РФ – охраняется в установленном порядке. В различных документах закреплены лишь требования к инженерно-технической укрепленности объектов, доскональное исполнение которых, безусловно, позволит исключить доступ на объект случайных посетителей, однако эти требования соблюдаются далеко не всегда, и анализ правоприменительной практики по ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ свидетельствует, что зачастую нарушители не встречают никаких преград при проникновении на охраняемую территорию. При обнаружении посторонних граждан на этой территории сотрудники охранных подразделений при наличии соответствующих полномочий задерживают нарушителей и составляют протокол либо вызывают сотрудников ОВД. Полагаем, что процедуры, связанные с задержанием и привлечением к ответственности правонарушителей, совершивших самовольное проникновение на охраняемый объект, негативно влияют на общую защищенность данного объекта, отвлекают охрану от исполнения непосредственных обязанностей, вызывая риск совершения иных, возможно, более тяжелых противоправных деяний в отношении безопасности объекта.

Как известно, наиболее эффективным методом борьбы с административной деликтностью является профилактика и предупреждение правонарушений, а не борьба с их последствиями. В связи с этим мы

¹ Решение по делу 5-4-144/2017 судебного участка № 4 Батайского судебного района Ростовской области [Электронный ресурс] // URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-4-g-batajska-rostovskoj-oblasti-s/act-238115065/> (дата обращения: 22.06.2017).

² Решение по делу 5-474/2017 судебного участка № 3 Краснотурьинского судебного района Свердловской области [Электронный ресурс] // URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-2-g-krasnoturinska-s/act-238321667/> (дата обращения: 22.06.2017).

предлагаем следующие направления профилактики и предупреждения нарушений по ст. 20.17 КоАП РФ:

1) соблюдение требований по инженерно-технической укрепленности объектов и подобных им ведомственных и отраслевых требований. Искключение доступа к объекту для случайных лиц является лучшим способом предотвращения рассматриваемых правонарушений, вне зависимости от того умышленно они совершаются или по неосторожности;

2) информирование граждан о противозаконности самовольного проникновения на охраняемые объекты и размере санкций за это нарушение;

3) разработка единых знаков, табличек, обозначающих, что объект охраняется в установленном порядке (подлежит государственной охране) и проникшие на него нарушители будут привлечены к ответственности. Примером служит известная на Западе табличка «No trespassing», которую можно перевести как «Посторонним вход воспрещен».

Протоколы по ст. 20.17 КоАП РФ составляют должностные лица ОВД (полиции), а также субъектов государственной охранной деятельности, рассмотренных в первой главе исследования:

- ФСО России (п. 54.1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);
- подразделений вневедомственной охраны ВНГ РФ (п. 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);
- организаций ведомственной охраны и ФГУП «Охрана» (п. 7 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ);
- Главного управления специальных программ (п. 115 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Дела о рассматриваемых административных правонарушениях рассматривают должностные лица ОВД (ст. 23.3 КоАП РФ).

Как показало анкетирование сотрудников территориальных органов Росгвардии, большинство опрошенных не сталкивалось на практике с привлечением нарушителей к ответственности по ст. 20.17 КоАП РФ, во многом по причине неоднозначности законодательных формулировок, и

поддерживает необходимость корректировки данной нормы права с целью ее эффективного применения.

Результаты применения метода обработки статистических данных по выявлению административных правонарушений по ст. 20.17 КоАП РФ за период 2015-2021 гг. также подтверждают крайне низкое применение данного состава, вместе с тем наибольшее количество правонарушений выявлено на территориях г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Московской, Калининградской и Вологодской областей, а также Приморского края.

Для разрешения вышеизложенных проблем необходимо внесение изменений в текущую редакцию статьи 20.17 КоАП РФ.

Ввиду объективно существующих различий между государственной и частной охранной деятельностью представляется актуальным разграничить ответственность за незаконное проникновение на объекты, охраняемые частными и государственными структурами.

Попытка дифференцировать ответственность схожим образом была предпринята при введении части 2 в ст. 20.17 КоАП РФ, однако данные изменения не были эффективными – об этом свидетельствует почти полное отсутствие правоприменительной практики по ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ.

По нашему мнению, ответственность необходимо разграничить в зависимости от типа объекта, установив повышенные санкции за незаконное проникновение на объекты, подлежащие государственной охране (в настоящее время – объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется), как деяние, представляющее большую общественную опасность.

Указанные объекты выделены в отдельный перечень вследствие их высокого значения для государства, принимающего усиленные меры по обеспечению их защищенности. Установление повышенной ответственности за правонарушение в виде незаконного проникновения на объекты, подлежащие государственной охране, будет относиться к правовым мерам

воздействия, применение которых наряду с другими мерами обеспечивает комплексную защиту объектов от противоправных посягательств.

Новый состав правонарушения следует закрепить в части второй ст. 20.17 КоАП РФ, заменив тем самым текущую ее редакцию.

Основанием административной ответственности является административное правонарушение, поэтому далее необходимо внести изменения, облегчающие квалификацию административного правонарушения по статье 20.17 КоАП РФ.

В первую очередь требует совершенствования используемый в статье понятийный аппарат. Как уже было обосновано выше, «охраняемый в установленном порядке объект» представляет собой законодательно не определенную категорию. Получившее большее распространение понятие «охраняемый объект» по-разному трактуется в нескольких законах и имеет бесчисленное количество определений в ненормативных актах и ведомственных документах.

Разрабатываемые нами предложения по совершенствованию административно-правового регулирования государственной охранной деятельности позволят в новом законе сформулировать единообразное определение охраняемого объекта, которое будет применимо для всех субъектов государственной охранной деятельности. При этом для уточнения различий между частной и государственной охранной деятельностью следует, прежде всего, определить понятие объекта, подлежащего государственной охране, представляющего собой вид охраняемого объекта, специфика которого заключается в следующем:

1) субъектом охраны могут являться лишь специально уполномоченные государственные органы или организации;

2) необходимость обеспечения защищенности объекта закреплена федеральным законодательством;

3) объект входит в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Название данного Перечня мы предлагаем заменить на прежнее – Перечень объектов, подлежащих государственной охране – как наиболее точно выражающее его суть.

В рамках совершенствования понятийного аппарата нелишне будет заменить словосочетание «самовольное проникновение» на охраняемый объект на «незаконное проникновение» для уточнения его смысла. Обозначение проникновения как «самовольного» недостаточно полно отражает его суть как противоправного деяния. Несмотря на то, что если за деяние установлена ответственность в статье КоАП РФ, оно уже является незаконным, прилагательное «самовольный», толкуемое как совершенный по собственной воле, без воли (разрешения) других, на наш взгляд, сужает смысл формулировки состава нарушения.

Таким образом, из вышесказанного следует, что противоправным деянием по части 1 ст. 20.17 КоАП РФ станет незаконное проникновение на любой охраняемый объект, а по части 2 – незаконное проникновение на объект, подлежащий государственной охране. Для исключения возможности отнесения деяния сразу к двум составам нарушения в ч. 1 рассматриваемой статьи необходимо добавить: «за исключением деяний, предусмотренных частью 2 настоящей статьи».

Важным является вопрос о размере санкций по данной статье.

Указания Конституционного суда Российской Федерации¹ устанавливают, что санкции штрафного характера, исходя из общих

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023); Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гагловой и А.Б. Пестрякова» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023); Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности.

Соразмерность административного наказания как меры ответственности и ограничения прав и свобод личности проявляется в их адекватности и согласованности с наиболее значимыми и общепризнанными публично-правовыми целями. В соответствии с нормами Конституции Российской Федерации «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55)¹. Таким образом, административные наказания, выступая средством ограничения правовых возможностей личности, должны быть соразмерны упомянутым конституционно значимым целям.

В части 1 ст. 20.17 КоАП РФ следует оставить прежний размер санкций – штраф в размере от трех до пяти тысяч рублей. Учитывая, что ее действие предлагается распространить на все типы охраняемых объектов, данная санкция является достаточно значительной.

Для достижения целей дифференциации наказания по части второй необходимо усилить ответственность, но вместе с тем, учитывая широкое распространение объектов, подлежащих государственной охране, чрезмерные санкции не будут эффективны. По нашему мнению, достаточный размер штрафа по ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ находится в диапазоне от 10 до 50 тыс. рублей. Он подчеркивает большую общественную опасность данного нарушения и вместе с тем не является излишне высоким, как, например, в текущей редакции данной части статьи – от 75 до 200 тыс. рублей.

И наконец, завершающим этапом совершенствования статьи 20.17 КоАП РФ является смена ее названия. Ввиду того что понятие пропускного режима, рассмотренное нами в предыдущем параграфе, включает в себя не

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

только контроль за допуском на объект определенных лиц, но и за вывозом (ввозом) имущества, выездом (въездом) транспортных средств, недопустимо отождествлять нарушение пропускного режима исключительно с самовольным (незаконным) проникновением на охраняемый объект.

Схожая мысль высказана в законопроекте о внесении изменений в ст. 20.17 КоАП РФ¹. В том же законопроекте предлагается назвать статью «Самовольное проникновение на охраняемый объект». Поскольку мы уже обосновали, что прилагательное «самовольный» не раскрывает в полной мере сущность рассматриваемого противоправного деяния, считаем возможным предложить название «Незаконное проникновение на охраняемый объект».

Для отграничения состава административного правонарушения от схожего состава преступления, содержащегося в статье с аналогичным названием, необходимо будет изменить название статьи УК РФ. Часть 1 ст. 215.4 УК РФ в настоящее время является преюдициальной по отношению к ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ. По нашему мнению, следует сохранить такое положение вещей и внести изменения и в уголовное законодательство, установив в ч. 1 ст. 215.4 УК РФ ответственность за незаконное проникновение на объекты, подлежащие государственной охране, совершенное неоднократно.

В части второй данной статьи таким образом будет закреплён состав правонарушения в виде незаконного проникновения на объект, подлежащий государственной охране, с наличием таких отягчающих обстоятельств, как:

- а) совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- б) сопряженное с умышленным созданием угрозы распространения сведений, составляющих государственную тайну.

Следовательно, вполне оправданной и полностью согласующейся с содержанием будет смена названия ст. 215.4. Незаконное проникновение на

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

охраняемый объект на «Незаконное проникновение на объект, подлежащий государственной охране».

Таким образом, предложенные нами изменения в административно-правовом регулировании ответственности за незаконное (самовольное) проникновение на объекты, подлежащие государственной охране, являются объективно необходимыми для обеспечения должного уровня защищенности данных объектов.

Проведенное в настоящем параграфе исследование позволяет прийти к следующим выводам.

Обеспечение пропускного режима является одной из ключевых мер, направленной на исполнение обязанности субъектов охраны по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств. Вследствие этого нарушение пропускного режима является угрозой безопасности охраняемого объекта, а ответственность за нарушение пропускного режима – правовой мерой защиты охраняемого объекта от противоправных посягательств.

Вокруг охраны объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта складывается неоднозначная ситуация, когда объекты, подлежащие государственной охране и включенные в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, согласно другому нормативному правовому акту – Закону «О транспортной безопасности» – могут охраняться частными охранными организациями. При этом работники данных организаций наделяются полномочиями работников ведомственной охраны, что не повышает эффективность обеспечения безопасности объектов, а лишь вносит дополнительные противоречия в правовое регулирование.

Возникающие сложности при идентификации объектов, подлежащих государственной охране, влияют на их правовую защищенность. Одной из правовых мер защиты является установление юридической ответственности за незаконное (самовольное) проникновение на охраняемые объекты. Данный состав правонарушения содержится в статье 20.17 «Нарушение пропускного

режима охраняемого объекта» КоАП РФ, анализ которой показал наличие недостатков в названии и содержании статьи, получивших свое выражение в разнообразной и противоречивой правоприменительной практике. Устранению указанных недостатков и повышению эффективности правовой защиты охраняемых объектов будет способствовать изложение ст. 20.17 КоАП РФ в новой редакции:

«Статья 20.17. Незаконное проникновение на охраняемый объект.

1. Незаконное проникновение на охраняемый объект, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой.

2. Незаконное проникновение на объект, подлежащий государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой».

§ 3. Проблемы и пути совершенствования административно-правового регулирования государственной охранной деятельности

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о необходимости формирования целостной системы административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, неотъемлемым элементом которой является ответственность за незаконное проникновение на охраняемые объекты.

Анализ, проведенный в первой главе, позволяет констатировать наличие существенных недостатков правового регулирования охранной деятельности, один из которых, безусловно, связан с наделением невластных субъектов публично-правовыми функциями. Например, административное принуждение имеет публично-правовую природу, и его применение юридическими лицами с особыми уставными задачами, находящимися в частной собственности, ведет к размыванию сущности частного и публичного права, подрыву основ сложившейся системы властного воздействия на общественные отношения, а следовательно, и ущемлению публичного интереса. А.А. Демин разделяя данную позицию, приводит в качестве примера предоставление добровольным народным дружинам (общественным организациям) права на применение принуждения к гражданам, не выступающим их членами¹.

Указанный недостаток является следствием более значительной проблемы, заключающейся в размывании границ между частной и государственной охранной деятельностью. Современный уровень развития социально-экономических отношений ставит перед государством задачу охраны объектов, которые не являются его собственностью, однако имеют определенное публичное значение. В результате чего создаются новые органы и организации, проходят реформирование уже существующие, однако эти процессы не сопровождаются системным изменением законодательства, в котором прослеживается разделение охранной деятельности на частную, регулируемую Законом «О частной охранной деятельности»², и государственную, урегулированную комплексом иных нормативных правовых актов. Прежде всего разделению способствует наличие Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется³. Частные охранные организации не имеют права охранять объекты,

¹ Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М., 2010. С. 24.

² Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

³ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

включенные в указанный Перечень, но это положение постоянно нарушается по многим причинам, в том числе из-за размывания границ между двумя рассматриваемыми видами охранной деятельности.

Полагаем, что разделение охранной деятельности на два вида является одной из объективно существующих основ охранного законодательства. Система государственной охранной деятельности складывалась на протяжении десятилетий своего функционирования в советское и российское время, и сегодня, когда наблюдается присутствие государства практически во всех значимых сферах жизнедеятельности общества, охранная деятельность не должна быть исключением. Лишь государственные органы и организации способны обеспечить надлежащий уровень безопасности объектов, имеющих значение для всей страны. Следовательно, требуется установление четких границ между государственной и частной охранной деятельностью, исключающих подмену властных функций и ущемление публичного интереса.

При этом мы ничуть не умаляем роль частной охранной деятельности, которая также является важным элементом системы обеспечения национальной и общественной безопасности. Отношения между частной и государственной охранной деятельностью должны строиться на принципах взаимодействия и сотрудничества, с учетом того что государство играет контролирующую и направляющую роль в процессе обеспечения правопорядка и безопасности.

Также к выявленным в ходе исследования системным недостаткам охранного законодательства относятся:

- 1) отсутствие терминологической точности в определениях ключевых понятий;
- 2) излишне обобщенное наименование охраняемых объектов в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется¹;

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

3) отсутствие полноценной законодательной регламентации осуществления контроля Росгвардии в области охраны;

4) невысокое качество принимаемых в последние годы законов, которые разрабатываются без создания межведомственных рабочих групп по подготовке законопроектов, в отсутствие отраслевого экспертного совета, и направлены в большинстве своем на совершенствование государственного контроля;

5) общая бессистемность и хаотичность правового регулирования отношений в области охранной деятельности и обеспечения различных видов безопасности, выражающаяся в наличии множества несвязанных между собой нормативных и ненормативных правовых актов, количество которых постоянно растет (наглядным примером служат последние изменения в законодательстве о транспортной безопасности, о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса).

Существенной проблемой является отсутствие единой государственной политики в области государственной охранной деятельности: проводимые изменения ограничиваются конкретной сферой или видом государственной охраны без учета общей картины. Сглаживанию данной ситуации должно было способствовать создание Росгвардии, однако данная служба осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики только в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Проведенный во втором параграфе первой главы диссертации анализ административно-правового статуса субъектов государственной охраны позволил нам заключить, что Закон «О ведомственной охране» регулирует полностью или в отдельных своих положениях деятельность большинства субъектов рынка охранных услуг в Российской Федерации. Причем, из его содержания следует лишь то, что данным Законом урегулировано правовое положение ФГУП «Охрана». О том, что отдельные статьи нормативного акта

распространяются на иные субъекты охранной деятельности, в самом Законе не упоминается.

Очевидно, что подобное правовое регулирование не отличается корректностью или эффективностью, прямо противоречит преамбуле Закона, устанавливающей, что «настоящий Федеральный закон определяет организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны», и требует изменений, которые мы видим в замене Закона «О ведомственной охране» новым нормативным правовым актом – федеральным законом «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации». В нем те государственные субъекты охранной деятельности, на которые сегодня распространяется действие положений Закона «О ведомственной охране» (ФГУП «Охрана», ЮЛ с особыми уставными задачами), должны получить отдельное и полноценное регулирование их деятельности, четко определяющее административно-правовой статус каждого субъекта, существующие между ними сходство и различия.

Разработка нового закона будет способствовать устранению и иных существующих недостатков правового регулирования и связанных с ними проблем, станет первым шагом на пути комплексного изменения законодательства, регулирующего государственную охранную деятельность.

По нашему мнению, разработку системообразующего закона о государственной охранной деятельности следует начать с создания концепции данного закона.

Слово «концепция» происходит от лат. *conceptio* – понятие, понимание, замысел. Ни в юридической литературе, ни в нормативных правовых актах не сформировано единого понимания сути концепции законопроекта.

Анализ научных источников позволяет выделить несколько подходов к сущности концепции проекта закона. Она может рассматриваться как некая «идея принятия нового закона», «общая характеристика». «В концепции дается характеристика предмета и раскрываются цели будущего федерального закона, определяются его основные положения и варианты решений,

приводится примерная структура проекта федерального закона», – пишет А.П. Любимов¹.

По мнению А.Р. Парамонова, концепция представляет собой документ, включающий в себя ряд позиций:

- 1) анализ проблемной ситуации (ее факторов);
- 2) обоснование выбора предмета правового регулирования;
- 3) формулировка целей и принципов законодательного регулирования;
- 4) способы и методы законодательного регулирования (как средство достижения цели), их преимущества в сравнении с другими вариантами;
- 5) финансово-экономическое обоснование проекта решения;
- 6) глоссарий – толковый словарь, с определением наиболее значимых терминов, предполагаемых к использованию в проекте².

Полагаем, что автор достаточно полно изложил содержание концепции, однако понимание ее как документа излишне сужает понятие концепции законопроекта. Документ является лишь одной из форм ее выражения.

В.М. Баранов выделяет существующие подходы к понятию концепции проекта закона: 1) «относительно автономный прием законодательной техники»; 2) «самостоятельный этап законотворческого процесса»; 3) «особый вид правовой информации»; 4) «форма перехода от хаотичного конгломерата знаний к их системной организации, цельной структурированности»; 5) «квинтэссенция», прямое или косвенное, полное или частичное отражение сложившихся правовых позиций ее составителей»³.

Автором предпринимается попытка на основе представленных подходов создать многоплановую дефиницию концепции законопроекта: «Концепция законопроекта – относительно автономный прием юридической техники, самостоятельный первоначальный этап законотворчества, представляющий

¹ Любимов А.П. Парламентское право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. С. 234-235.

² Парамонов А.Р. Законодательная техника: учебное пособие / под ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2005. 162 с.

³ Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования / В.М. Баранов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 15-29.

собой выражение правовых позиций ее составителей в форме специально подготовленной научно-практической прогнозной информации, содержащей определенную экономически оправданную системную трактовку юридически значимой деятельности, механизм ее правового опосредования и реализации, выступающую развернутым обоснованием необходимости подготовки и принятия конкретного закона»¹.

По нашему мнению, данное определение отличается громоздкостью и сложностью для понимания, что сужает возможности для его использования как в научной, так и в практической деятельности. К тому же возникают и иные вопросы по поводу выбранных ученым формулировок: во-первых, концепция не является первоначальным этапом законотворчества, она выступает его итогом, а сам этап можно выразить в разработке концепции; во-вторых, лишним является указание на то, что в концепции выражены правовые позиции ее составителей – ведь это является само собой разумеющимся; в-третьих, автор, по-видимому, отождествляет законодательную и юридическую технику, однако отнесение концепции законопроекта как к приему любой из этих техник представляется сомнительным.

Несмотря на отсутствие единого мнения относительно сущности концепции законопроекта, большинство авторов уверено, что разработка верной концепции проекта закона является важным этапом в законотворчестве, оказывающим значительное влияние на качество будущего закона.

Недостаточно высокое качество принимаемых в последние годы законов, наличие в них пробелов и противоречий во многом обусловлены игнорированием этапа разработки концепции проекта закона. Как отмечают правоведы, «не секрет, что при анализе значительной части уже разработанных законопроектов не удастся выявить ни новых прав и

¹ Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования / В.М. Баранов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 15-29.

обязанностей, ни собственного предмета регулирования, ни оригинальных предписаний»¹.

Наличие различных подходов в научной литературе обуславливает необходимость обращения к правовым актам, в которых также имеется свое понимание концепции законопроекта. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены (далее – Основные требования)²:

1) основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

2) место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

3) общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов Российской Федерации, Договора о Евразийском экономическом союзе и иных международных договоров Российской Федерации. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и

¹ Габов А. В., Путило Н. В., Гутников О. В. Проект федерального закона о науке – новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 38. С. 387.

² Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

4) социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона; информация о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что приведенные требования не структурированы и не систематизированы, в них нарушена логическая последовательность раскрытия содержания концепции законопроекта. На наш взгляд, общая характеристика правового регулирования, указание на имеющиеся в нем пробелы и противоречия – это то, с чего должна начинаться концепция, ее вводная часть, или преамбула. Также к вводной части можно отнести анализ правоприменительной практики, описание результатов социологических и иных исследований.

Переход к основной части, по нашему мнению, следует начать с определения цели будущего законопроекта, его задач, структуры, предмета правового регулирования, места в системе законодательства, указания положений законов, на реализацию которых направлен законопроект. Основная часть концепции должна содержать предложения ее авторов по поводу устранения проанализированных в преамбуле недостатков и пробелов правового регулирования. Однако в утвержденных Правительством Российской Федерации Основных требованиях этому вопросу уделено совсем немного внимания.

В заключительной части концепции законопроекта может быть указано его значение для правовой системы, последствия реализации, информация о соответствии положениям международных договоров Российской Федерации.

Таким образом, структурировав содержание концепции, мы можем прийти к выводу, что в него входят три основных блока, из которых состоит и разработанная нами концепция проекта закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Концепция).

Полагаем, что нет смысла излагать введение (преамбулу) данной Концепции в тексте главы, поскольку само исследование можно считать объемной преамбулой, включающей характеристику современного административно-правового регулирования государственной охранной деятельности, анализ материалов правоприменительной практики, выявление существующих в этой сфере пробелов и противоречий. Поэтому краткая преамбула вместе с полным текстом Концепции находится в приложении, а далее мы сразу перейдем к ее основной части; отметим лишь, что при разработке Концепции были использованы нормы Закона «О ведомственной охране», Закона «О государственной охране», Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Постановления Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587, Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, ведомственные правовые акты (Росгвардии, МВД России и др.), также автором было изучено охранное законодательство зарубежных государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан и др.).

Итак, основная идея концепции законопроекта «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» выражается в установлении единого и системного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении государственной охранной деятельности. В законе должны быть определены организационно-правовые основы создания и деятельности всех государственных субъектов охраны (за исключением ФСО России).

Цель концепции проекта закона состоит в обеспечении комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере государственной охранной деятельности.

В свою очередь, общественные отношения, возникающие при осуществлении государственной охранной деятельности, составляют предмет правового регулирования.

Положения нового закона направлены на исполнение ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, согласно которой в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹; ст. 11 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»: «Частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации»² и др.

Также при разработке концепции законопроекта требуется определить его место в системе действующего законодательства.

Проект закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» является проектом нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере государственной охранной деятельности и выполняющего роль системообразующего (базового) акта в данной сфере.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов», проект закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» будет

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 28.12.2022) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

относиться к разделу «160.000.000 Безопасность и охрана правопорядка»¹. Подразделы Классификатора выбрать затруднительно, поскольку последние изменения в него были внесены в 2005 г. и многие субъекты государственной охранной деятельности в документе отсутствуют или изменили свой статус. Например, раздел 160.020.090 носит название «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации»; в 2016 г. внутренние войска МВД России вошли в состав Росгвардии и в настоящее время являются войсками национальной гвардии Российской Федерации.

В связи с принятием законопроекта будут подлежать признанию утратившими силу Закон «О ведомственной охране», а также нормы федеральных законов, вносившие в него изменения.

Кроме того, для обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в сфере охранных услуг с принятием проекта закона будут подлежать изменению отдельные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере охранной деятельности:

- Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;
- профильные нормативные правовые акты: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;
- ведомственные правовые акты и др.

Структура законопроекта включает следующие главы:

¹ О классификаторе правовых актов: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28 июня 2005 г.) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2023).

Глава I. Общие положения

Глава II. Ведомственная охрана

Глава III. Вневедомственная охрана

Глава IV. Юридические лица со специальными полномочиями в области охраны (в настоящее время обозначаемые как ЮЛ с особыми уставными задачами)

Глава V. Права и обязанности работников органов и организаций государственной охраны

Глава VI. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия

Глава VII. Гарантии правовой и социальной защиты

Глава VIII. Контроль и надзор в области государственной охранной деятельности

Таким образом, в проекте закона каждому виду государственной охранной деятельности посвящена отдельная глава, в которую должны входить статьи об особенностях организации субъектов охраны, конкретной сфере их деятельности, полномочиях по охране определенных объектов, которые должны быть четко разграничены между всеми субъектами государственной охраны. Объектам охраны следует уделить особое внимание, в том числе их соотнесению с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется¹. Все объекты из указанного Перечня должны быть распределены между субъектами государственной охранной деятельности и указаны в соответствующих статьях об охраняемых объектах.

Следует обратить внимание, что, поскольку проект закона носит название «О государственной охранной деятельности», имеются в виду юридические лица, образованные государственными органами или

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

подведомственные им, а также компании, у которых государство является основным акционером.

Деятельность частных охранных организаций должна быть урегулирована Законом «О частной охранной деятельности», а не профильными законодательными актами, не относящимися к охранному законодательству. По нашему мнению, неверным здесь является не только способ правового регулирования, представляется сомнительным и само содержание норм, наделяющих частных охранников правами и полномочиями сотрудников государственных служб. Данные структуры имеют многие отличия в их правовом статусе, основаниях деятельности (лицензии у ЧОО и нормативные правовые акты у субъектов государственной охраны), кадровом составе, ресурсной базе и уровне подготовки сотрудников. ЧОО нередко занижают цену контракта, чтобы выиграть его по системе закупок товаров и услуг, что негативно сказывается на оснащенности и квалификации охранников и общем уровне защищенности объекта.

Разумеется, для охраны определенных категорий объектов ЧОО должны иметь необходимую аккредитацию (лицензию), например, объектов массового пребывания граждан, к которым применяются повышенные антитеррористические требования. Однако ежегодно выявляется значительное число нарушений требований, совершаемых частными охранными организациями: так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, наиболее распространенными являются такие нарушения, как ненадлежащее обеспечение защиты охраняемого имущества, внутриобъектового и пропускного режимов, нарушения трудового законодательства, законодательства в области оборота оружия, принятие на работу лиц, не имеющих надлежащей квалификации, в том числе совершивших преступления, мигрантов¹.

¹ Активизирован надзор за исполнением законодательства в сфере охранной деятельности // Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1791970/>; Занина Т.М., Раджабова А.С. Особенности осуществления контроля за частной охранной деятельностью // Вестник ВИ МВД России. 2020. № 3. С. 196-200.

Кроме того, в системе конкурсных закупок товаров и услуг, несмотря на ее постоянное совершенствование, имеется немало возможностей для развития коррупционных проявлений. Именно поэтому для всех важных объектов, входящих в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, должны быть четко определены субъекты охраны – не частные, а только государственные, в полном соответствии с названием данного Перечня. Следует исключить возможность определения субъекта охраны путем конкурсной системы и регламентировать для всех объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, условия закупок охранных услуг у единственного подрядчика (исполнителя).

Возвращаясь к законопроекту, также мы считаем, что нет необходимости включать в него главу, регламентирующую деятельность ФСО России. Данная структура обладает наибольшей спецификой среди всех субъектов государственной охранной деятельности, и отношения по осуществлению ведомством своих функций достаточно полно урегулированы действующим Законом «О государственной охране». Поэтому будет достаточно лишь внести изменения в указанный нормативный правовой акт, связанные с принятием закона «О государственной охранной деятельности», в частности, прописать критерии, позволяющие отграничить данный вид государственной охраны от других. Также следует рассмотреть вопрос об изменении названия Закона для исключения многозначного толкования понятия «государственная охрана».

Безусловно, спорным является вопрос о включении в законопроект главы, посвященной вневедомственной охране. С образованием Росгвардии многие аспекты деятельности подразделений вневедомственной охраны оказались урегулированы Законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Однако при анализе данного Закона, позиционирующего войска национальной гвардии как «государственную военную организацию, предназначенную для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина», и

в связи с этим наделенную широким спектром функций, прав и обязанностей, затруднительно четкое выделение функций и полномочий, присущих именно вневедомственной охране.

Само понятие «вневедомственная охрана» употребляется в рассматриваемом Законе лишь два раза в официальном обозначении Росгвардии в качестве «федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны».

Полагаем, что неслучайно сфера деятельности войск национальной гвардии и сфера вневедомственной охраны указаны отдельно. Если вспомнить, какие структуры вошли в состав Росгвардии, то войска национальной гвардии были образованы прежде всего на основе Внутренних войск МВД России, деятельность которых также была урегулирована отдельным законом. Вневедомственная охрана ранее не являлась ни военной, ни военизированной организацией (хотя в 1993-2005 гг. в ее состав и входили подразделения ВОХР). И если прежде вызывала негативную оценку коммерческая деятельность полиции по охране имущества, то еще больше вопросов возникает, когда аналогичную деятельность реализует военная организация.

На основании этого следует констатировать, что причисление вневедомственной охраны к войскам национальной гвардии не разрешило ряд проблем, связанных с правовым регулированием деятельности этого субъекта охраны.

В настоящее время во многих постсоветских странах существует как вневедомственная охрана в составе полиции, так и национальная гвардия, однако объединять эти структуры до сих пор никто не пытался ввиду очевидной нецелесообразности такого шага: задачи военной организации и задачи охранной организации если и могут быть схожи в общих положениях,

направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности, но в остальном имеют собственную, ярко выраженную специфику. Например, в ст. 2 Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» среди прочих указаны такие задачи, как участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; участие в территориальной обороне Российской Федерации. Задачи охранной организации по своему масштабу значительно уже, поскольку ее деятельность сфокусирована на обеспечении защищенности конкретных охраняемых объектов.

В связи с этим, по нашему мнению, следует отграничить вневедомственную охрану от войск национальной гвардии, и положения Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», касающиеся выполнения вневедомственной охраной своих функций, перенести в новый закон «О государственной охранной деятельности».

В общих положениях разрабатываемого проекта закона следует дать определения ключевых понятий: государственная охранная деятельность; субъект государственной охранной деятельности (государственной охраны); ведомственная охрана; вневедомственная охрана; объект, подлежащий государственной охране.

В работе уже были сформулированы следующие дефиниции:

а) «государственная охранная деятельность – это деятельность по обеспечению состояния защищённости объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств, осуществляемая специально уполномоченными государственными органами и организациями путем использования организационных, технических, правовых и иных мер;

б) «субъект государственной охранной деятельности» – государственная организация (юридическое лицо с особыми уставными задачами) или орган власти, которые осуществляют обеспечение безопасности объектов, подлежащих государственной охране, в соответствии с утверждаемыми

перечнями, иных объектов и имущества, физических лиц путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер;

в) «объект, подлежащий государственной охране – здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, на которые направлена деятельность субъектов государственной охраны вследствие их высокого государственного значения».

В связи с тем, что ведомственная охрана и ЮЛ с особыми уставными задачами выделены в отдельные главы в структуре закона, мы предлагаем исключить возможность создания юридических лиц ведомственной охраны в виде не только частных охранных организаций, но и государственных унитарных предприятий.

Ведомственная охрана изначально осуществлялась структурными подразделениями органа власти, объекты или имущество которого находились под охраной. По нашему мнению, возврат к данной форме функционирования ведомственной охраны будет актуален по многим причинам, рассмотренным в первой главе исследования. В случае если орган власти или государственная организация не обладают возможностями для создания структурных подразделений охраны или по иным причинам предпочитают сохранить прежнюю организацию охраны объектов по договорам с государственными предприятиями, следует передать полномочия по их охране ФГУП «Охрана» Росгвардии, и присоединить к данному предприятию существующие организации ведомственной охраны (при их наличии), как это было уже сделано с ведомственной охраной ряда органов исполнительной власти.

Однако для исключения путаницы и искажения смысла понятий не следует называть структурные подразделения ФГУП «Охрана» ведомственной охраной. Значение слова «ведомственный» - «ограниченный интересами только своего ведомства, учреждения»¹, поэтому подразделения ФГУП «Охрана» уже нельзя рассматривать как ведомственные по отношению

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., дополненное. М.: ЛД ИНВЕСТ, Азбуковник. 2003. 944 с.

к различным федеральным органам исполнительной власти и организациям. На базе ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности России» в структуре ФГУП «Охрана» был образован Центр охраны объектов промышленности, цель которого обозначена как «обеспечение охраны объектов различных отраслей промышленности»¹. Таким же образом можно поступить и с иными организациями ведомственной охраны: сделать их центрами охраны объектов в составе ФГУП «Охрана» Росгвардии, прописав в Уставе предприятия особенности функционирования данных центров.

На основании вышесказанного определение субъекта ведомственной охраны мы считаем возможным изложить следующим образом – структурное подразделение государственной организации или федерального органа власти, обладающих правом его создания, которое предназначено для защиты от противоправных посягательств объектов, находящихся в ведении создавших его государственной организации или федерального органа власти.

Определение вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации в настоящее время не содержится ни в одном нормативном правовом акте, поэтому будет актуальным обращение к нормативным правовым актам стран СНГ, сохранивших данный субъект охраны.

В соответствии с нормами Указа Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь» Департамент охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь является структурным подразделением Министерства внутренних дел с правами юридического лица, уполномоченным осуществлять функции в сфере охранной деятельности².

Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. № 85-ІІ «Об охранной деятельности» не дает четкого определения структуры, схожей с

¹ Центр охраны объектов промышленности (филиал) ФГУП «Охрана» Росгвардии: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: <http://rosprom-security.ru/> (дата обращения 17.12.2022).

² Указ Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь» // Департамент охраны МВД РБ: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://ohrana.gov.by/wp/ru/about-department/regulation-on-the-department/> (дата обращения: 12.02.2023).

подразделениями вневедомственной охраны, однако в ст. 9 указывает, что «1. Специализированные охранные подразделения органов внутренних дел являются государственными учреждениями и осуществляют охрану исключительно объектов, указанных в пункте 1 статьи 1-1 Закона» (в данном пункте указаны объекты, подлежащие государственной охране). «2. Специализированные охранные подразделения органов внутренних дел оказывают охранные услуги на договорной основе физическим лицам, включенным в Перечень, определяемый Правительством Республики Казахстан»¹.

Из представленных определений следует, что аналогичные подразделениям вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, в Республике Казахстан и Республике Беларусь являются структурными подразделениями полиции, осуществляющими охранную деятельность. В России с 2016 г. подразделения вневедомственной охраны были переданы Росгвардии, однако их функции по охране объектов и имущества остались неизменными. Исходя из официального обозначения Росгвардии и необходимости отграничения ведомственной охраны от ВНГ, ее статус будет рациональным изменить на структурное подразделение Росгвардии, а определение вневедомственной охраны можно сформулировать следующим образом – это структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, осуществляющее деятельность по охране особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями вневедомственной охраны, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством

¹ Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. № 85-ІІ «Об охранной деятельности» // Система «Юрист» Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1020355&pos=5;-108#pos=5;-108 (дата обращения: 12.02.2023).

Российской Федерации, имущества физических и юридических лиц по договорам.

Также в общих положениях необходимо указать основные принципы и задачи государственной охранной деятельности.

Государственная охранная деятельность осуществляется на основании *принципов* законности, уважения и соблюдения прав человека и гражданина, разграничения компетенции субъектов государственной охраны, подконтрольности и поднадзорности, приоритета предупредительных мер.

Задачами государственной охранной деятельности являются:

1) обеспечение защиты объектов, подлежащих государственной охране, и иных охраняемых объектов, в том числе от незаконного проникновения на них;

2) обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов на объектах, подлежащих государственной охране;

3) выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах, подлежащих государственной охране;

4) защита охраняемого имущества и грузов, в том числе при перевозке;

5) защита жизни и здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств (постановка данной задачи связана с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 7 марта 2018 г № 40-ФЗ, согласно которому в обязанности Росгвардии было включено обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц).

В прочих главах закона должны быть закреплены общие для субъектов государственной охранной деятельности полномочия по применению оружия, силы и спецсредств; гарантии правовой и социальной защиты сотрудников; положения, регламентирующие особенности контроля за их деятельностью;

отдельные статьи должны быть уделены ответственности работников и возможности обжалования их действий. Многие из указанных положений содержатся в Законе «О ведомственной охране» и частично могут быть перенесены в новый закон с некоторыми корректировками. Исключение составляет контроль за деятельностью субъектов государственной охраны, который сегодня не является достаточно эффективным: при проведении проверок Росгвардия и органы прокуратуры постоянно обнаруживают нарушения в деятельности ЮЛ с особыми уставными задачами. По итогам проверок составляются протоколы об административных правонарушениях по которым выносятся постановления, которые проверяемые организации нередко оспаривают в суде, и ситуация остается практически без изменений.

В связи с этим необходимо обновление существующих механизмов контроля за деятельностью юридических лиц, являющихся субъектами государственной охранной деятельности. Сегодняшнее правовое регулирование деятельности различных субъектов охраны, осуществляемое массивом разрозненных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, характеризуется наличием проблем как для проверяемых, так и для проверяющих субъектов.

В новом законе необходимо закрепить основы контроля за деятельностью различных субъектов государственной охранной деятельности, которые могут иметь свою специфику для каждого субъекта. Конкретизировать механизм и порядок проведения контрольных мероприятий следует в приказах Росгвардии, разработанных с учетом последних изменений законодательства.

В заключительной части концепции следует указать, какой положительный эффект будет иметь принятие законопроекта, каких задач удастся достичь:

разрешить многие правовые пробелы и противоречия в законодательстве о государственной охранной деятельности;

разграничить функции соответствующих органов государственной власти и организаций по осуществлению охранных услуг;

усилить контроль за деятельностью субъектов государственной охранной деятельности, в том числе контроль за оборотом используемого ими оружия;

обеспечить формирование и проведение единой политики в сфере государственной охраны;

привести осуществление государственной охранной деятельности в соответствии с современными социально-экономическими потребностями;

повысить эффективность защиты объектов, подлежащих государственной охране.

Также в русле общего совершенствования законодательства необходимо обратить внимание на проблемы объектов, подлежащих государственной охране. Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, в настоящее время являющийся приложением к тексту Постановления Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»¹, следует издать в отдельном постановлении Правительства Российской Федерации, регулирующем вопросы осуществления не частной, а государственной охранной деятельности. При этом необходимо учесть следующее:

1) во-первых, изменить название перечня на «Перечень объектов, подлежащих государственной охране»;

2) во-вторых, перечисляемые в нем объекты должны быть более конкретизированы по своим юридическим признакам;

3) в-третьих, постановление следует дополнить положениями, касающимися критериев отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

¹ Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

Устанавливаемые критерии должны быть максимально четкими и ясными для использования их как в правоприменительной практике, так и при осуществлении закупок охранных услуг. Лица, осуществляющие закупки в рамках контрактной системы, должны иметь возможность обоснованно утверждать, относится ли их объект к подлежащим государственной охране. В случае положительного ответа на данный вопрос процедура осуществления закупки должна осуществляться у единственного подрядчика (исполнителя). Основания для заключения контракта без проведения конкурсных процедур для определения исполнителя указаны в ст. 93 Закона № 44-ФЗ¹.

Возможность заключения контракта на оказание охранных услуг по данным основаниям существует и в настоящее время, однако она сопряжена с некоторыми трудностями в силу общей неоднозначности охранного законодательства и отсутствия четкого разграничения компетенции по защите объектов, подлежащих государственной охране, между субъектами государственной охранной деятельности. В условиях, когда на охрану того или иного объекта могут претендовать сразу несколько государственных субъектов охраны, заключение договора с одним из них без проведения конкурсных процедур будет являться нарушением законодательства, на что часто указывают органы Федеральной антимонопольной службы².

При обобщении вышесказанного стоит указать, что разработка Концепции проекта закона «О государственной охранной деятельности в РФ» осуществлялась на основе исследования отдельных аспектов правового регулирования государственной охранной деятельности, имеющих существенное теоретическое и практическое значение. Вместе с тем существуют и иные аспекты данного регулирования, которые следует изучить для комплексного и эффективного совершенствования охранного

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² См., например: Решение Арбитражного суда Омской области от 7 июня 2016 г. по делу № А46-3517/2006 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/h8TuZ9L8qiVC/> (дата обращения: 02.02.2023).

законодательства. Поэтому представленный вариант положений концепции законопроекта с нашей стороны является лишь попыткой обратить внимание на существующую проблему и побудить научное сообщество, субъектов законодательной инициативы начать поиск ее решения.

Заключение

В обобщённом виде результаты проведённого исследования могут быть выражены в следующих выводах и формируемых на их основе предложениях.

Понятия «охрана» и «защита» являются взаимосвязанными и зачастую взаимозаменяемыми в действующем законодательстве. При этом понятие «охрана» и производные от него («охранный», «охраняемый» и др.) чаще применяется в отношении конкретных органов или организаций, осуществляющих охрану (охранная организация, ведомственная охрана), или в отношении объектов (охраняемый объект, объект охраны), а понятие «защита» фигурирует при обозначении действий, которые охранная организация предпринимает в отношении охраняемого объекта.

В современном российском законодательстве существует объективное разделение охранной деятельности на частную и государственную. Данные виды охранной деятельности обладают рядом отличий, основным из которых является наличие у субъектов государственной охраны права по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Контент-анализ правовых актов и материалов правоприменительной практики показал двойственность понятия «государственная охрана», которое может употребляться как в узком, так и в широком смысле. В первом случае данное понятие обозначает деятельность конкретного федерального органа – Федеральной службы охраны России, во втором – деятельность всех государственных (либо подведомственных государственным органам, либо образованных государственными органами) органов и организаций, осуществляющих охрану объектов. В широком смысле государственная охрана является понятием, синонимичным понятию государственной охранной деятельности.

Сформулировано понятие государственной охранной деятельности – это деятельность по обеспечению состояния защищённости объектов, подлежащих государственной охране, от противоправных посягательств

специально уполномоченными государственными органами и организациями путем использования организационных, технических, правовых и иных мер.

Структура государственной охранной деятельности включает основные виды (государственная охрана, ведомственная охрана, вневедомственная охрана), осуществление которых урегулировано отдельными законами, и осуществляющие их субъекты (ФСО России, организации и подразделения ведомственной охраны, подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии, ФГУП «Охрана» Росгвардии).

В соответствии с дуализмом частной и государственной охранной деятельности ключевым признаком для субъектов государственной охраны является наличие права на охрану объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Также для них свойственны широкие полномочия по применению мер государственного принуждения, включая возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 20.17 КоАП РФ (анализу данной статьи посвящен второй параграф второй главы настоящей работы). Еще одним признаком рассматриваемых субъектов является особый механизм возникновения правоотношений и осуществления деятельности, который закреплен в законах, подзаконных и ведомственных нормативных правовых актах.

К общим задачам субъектов государственной охранной деятельности относятся: обеспечение защиты объектов, подлежащих государственной охране, и иных охраняемых объектов, в том числе от незаконного проникновения на них; обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов на объектах, подлежащих государственной охране; обнаружение, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах, подлежащих государственной охране; защита охраняемого имущества и грузов, в том числе при перевозке; защита жизни и здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств.

Каждый вид государственной охранной деятельности обладает собственными существенными признаками. Для государственной охраны ФСО России таким признаком является приоритетная направленность на обеспечение безопасности физических лиц – объектов государственной охраны.

Ведомственную охрану как вид государственной охранной деятельности отличается большое количество субъектов, которые могут функционировать в нескольких организационно-правовых формах. Их специфические признаки выражаются в следующем: 1) субъекты создаются федеральными государственными органами или организациями в форме структурных подразделений или подведомственных юридических лиц; 2) для каждого из них утверждаются перечни охраняемых объектов; 3) их деятельность ограничена сферой ведения создавшего субъект ведомственной охраны федерального государственного органа или организации.

Функционирование ведомственной охраны осуществляется в трех формах, две из которых являются государственными, одна – негосударственной. Обосновано, что защиту объектов, подлежащих государственной охране от противоправных посягательств должна обеспечивать только государственная ведомственная охрана, поскольку негосударственные субъекты не могут быть наделены правом применения мер государственного принуждения.

Подразделения вневедомственной охраны с 2016 г. переданы в ведении Росгвардии, в связи с чем правовые основы их деятельности за 2016–2022 гг. претерпели значительные изменения: если ранее она регулировалась, в том числе, Законом «О полиции» и приказами МВД России, то в настоящее время правовое регулирование осуществляется нормативными актами Росгвардии, Законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и др. Существенной проблемой административно-правового регулирования вневедомственной охраны является отсутствие законодательного закрепления основ реализации этого вида государственной охраны.

Существует субъект государственной охранной деятельности, обладающий особым правовым статусом – ФГУП «Охрана» Росгвардии. ФГУП «Охрана» Росгвардии вправе охранять объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется, и вместе с тем является коммерческой организацией, цель которой, также как и у других коммерческих охранных организаций, состоит в извлечении прибыли. На данный субъект охраны распространено действие Закона «О ведомственной охране» за исключением отдельных статей.

В России имеется ряд иных субъектов охраны юридических лиц, не относящихся ни к одному из перечисленных видов охраны и не являющихся охранными организациями (Объединение «РОСИНКАС»; Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России и др.), однако наделенных правом по охране объектов, на которых частная охранная деятельность не распространяется. Данное право закрепляется в специальных законах, регулирующих деятельность каждого субъекта (например, Федеральный закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»); согласно их нормам на работников указанных юридических лиц распространяется действие отдельных статей Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», что прямо противоречит преамбуле последнего и приводит к возникновению правовых коллизий – например, отнесению указанных субъектов к ведомственной охране. Наличие и функционирование таких субъектов с точки зрения действующего законодательства вызывает ряд вопросов.

Административно-правовые статусы субъектов государственной охраны обладают как сходством, так и различиями. Общим для всех субъектов является право осуществлять охрану объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Различия заключаются в ограничениях на охрану объектов: так, сфера деятельности организаций и структурных подразделений (Министерство обороны России) ведомственной охраны ограничена объектами,

находящимися в ведении создавшего ее органа исполнительной власти; подразделения вневедомственной охраны могут работать, не превышая штатную численность, установленную Президентом Российской Федерации и Директором Росгвардии. Также спецификой обладает организационно-правовое устройство каждого из субъектов государственной охраны.

В государственной охранной деятельности участвует большое количество субъектов, деятельность которых регулируется рядом отдельных нормативных правовых актов, что приводит к трудностям в правоприменении. По нашему мнению, для решения существующих проблем необходима систематизация законодательства, регулирующего государственную охранную деятельность. Для всех категорий объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, должны быть четко определены субъекты государственной охранной деятельности, которые будут осуществлять их защиту.

Государственная политика в области государственной охранной деятельности не носит системный характер, ограничивается «точечными» изменениями в конкретных сферах вследствие отсутствия уполномоченного органа исполнительной власти, отвечающего за формирование основных направлений государственной политики в рассматриваемой области.

Государственный контроль и надзор в области государственной охранной деятельности осуществляется лишь в отношении двух ее субъектов – организаций ведомственной охраны и ЮЛ с особыми уставными задачами. Также контроль осуществляется в отношении ФГУП «Охрана» Росгвардии, вследствие неопределенного статуса которого его либо рассматривают отдельно, либо причисляют к ЮЛ с особыми уставными задачами. Субъектом осуществления данного контроля выступает структурное подразделение Росгвардии – Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы и территориальные органы.

Правовая категория «юридические лица с особыми уставными задачами» отличается неконкретностью, вариативностью использования в

нормативных актах, которая зачастую зависит лишь от удобства для правоприменителя и не позволяет четко выделить состав юридических лиц, относящихся к указанной категории. Для обозначения данных субъектов предлагается ввести новый термин «юридические лица со специальными полномочиями в области охраны», закрепив его в охранном законодательстве.

Контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны представляет собой осуществляемую путем проведения плановых и внеплановых выездных проверок деятельность уполномоченных сотрудников Росгвардии по проверке соблюдения обязательных требований, регламентирующих организацию и осуществление деятельности подразделений охраны, а также предъявляемых к их персоналу, с целью обеспечения состояния законности и минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Исключение контроля в области государственной охранной деятельности из сферы действия общего законодательства о контроле и надзоре ведет к тому, что его регламентация осуществляется преимущественно на ведомственном уровне, вследствие чего неизбежно формирование правовых пробелов, развитие несогласованности юридической терминологии. В КНД Росгвардии используется ограниченный инструментарий форм и методов контроля, в том числе по направлению профилактики и управления рисками, отсутствует риск-ориентированный подход, что не позволяет реализовать потенциал современной реформы КНД.

Организация охраны объектов заключается в осуществлении пропускного и внутриобъектового режимов уполномоченными сотрудниками государственной службы/организации или частной охранной организации. Понятие пропускного режима ввиду его достаточно широкого использования может иметь различные значения и по-разному определяется в нормативных правовых актах. Понятие внутриобъектового режима имеет более

однозначный характер, поскольку употребляется лишь в связке с пропускным режимом.

Документами, регулирующими порядок осуществления пропускного и внутриобъектового режима в различных организациях и учреждениях, являются локальные нормативные акты – инструкции и положения об организации пропускного и внутриобъектового режимов. Данные документы утверждаются самой организацией или учреждением. В свою очередь субъект государственной охраны, обеспечивающий их безопасность, как правило, имеет собственные нормативные акты, в которых закреплены особенности организации охраны объектов.

Обеспечение пропускного режима является мерой, направленной на исполнение обязанности субъектов охраны по защите охраняемых объектов от противоправных посягательств. Вследствие этого нарушение пропускного режима является угрозой безопасности охраняемого объекта, а ответственность за нарушение пропускного режима – правовой мерой защиты охраняемого объекта от противоправных посягательств.

Вокруг охраны объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта складывается неоднозначная ситуация, когда объекты, подлежащие государственной охране и включенные в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, согласно другому нормативному правовому акту – Закону «О транспортной безопасности» – могут охраняться частными охранными организациями. При этом работники данных организаций наделяются полномочиями работников ведомственной охраны, что не повышает эффективность обеспечения безопасности объектов, а лишь вносит дополнительные противоречия в правовое регулирование.

Возникающие сложности при идентификации объектов, подлежащих государственной охране, влияют на их правовую защищенность. Одной из правовых мер защиты является установление юридической ответственности за незаконное (самовольное) проникновение на охраняемые объекты. Данный

состав правонарушения содержится в статье 20.17 «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта» КоАП РФ, анализ которой показал наличие недостатков в названии и содержании статьи, получивших свое выражение в разнообразной и противоречивой правоприменительной практике. Устранению указанных недостатков и повышению эффективности правовой защиты охраняемых объектов будет способствовать изложение ст. 20.17 КоАП РФ в новой редакции:

«Статья 20.17. Незаконное проникновение на охраняемый объект.

1. Незаконное проникновение на охраняемый объект, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой.

2. Незаконное проникновение на объект, подлежащий государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения или без таковой.».

Административно-правовое регулирование государственной охранной деятельности осуществляется на основании совокупности несистематизированных и несогласованных между собой нормативных правовых актов, в которых отсутствует единый терминологический аппарат, определения ряда важных понятий (вневедомственная охрана; объект, подлежащий государственной охране и др.). При этом одним из основных источников правовых коллизий является регулирование Законом «О ведомственной охране» в отдельных его положениях деятельности субъектов охраны, не относящихся к ведомственной охране. В связи с этим авторские предложения по совершенствованию административно-правового регулирования государственной охраны объектов направлены на устранение

указанной коллизии, которое видится в замене Закона «О ведомственной охране» новым нормативным правовым актом – федеральным законом «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации». В нем те государственные субъекты охранной деятельности, на которые сегодня распространяется действие положений Закона «О ведомственной охране», должны получить отдельное и полноценное регулирование их деятельности, четко определяющее административно-правовой статус каждого субъекта, существующие между ними сходство и различия.

Предложена концепция проекта федерального закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации», в которой предлагается посвятить отдельные главы правовому регулированию: ведомственной охраны; вневедомственной охраны и специальных подразделений по охране важных государственных объектов и специальных грузов войск национальной гвардии; деятельности юридических лиц с особыми уставными задачами (для которых предложен новый термин – «юридические лица со специальными полномочиями в области охраны»), среди которых особое положение занимает ФГУП «Охрана» Росгвардии, имеющее наиболее широкие полномочия. Следует обратить внимание, что, поскольку проект закона носит название «О государственной охранной деятельности», имеются в виду юридические лица, образованные государственными органами или подведомственные им, а также компании, у которых государство является основным акционером.

Также в указанной концепции выделены принципы и задачи государственной охранной деятельности, определен ряд ключевых понятий. Сформулированы определения:

а) субъект государственной охранной деятельности (государственной охраны) – государственная организация (юридическое лицо с особыми уставными задачами) или орган власти, осуществляющие обеспечение безопасности объектов, подлежащих государственной охране, иных объектов

и имущества, должностных лиц путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер;

б) ведомственная охрана как вид государственной охранной деятельности – деятельность структурного подразделения государственной организации или федерального органа власти, обладающих правом его создания, которое предназначено для защиты от противоправных посягательств объектов, находящихся в ведении создавших его государственной организации или федерального органа власти;

в) вневедомственная охрана как вид государственной охранной деятельности – это деятельность структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, направленная на охрану особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, имущества физических и юридических лиц по договорам.

В ходе последовательного анализа элементов структуры государственной охранной деятельности предложено закрепление нового термина – «объекты, подлежащие государственной охране» – и разработана его дефиниция – это здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, обеспечение безопасности (защищенности) которых является обязанностью и исключительной прерогативой субъектов государственной охраны вследствие их особого публично-правового статуса и важности для государства.

Выделены признаки объектов, подлежащих государственной охране: 1) исключительным правом обеспечения безопасности (защищенности) таких объектов обладают субъекты государственной охранной деятельности; 2)

объекты обладают «особым статусом» – находятся в собственности государства и/или имеют высокое государственное значение; 3) необходимость охраны объекта законодательно установлена.

В законодательстве Российской Федерации существует несколько перечней объектов, подлежащих государственной охране, и наиболее полным из них является Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (утвержденный Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587). Также имеется Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, и перечни объектов ведомственной охраны. Большая часть объектов, указанных в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587, относится к объектам, находящимся в ведении федеральных органов власти и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны. Вместе с тем ряд конкретных объектов, требующих, по мнению законодателя, усиленной охраны со стороны более подготовленных субъектов, включен в Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии.

При сопоставлении существующих перечней объектов, подлежащих государственной охране, выявлены проблемы, связанные с их классификацией и идентификацией, сложности в определении компетенции субъектов охраны для некоторых категорий данных объектов. Для разрешения существующих проблем предлагается основной Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, в настоящее время являющийся приложением к тексту Постановления Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности», издать в отдельном постановлении Правительства Российской Федерации, регулирующем вопросы осуществления не частной, а государственной охранной деятельности.

При разработке нового нормативного правового акта необходимо учесть следующее:

- 1) во-первых, изменить название перечня на «Перечень объектов, подлежащих государственной охране»;
- 2) во-вторых, перечисляемые в нем объекты должны быть более конкретизированы;
- 3) в-третьих, постановление следует дополнить положениями, касающимися критериев отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 04.08.2023) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 888.
5. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.
6. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 04.11.2022) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 84.
7. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594.
8. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 15.07.2023) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

10. Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О ведомственной охране» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 16. – Ст. 1935.

11. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

12. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

13. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 28.02.2023) «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 837.

14. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6249.

15. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30. – Ст. 4604 (Часть I).

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

17. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 534-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и

охранной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1. – Ст. 87.

18. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ст. 4159 (ч. I).

19. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 31. – Ст. 4787 (ч. 1).

20. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.

21. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.

22. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 5034.

23. Федеральный закон от 07 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6957.

24. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.

25. Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. 17.05.2023) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – С. 3314.

26. Указ Президента РФ от 5 апр. 2016 г. № 157 (ред. от 17.06.2019) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2072.

27. Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 17.07.2023) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 41. – Ст. 5802.

28. Указ Президента РФ от 15 июля 2017 г. № 319 «О внесении изменения в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 29. – Ст. 4356.

29. Указ Президента РФ от 31 декабря 2017 г. № 651 (ред. от 19.08.2021) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (вместе с «Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации)» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1. – Ст. 324.

30. Указ Президента РФ от 25 октября 2018 г. № 606 «О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 44. – Ст. 6714.

31. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 27. – Ст. 5351 (Часть II).

32. Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (ред. от 01.11.2022) «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 506.

33. Постановление Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 (ред. от 06.05.2023) «Об организации ведомственной охраны» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3100.

34. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (ред. от 13.03.2015) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3335.

35. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 743 (ред. от 17.03.2023) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 46. – Ст. 4355.

36. Постановление Правительства РФ от 11 марта 2008 г. № 160 (ред. от 03.08.2018) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства энергетики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 11. – Ст. 1028 (утратило силу).

37. Постановление Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540 (ред. от 03.08.2018) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 27. – Ст. 3363.

38. Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 775 (ред. от 03.08.2018) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 41. – Ст. 4761 (утратило силу).

39. Постановление Правительства РФ от 20 октября 2016 г. № 1067 (ред. от 30.04.2020) «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 44. – Ст. 6130.

40. Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1240 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и о признании утратившими силу

некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 7. – Ст. 6321.

41. Постановление Правительства РФ от 8 июня 2018 г. № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 25. – Ст. 3686.

42. Постановление Правительства РФ от 6 августа 2018 г. № 918 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства по государственным резервам и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 33. – Ст. 5426.

43. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 737 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 22. – Ст. 3505.

44. Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2022 г. № 93 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 660» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 7. – Ст. 959.

45. Постановление Правительства РФ от 01 ноября 2022 г. № 1953 «О внесении изменений в отдельные положения некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 45. – Ст. 7733.

46. Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 45. – Ст. 5397.

47. Распоряжение Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 239-р «Об утверждении перечня объектов, находящихся в ведении федеральных государственных органов, охраняемых военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти, на период до создания ведомственной охраны федеральными государственными органами» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 9. – Ст. 1371.

48. Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 21. – Ст. 3065.

49. Распоряжение Правительства РФ от 19 декабря 2018 г. № 2835-р «О внесении изменений в перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 928-р» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (ч. 2). – Ст. 8735.

50. Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 3625-р «Об утверждении перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 1 (ч. 2). – Ст. 275.

51. Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 21 сентября 2010 г. № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.08.2023).

52. Приказ ОАО «РЖД» от 14 января 2013 г. № 3 «Об утверждении Положения об организации пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «РЖД» и прилегающих к ним территориях» // СПС

«КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

53. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 26 декабря 2014 г. № 497 «Об утверждении Устава ФГУП «Связь-безопасность» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

54. Приказ Министерства транспорта РФ от 3 августа 2016 г. № 222 «Об утверждении Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.07.2023).

55. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии от 17 ноября 2016 г. № 359 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана Федеральной службы войск национальной гвардии» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.08.2023).

56. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 27 сентября 2018 г. № 427 «Об утверждении Правил охраны объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.07.2023).

57. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 21 декабря 2018 г. № 651 (утратил силу) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» // СПС

«КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2023).

58. Приказ Росгвардии от 7 августа 2019 г. № 278 «Об организации осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований» // ЮИС «Легалакт» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosgvardii-ot-07082019-n-278-ob-organizatsii-osushchestvlenija/> (дата обращения: 16.08.2023).

59. Приказ Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации от 18 октября 2022 г. № 157 «Об утверждении Положения о пропускном и внутриобъектовом режимах на отнесенных к ведению Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации пунктах управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации, иных специальных объектах мобилизационного назначения и объектах их инфраструктуры» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.08.2023).

60. Законопроект № 500359-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // Государственная Дума: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/500359-6> (дата обращения: 16.03.2023).

61. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

62. Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/konceptiya-razvitiya-vnevedomstvennoj-oxrany> (дата обращения: 11.08.2023).

II. Нормативные правовые акты и иные документы других государств

63. Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. № 85-II «Об охранной деятельности» // Система «Юрист» Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1020355&pos=5;-108#pos=5;-108 (дата обращения: 12.02.2023).

64. Указ Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь» // Департамент охраны МВД РБ: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://ohrana.gov.by/wp/ru/about-department/regulation-on-the-department/> (дата обращения: 12.02.2023).

65. Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 октября 2011 г. № 1151 «Некоторые вопросы объектов, подлежащих государственной охране» // Единая платформа государственных органов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/shymkent/documents/details/329230?lang=ru> (дата обращения: 15.02.2023).

III. Материалы судебной практики

1. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1863-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

2. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2022 г. № 474-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «Грифон» на нарушение его конституционных прав пунктом 22 Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется» // ЮИС «Легалакт» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24022022-n-474-o/?ysclid=lat5syyafu149986915> (дата обращения: 16.01.2023).

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.01.2023).

6. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2014 г. № 4901/14 // Высший Арбитражный Суд РФ: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsrif.ru/documents/arbitration/19048/> (дата обращения: 12.01.2022).

7. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2019 г. по делу № АЛЛ 19-429 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/kzDNzuxWuKb1/> (дата обращения: 22.01.2023).

8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2019 г. по делу № А56-1296/2018 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/l6SaaXQfrbmV/> (дата обращения: 16.01.2023).

9. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № АКПИ22-58 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/G3B5zic6GEVH/> (дата обращения: 16.01.2023).

10. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда г. Чита от 2 декабря 2016 г. по делу № А19-8214/2016 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/MqylnI4SGZNM/> (дата обращения: 02.02.2023).

11. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2015 г. № 06АП-3617/15 // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/60777694/> (дата обращения: 16.01.2023).

12. Постановление Ульяновского областного суда от 26 декабря 2017 г. по делу № 4А-474/2017 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Z8kWOKFTDVZW/> (дата обращения: 14.09.2022).

13. Решение Арбитражного суда Омской области от 7 июня 2016 г. по делу № А46-3517/2006 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/h8TuZ9L8qiVC/> (дата обращения: 02.02.2023).

14. Решение Арбитражного суда Республики Ингушетия от 27 октября 2015 г. по делу № А18-495/2015 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/UdN97nGII868/> (дата обращения: 22.01.2023).

15. Решение суда г. Колпашево Томской области от 21 мая 2013 г. № 12-51/2013 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VqTGBNolrBNE/> (дата обращения: 29.01.2022).

16. Решение Ленинского районного суда г. Красноярска от 20 октября 2017 г. № 12-241/2017 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Hlm0IZBF3xLc/> (дата обращения: 28.12.2022).

17. Постановление мирового судьи г. Калининграда от 19 октября 2017 г. по делу № 5-769/2017 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-4-j-sudebnyj-uchastok-moskovskogo-rajona-g-kaliningrada-s/act-239519131/> (дата обращения: 29.01.2022).

18. Постановление мирового судьи судебного участка № 104 судебного района г. Уссурийска от 22 ноября 2017 г. № 5-920/2017 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-104-g-ussurijsk-s/act-239836180/> (дата обращения: 21.09.2022).

19. Постановление мирового судьи г. Светлогорска от 22 января 2018 г. по делу № 5-28/2018 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-1-j-sudebnyj-uchastok-svetlogorskogo-rajona-i-pionerskogo-gorodskogo-okruga-kaliningradskoj-oblasti-s/act-241007897/> (дата обращения: 29.01.2022).

IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари, аналитические доклады

1. Агапов А.Ю. Административное право [Текст]: учебник / А.Ю. Агапов. – М.: Юрайт, 2020. – 944 с.

2. Административное право [Текст]: учебник / А.М. Бобров, О.А. Иванов, А.С. Телегин, Н.В. Тиунова. – Пермь: ПГНИУ, 2020. – 340 с.

3. Административное право России [Текст]: учебник / С.Н. Братановский, К.М. Конджакулян, М.С. Братановская. – М.: РИОР, 2018. – 500 с.
4. Административное судопроизводство [Текст]: учебник: [рек. Межрегион. учебно-метод. советом проф. образования] / В.А. Власенко [и др.]; ред. Е.С. Смагина. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 483 с.
5. Административный процесс Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов: [рек. Национальной ассоциацией административистов] / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2020. – 352 с.
6. Алексеев И.А., Свистунов А.А., Станкевич Г.В. Административное право [Текст]: учебник / И.А. Алексеев, А.А. Свистунов, Г.В. Станкевич. – М.: Проспект, 2020. – 320 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. I. – 361 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. II. – 360 с.
9. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст]: учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – М.: ОАО «НПО “Экономика”», 2000. – 302 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 1986.
11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
12. Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов: цивилистическая методология [Текст] / Е.В. Васьковский. – Одесса: Экономическая Типография, 1901. – 376 с.
13. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права [Текст] / Н.Н. Вопленко. – М.: Юрид. лит., 1976. – 118 с.

14. Вопленко Н.Н. Правовые отношения [Текст]: учеб. пособие / Н.Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. – 60 с.
15. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. [Текст] / В.И. Даль. – М.: Рус. яз., 1989. – 699 с.
16. Дейт К. Дж. Введение в системы баз данных [Текст] / К. Дж. Дейт. – 8-е изд.: пер. с англ. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. – 1328 с.
17. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / А.А. Демин. – М., 2010. – 272 с.
18. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Текст] / Т.Ф. Ефремова. – М.: Рус. яз., 2000. – 1084 с.
19. Измоденов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита [Текст]: учеб. пособие / А.К. Измоденов, А.В. Курдюмов. – Екатеринбург, 2018. – 109 с.
20. Климочкин О.В. Частная охранная деятельность в Российской Федерации: особенности экономического развития и нормативно-правового регламентирования [Текст]: монография / О.В. Климочкин. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2020. – 260 с.
21. Контрольные органы и организации России: учебник / под ред. А. П. Гуляева. – М., 2000. – 212 с.
22. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 1999. – 320 с.
23. Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь [Текст] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2002. – 608 с.
24. Любимов А.П. Парламентское право России [Текст]: учеб. пособие / А.П. Любимов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд.-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. – 368 с.
25. Мак-Мак В.П., Савелий М.Ф. Закон «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» [Текст]: науч.-практ. коммент. / В.П. Мак-Мак, М.В. Савелий. – М.: Юрист, 1997. – 111 с.

26. Мицкевич А.В. Субъекты советского права [Текст] / А.В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит., 1962. – 211 с.
27. Овсянко Д.М. Административное право [Текст]: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристь, 2002. – 468 с.
28. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М.: ЛД ИНВЕСТ: Азбуковник, 2003. – 944 с.
29. Парамонов А.Р. Законодательная техника [Текст]: учеб. пособие / под ред. Ф.Л. Шарова. – М.: МИЭП, 2005. – 162 с.
30. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2020. – 544 с.
31. Сабикенов С. Некоторые вопросы охраны субъективных прав и законных интересов советских граждан // Проблемы государства и права на современном этапе [Текст] / С. Сабикенов. – М., 1973. – Вып. 6.
32. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР [Текст] / Н.Г. Салищева. – М., 1970. – 335 с.
33. Словарь административного права [Текст] / [И.Л. Бачило и др.] – М.: Правовая культура, 1999. – 317 с.
34. Солдатов А.П., Горб С.В. Административная ответственность в России: история, современность, перспективы [Текст]: монография / А.П. Солдатов, С.В. Горб. – М.: РУСАЙНС, 2020. – 196 с.
35. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы [Текст] / В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1976. – 143 с.
36. Старилов Ю.Н., Махина С.Н., Рогачева О.С. Административное судопроизводство [Текст]: учеб. пособие / Ю.Н. Старилов, С.Н. Махина, О.С. Рогачева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 496 с.
37. Стахов А.Б., Кононов П.О. Административное право России [Текст]: учебник / А.Б. Стахов, П.О. Кононов. – М.: Юрайт, 2020. – 656 с.
38. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студеникина. – М., 1974. – 160 с.

39. Теория государства и права [Текст]: учеб. для бакалавров / В.К. Бабаев [и др.]; под ред. В.К. Бабаева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 715 с.
40. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940. (4 т.)
41. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 728 с.
42. Шестаков В.И., Макаров А.Д. Обеспечение внутриобъектного и пропускного режимов на объектах частной охраны [Текст]: учеб.-метод. пособие / В.И. Шестаков, А.Д. Макаров. – М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2010. – 278 с.
43. Шестаков В.И. Охранное законодательство в вопросах, ответах и практических ситуациях [Текст]: практ. пособие / В.И. Шестаков. – М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2006. – 70 с.
44. Юридическая энциклопедия [Текст] / Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук; под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юрист, 2001. – 1272 с.

V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций

1. Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования [Текст] / В.М. Баранов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 17. – С. 15-29.
2. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан [Текст] / В.Н. Бутылин // Право и власть. – 2002. – № 2. – С. 35-45.
3. Воронцова Е.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в российской юридической доктрине [Текст] / Е.В. Воронцова, А.Л. Воронцов // Язык. Право. Общество: сборник статей IV Международной научно-

практической конференции: г. Пенза, 11-13 октября 2016 г. – Пенза: Изд-во Пензенского государственного университета, 2016. – С. 22-23.

4. Габов А.В., Путило Н.В., Гутников О.В. Проект федерального закона о науке – новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности [Текст] / А.В. Габов, Н.В. Путило, О.В. Гутников // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 38. – С. 385–399. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-385-399.

5. Гурин О.Ю. Закупки услуг по охране объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность [Текст] / О.Ю. Гурин // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2016. – № 5. – С. 52–79.

6. Дышеков А.З. Актуальные проблемы взаимодействия подразделений вневедомственной охраны с Федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» МВД России [Текст] / А.З. Дышеков // Труды Академии управления МВД России. – 2011. – № 1(17). – С. 39–42.

7. Занина Т.М., Раджабова А.С. Особенности осуществления контроля за частной охранной деятельностью [Текст] / Т.М. Занина, А.С. Раджабова // Вестник ВИ МВД России. – 2020. – № 3. – С. 196–200.

8. Квасов В.Б., Шкеля О.В. Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов [Текст] / В.Б. Квасов, О.В. Шкеля // Общество и право. – 2018. – № 1(63). – С. 74–79.

9. Майоров В.И., Квасов В.Б. К вопросу об осуществлении контроля (надзора) Росгвардии в области частной охранной деятельности [Текст] / В.Б. Квасов, В.И. Майоров // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2021. – № 2 (17). – С. 24-30.

10. Майоров В.И. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в системе органов исполнительной власти [Текст] / В.И. Майоров // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конф.: в 4 ч. – Тюмень, 2017. – С. 147–152.

11. Майоров В.И., Квасов В.Б. ФГУП «Охрана» Росгвардии как субъект государственной охранной деятельности [Текст] / В.Б. Квасов, В.И. Майоров // Проблемы права. – 2017. – № 4(63). – С. 65–70.
12. Макеева И.А., Черепанова Ю.Е. О совершенствовании нормативно-правового регулирования частной охранной деятельности на этапе реформирования правоохранительной системы Российской Федерации [Текст] / И.А. Макеева, Ю.Е. Черепанова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 4 (76). – С. 74-80.
13. Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К. К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации [Текст] / А.В. Мартынов, Т.К. Зарубицкая // Вестник ННГУ. – 2019. – № 1. – С. 143-156.
14. Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение [Текст] / Л.А. Мицкевич // Труды Института государства и права РАН. – 2009. – № 1. – С. 3–8.
15. Мумладзе М.А. Разграничение полномочий и взаимодействие Росгвардии и МВД России при осуществлении контроля в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности [Текст] / М.А. Мумладзе // Вестник КРУ МВД России. – 2016. – № 2 (32). – С. 168-171.
16. Нехайчик В.К. Административная реформа: проблемы понимания и законодательного закрепления юридической конструкции «Административно-правовой статус» для органов исполнительной власти [Текст] / В.К. Нехайчик // Вестник ЮГУ. – 2007. – № 2(7). – С. 76–79.
17. Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) [Текст] / Ю.Ш. Никонова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 202-210.
18. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ведомственные акты) как источники административного права РФ [Текст] / О.Н. Ордина // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2(11). – С. 157–163.

19. Пахомов А.В. Правовой режим охраны и защиты охраняемых объектов в рамках деятельности ФСО России [Текст] / А.В. Пахомов // Военно-юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 22–25.
20. Ростиславова А. Ведомственная vs государственная охрана [Текст] / А. Ростиславова // Конкуренция и право. – 2017. – № 3. – С. 71–76.
21. Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития [Текст] / Е.А. Савченко // Журнал российского права. – 2019. – № 7. – С. 104–114.
22. Самойлюк Р.Н., Аверин А.С. Проблемы управления деятельностью подразделений вневедомственной охраны [Текст] / Р.Н. Самойлюк, А.С. Аверин // Наука. Мысль: электрон. период. журн. – 2016. – № 6-2. – С. 178–182.
23. Серегин Ю.В. Понятия безопасности, защиты, охраны, антитеррористической защищенности объектов [Текст] / Ю.В. Серегин // Вестник ВИ МВД России. – 2015. – № 3. – С. 246–257.
24. Страхов В.К. К вопросу о понятии негосударственной (частной) охранной деятельности как особого вида деятельности [Текст] / В.К. Страхов // Мир безопасности. – 2005. – № 1.
25. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля [Текст] / А.М. Тарасов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 16–21.
26. Червинская А.П. О некоторых вопросах правового статуса Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Текст] / А.П. Червинская // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – № 2. – С. 107–112.
27. Шаронов С.А. Охранные организации в контексте законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации [Текст] / С.А. Шаронов // Юрист-Правоведъ. – 2014. – № 4(65). – С. 49–53.

28. Шахматов А.В., Блатин С.В., Карлов М.Ф. Правовой статус сотрудников федеральных органов государственной охраны [Текст] / А.В. Шахматов, С.В. Блатин, М.Ф. Карлов // История государства и права. – 2008. – № 7. – С. 2-3.

29. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования [Текст] / А.П. Шергин // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1. – С. 3-12.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Брагер Д.К. Административно-правовая организация частной детективной и охранной деятельности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук [Текст]: 12.00.14 / Д.К. Брагер. – Хабаровск, 2002. – 23 с.

2. Воробьев А.И. Организации и правовые основы деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны имущества физических лиц: автореферат дис. ... канд. юрид. наук [Текст]: 12.00.11 / А.И. Воробьев. – Псков, 2011. – 27 с.

3. Горин Е.В. Организация деятельности вневедомственной охраны в регионе: на материалах Московской области [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Е.В. Горин. – М., 2001. – 24 с.

4. Гришаков А.Г. Правовое положение подразделений милиции, осуществляющих охрану собственности на основании договоров [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Г. Гришаков. – Челябинск, 2010. – 30 с.

5. Дудин Г.Е. Административно-правовая охрана собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Г.Е. Дудин. – М., 2002. – 24 с.

6. Ерицяи А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Ерицяи. – М., 2002. – 137 с.
7. Иванов В.В. Административно-правовое регулирование негосударственной (частной) охранной деятельности в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.В. Иванов. – М., 2004. – 203 с.
8. Козлов В.И. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.И. Козлов. – М., 1999. – 26 с.
9. Косицин И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.А. Косицин. – Омск, 2001. – 19 с.
10. Косицин И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.А. Косицин. – Омск, 2001. – 218 с.
11. Кузькин В.А. Гражданско-правовое регулирование деятельности частных охранных организаций в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.А. Кузькин. – М., 2011. – 24 с.
12. Максименко А.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности ОВД в сфере оказания услуг [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.В. Максименко. – СПб., 2004. – 20 с.
13. Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.И. Маликова. – М., 2009. – 206 с.
14. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и

проблемы правового регулирования [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Мартынов. – Воронеж, 2011. – 662 с.

15. Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / С.А. Шаронов. – Волгоград, 2015. – 58 с.

16. Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / С.А. Шаронов. – Волгоград, 2015. – 445 с.

VII. Интернет-ресурсы

1. Административную ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта могут усилить // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/648098/#ixzz4miV7bTR1> (дата обращения: 22.01.2023).

2. Активизирован надзор за исполнением законодательства в сфере охранной деятельности // Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1791970/> (дата обращения: 22.01.2022).

3. Ерин Д.А. К вопросу об организации ВОХР ВСНХ РСФСР в период 1927–29 гг. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vedomstva-uniforma.ru/mundir3/vohr/index.html> (дата обращения: 19.02.2023).

4. Досудебное обжалование контрольно-надзорной деятельности // Реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/pre-trial/> (дата обращения 11.01.2023).

5. О планах Росгвардии слить всю ведомственную охрану с ФГУП «Охрана» Росгвардии // РИА «Индустрия безопасности» [Электронный ресурс]. URL: http://www.securitymedia.ru/news_one_5450.html (дата обращения: 18.10.2022).

6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» // Государственная Дума: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_6.nsf/ByID&317B4AED12E72C0D43257CC40025AED0](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_6.nsf/ByID&317B4AED12E72C0D43257CC40025AED0) (дата обращения: 16.03.2022).

7. Решение Комиссии Новосибирского УФАС России № 08-01-201 по жалобе ФГУП «Охрана» Росгвардии на действия аукционной комиссии Кемеровского областного суда // Федеральная антимонопольная служба [Электронный ресурс]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/novosibirskoe-ufas-rossii/08-01-201-c3599f67-2b70-4cb4-a1e1-d39187e3c62b> (дата обращения: 04.03.2022).

8. Решение Комиссии по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд УФАС по Челябинской области № 291-ж/2015 от 29 мая 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://solutions.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/291-zh-2015> (дата обращения: 22.01.2021).

9. Решение Комиссии УФАС по Сахалинской области по контролю в сфере закупок по делу № 44/17 от 3 марта 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=483887> (дата обращения: 14.01.2021).

10. Руководящий документ 25.03.001-2002. Системы охраны и безопасности объектов. Термины и определения (утратил силу) [Электронный ресурс] // URL: https://znaytovar.ru/gost/2/RD_25030012002_Sistemy_oxrany.html (дата обращения: 22.01.2021).

11. Смена караула: чем помог ФГУП «Охрана» переход от МВД к Росгвардии // Сайт РБК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/business/21/09/2017/59c2a70e9a79473a1cc583c7> (дата обращения: 14.04.2022).

12. Центр охраны объектов промышленности (филиал) ФГУП «Охрана» Росгвардии: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: <http://rosprom-security.ru/> (дата обращения 17.12.2022).

**Концепция проекта федерального закона
«О государственной охранной деятельности в Российской Федерации»**

Преамбула, или вводная часть

Охрана собственности является функцией, присущей всем государствам. Согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Важность защиты определенных категорий объектов предопределяет особое внимание государства к осуществлению охранной деятельности и созданию специально уполномоченных органов и организаций.

Государственная охранная деятельность в России осуществляется наряду с частной охранной деятельностью. Однако, если понятие частной охранной деятельности общеупотребимо, для ее правового регулирования существует специализированный закон, то легальная дефиниция государственной охранной деятельности отсутствует, и само понятие не употребляется в действующем законодательстве. Тем не менее среди существующих участников рынка охранных услуг можно выделить ряд субъектов, чей административно-правовой статус имеет свою специфику: расширенные права и полномочия, в том числе по применению физической силы, спецсредств и оружия, особые задачи, указанные в федеральных законах, право осуществлять охрану объектов из Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, и многое другое. Данные субъекты осуществляют государственную охранную деятельность и в большинстве своем находятся в ведении соответствующих органов исполнительной власти или функционируют в виде государственных

предприятий. Правовые основы их деятельности закреплены, как правило, в отдельных (по видам – ведомственная, государственная) или профильных законодательных и иных нормативных правовых актах.

Характеризуя сферу охранных услуг в целом, обозначим существующие субъекты охраны, а также основные законы, регулирующие их деятельность:

1. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации¹ (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»):

вневедомственная охрана;

специализированные подразделения по охране важных государственных объектов и специальных грузов;

ФГУП «Охрана» Росгвардии (за исключением статей 5, 8 и 9 на нее распространяется действие Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», далее – ФЗ № 77).

2. Федеральная служба охраны Российской Федерации (Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», далее – ФЗ № 57).

3. Министерство внутренних дел Российской Федерации (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»):

подразделения полиции по охране дипломатических представительств.

4. Юридические лица с особыми уставными задачами – предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия (статья 4 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»):

частные охранные организации (Закон № 2487-1);

ведомственная охрана (ФЗ № 77), право на создание которой имеют:

10 федеральных органов исполнительной власти: МЧС России, Минобороны России (в составе воинских частей), Минтранс России, Минфин

¹ Далее – Росгвардия.

России, Росжелдор, Росрезерв имеют ведомственную охрану за исключением Минстроя России;

7 организаций: ГК «Росатом», ГК «Ростех», ГК «Роскосмос», ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть», ПАО «НК «Роснефть»; АК «Алроса» имеет право, но ведомственная охрана не создана.

5. Иные юридические лица с особыми уставными задачами (имеют право на получение оружия для охранной деятельности в соответствии со статьей 12 Закона «Об оружии» для выполнения обязанностей, закрепленных профильным федеральным законом): Центральный Банк России; Объединение «РОСИНКАС»; Сбербанк; ФГУП «Главный центр специальной связи»; ФГУП «Почта» России; МИД России; территориальные органы и организации Росгидромета; органы и учреждения, осуществляющие лесную охрану; подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности; органы охотничьего надзора; надзора за особо охраняемыми природными территориями; надзора за использованием объектов животного мира и среды их обитания; рыболовства и сохранения водных биоресурсов; организации геологоразведки (добычи и переработки) полезных ископаемых, драгметаллов и камней (на них распространяются отдельные статьи ФЗ № 77).

Таким образом, на рынке охранных услуг Российской Федерации присутствует значительное количество субъектов охраны, деятельность которых регулируется, как правило, отдельными (по видам – частная, ведомственная, государственная) или профильными нормативными правовыми актами. ФЗ № 77 регулирует полностью или в отдельных своих положениях деятельность большинства субъектов рынка охранных услуг в Российской Федерации. Причем из его содержания следует лишь то, что данным Законом урегулировано правовое положение ведомственной охраны и подразделений Росгвардии, занимающихся охраной объектов; о том, что отдельные статьи нормативного акта распространяются на другие субъекты охранный деятельности, в самом Законе не упоминается. Очевидно, что подобное правовое регулирование не отличается корректностью или

эффективностью, прямо противоречит преамбуле Закона, устанавливающей, что «настоящий Федеральный закон определяет организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны», и требует изменений.

В развитие существующих федеральных законов постоянно принимаются законодательные и иные нормативные акты, которые в совокупности не образуют собой четкую систему, их положения могут иметь противоречивое или двойственное толкование, что усугубляется наличием отличных друг от друга требований, предъявляемых к различным субъектам государственной охранной деятельности, и существующих для них ограничений. Многие нормативные правовые акты были разработаны достаточно давно и не отвечают современным потребностям общества и государства в сфере охранных услуг. Кроме того, происходит постепенное размывание критериев отнесения тех или иных субъектов охранной деятельности к государственному и частному видам охраны.

Также к системным недостаткам охранного законодательства относятся: многозначность толкования полномочий ведомственной охраны по охране различных категорий объектов;

излишне общее обозначение объектов в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется;

отсутствие четких критериев определения субъекта государственной охраны, уполномоченного на защиту объектов из указанного Перечня;

отсутствие терминологической точности в определениях ключевых понятий и др.

В настоящее время попытки совершенствования правового регулирования охранной деятельности предпринимаются со стороны различных структур, однако основное внимание субъектов законодательной инициативы сосредоточено на вопросах частной охранной деятельности. Тем не менее следует отметить разработанную Росгвардией Концепцию развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года

(далее – Концепция), в которой, в частности, предлагается разработка единого (рамочного) закона, определяющего понятия, порядок и принципы организации и осуществления охранной деятельности в Российской Федерации¹. Анализ содержания данной Концепции позволяет заключить, что в Росгвардии намерены объединить правовое регулирование всех осуществляемых данным органом власти или находящихся под его контролем видов охраны – ведомственной, вневедомственной, частной. При этом государственную охрану ФСО России, которая находится вне ведения Росгвардии, разработчики Концепции в свои планы не включили.

Несмотря на наличие действительно актуальных замечаний относительно действующего законодательства, изложенная в Концепции идея создания нового закона направлена прежде всего на упрощение контроля Росгвардии за деятельностью различных субъектов охранной деятельности. Объединение в одном законе регулирования как государственной, так и частной охранной деятельности не будет эффективно в рамках существующей правовой системы. Государственная охранная деятельность имеет существенные отличия от частной, которые выражаются в многолетней истории функционирования, сложившихся принципах работы, расширенных полномочиях, особых задачах, наличии определенных важных объектов, подлежащих охране. Существует большое количество субъектов государственной охранной деятельности, обладающих различным административно-правовым статусом, и объединение нормативного регулирования их деятельности в одном законе и без того является весьма трудоемкой задачей.

Добавление положений о частных охранных структурах способно сделать закон излишне громоздким и запутанным, окончательно размыть границы между государственной и частной охраной, которые уже давно не являются достаточно четкими. Кроме того, действующее законодательство в

¹ Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс]. URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/koncepciya-razvitiya-vnevedomstvennoj-okhrany> (дата обращения: 11.08.2023).

одном нормативном акте регулирует осуществление как частной охранной, так и частной детективной деятельности, в связи с чем неясно, каким законом должна будет регулироваться в дальнейшем детективная деятельность при условии разработки и принятия общего закона об охранной деятельности в Российской Федерации, заменяющего существующие в данной сфере федеральные законы.

Основная часть

Общая характеристика структуры и содержания законопроекта

Перечисленные недостатки правового регулирования носят системный характер, порождая большое количество связанных с ними проблем. Следовательно, для их решения необходимо комплексное совершенствование законодательства, которое должно начаться с разработки и принятия нормативного правового акта, регламентирующего деятельность всех государственных субъектов рынка охранных услуг.

При этом каждому из субъектов должна быть посвящена отдельная глава закона, включающая в себя статьи об особенностях организации, конкретной сфере деятельности, полномочиях по охране определенных объектов, которые должны быть четко разграничены между всеми субъектами государственной охраны. Особое внимание следует уделить объектам охраны, в том числе их соотношению с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Все объекты из указанного Перечня должны быть распределены между субъектами государственной охранной деятельности и указаны в соответствующих статьях об охраняемых объектах.

Полагаем, что оптимальным вариантом будет посвятить отдельные главы ведомственной охране; вневедомственной охране и специальным подразделениям по охране важных государственных объектов и специальных грузов войск национальной гвардии; юридическим лицам с особыми уставными задачами (юридическим лицам со специальными полномочиями в

области охраны), среди которых особое положение занимает ФГУП «Охрана» Росгвардии, имеющее наиболее широкие полномочия. Следует обратить внимание, что, поскольку проект закона носит название «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации», имеются в виду юридические лица, образованные государственными органами или подведомственные им, а также компании, у которых государство является основным акционером.

Также нет необходимости включать в законопроект главу, регламентирующую деятельность ФСО России. Данная структура обладает наибольшей спецификой среди всех субъектов государственной охранной деятельности, и отношения по осуществлению ведомством своих функций достаточно полно урегулированы действующим ФЗ № 57. Поэтому будет достаточно лишь внести в указанный нормативный правовой акт изменения, связанные с принятием закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации», в частности указать критерии, позволяющие отграничить данный вид государственной охраны от других видов государственной охраны. Также следует рассмотреть вопрос об изменении названия Закона для исключения многозначного толкования понятия «государственная охрана».

В *структуру* законопроекта «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» можно включить следующие главы:

Глава I. Общие положения.

Глава II. Ведомственная охрана.

Глава III. Вневедомственная охрана.

Глава IV. Юридические лица с особыми уставными задачами (юридические лица со специальными полномочиями в области охраны).

Глава V. Права и обязанности работников органов и организаций государственной охраны.

Глава VI. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Глава VII. Гарантии правовой и социальной защиты.

Глава VIII. Контроль и надзор за государственной охранной деятельностью.

В общих положениях разрабатываемого проекта закона следует дать определения ключевых понятий: государственная охранная деятельность, субъект государственной охранной деятельности (государственной охраны), ведомственная охрана, вневедомственная охрана, объект, подлежащий государственной охране.

Государственная охранная деятельность – это деятельность реализующих публичные интересы специально уполномоченных субъектов, осуществляемая с целью обеспечения состояния защищенности охраняемых объектов путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

Субъект государственной охранной деятельности (государственной охраны) – государственная организация (юридическое лицо с особыми уставными задачами) или орган власти, которые осуществляют обеспечение безопасности объектов, подлежащих государственной охране, в соответствии с утверждаемыми перечнями, иных объектов и имущества, физических лиц путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

Объект, подлежащий государственной охране – здания, строения, сооружения, территории и акватории, грузы и иное движимое имущество, физические лица, обеспечение безопасности (защищенности) которых является обязанностью и исключительной прерогативой субъектов государственной охраны вследствие их особого публично-правового статуса и важности для государства.

Ведомственная охрана – деятельность структурного подразделения государственной организации или федерального органа власти, обладающих правом его создания, которое предназначено для защиты от противоправных

посягательств объектов, находящихся в ведении создавших его государственной организации или федерального органа власти.

Вневедомственная охрана – это деятельность структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, направленная на охрану особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, имущества физических и юридических лиц по договорам.

Также в общих положениях необходимо указать основные принципы и задачи государственной охранной деятельности.

Государственная охранная деятельность осуществляется на основании *принципов* законности, уважения и соблюдения прав человека и гражданина, разграничения компетенции субъектов государственной охраны, подконтрольности и поднадзорности, приоритета предупредительных мер.

Задачами государственной охранной деятельности являются:

обеспечение защиты объектов, подлежащих государственной охране, и иных охраняемых объектов, в том числе от незаконного проникновения на них;

обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов на объектах, подлежащих государственной охране;

обнаружение, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах, подлежащих государственной охране;

защита охраняемого имущества и грузов, в том числе при перевозке;

защита жизни и здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств (постановка данной задачи связана с принятием Федерального закона от 7 марта 2018 г № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», согласно которому в обязанности Росгвардии входит обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц).

В прочих главах закона должны быть закреплены общие для субъектов государственной охранной деятельности полномочия по применению оружия, силы и спецсредств; гарантии правовой и социальной защиты сотрудников; положения, регламентирующие особенности контроля за их деятельностью; отдельные статьи должны быть уделены ответственности работников и возможности обжалования их действий. Многие из указанных положений содержатся в Законе «О ведомственной охране» и частично могут быть перенесены в новый закон с некоторыми корректировками. Исключение составляет контроль за деятельностью субъектов государственной охраны, который сегодня не является достаточно эффективным: при проведении проверок Росгвардия постоянно обнаруживает нарушения в деятельности юридических лиц с особыми уставными задачами. По итогам проверок выписываются штрафы и предписания, которые проверяемые организации нередко оспаривают в суде, и ситуация остается практически без изменений.

В связи с этим необходимо обновление существующих механизмов контроля за деятельностью юридических лиц, являющихся субъектами государственной охранной деятельности. Сегодняшнее правовое регулирование деятельности различных субъектов охраны, осуществляемое массивом разрозненных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, характеризуется наличием проблем как для проверяемых, так и для проверяющих субъектов. К тому же многие из

нормативных актов, регулирующих порядок осуществления контроля, уже не являются достаточно актуальными.

В новом законе необходимо закрепить основы контроля за деятельностью различных субъектов государственной охранной деятельности, которые могут иметь свою специфику для каждого субъекта. Конкретизировать механизм и порядок проведения контрольных мероприятий следует в приказах Росгвардии, разработанных с учетом последних изменений законодательства.

Идея, цель, предмет проекта закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» и его место в системе действующего законодательства

Основной идеей законопроекта «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» является установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении государственной охранной деятельности. В законе должны быть определены организационно-правовые основы создания и деятельности всех государственных субъектов охраны (за исключением ФСО России).

Целью законопроекта является обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере государственной охранной деятельности.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении государственной охранной деятельности.

Положения нового закона направлены на исполнение части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации, согласно которой в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, устанавливающей, что права и свободы граждан могут быть ограничены лишь федеральным законом; статьи 11 Закона № 2487-

I, в соответствии с которой «частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации».

Также при разработке концепции проекта закона требуется определить его *место в системе действующего законодательства*.

Законопроект представляет собой проект нормативного правового акта, регламентирующего отношения в сфере государственной охранной деятельности и выполняющего роль системообразующего (базового) акта в данной сфере.

В соответствии с классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511, проект закона «О государственной охранной деятельности в Российской Федерации» будет относиться к разделу «160.000.000 Безопасность и охрана правопорядка»¹. Подразделы классификатора выбрать затруднительно, поскольку последние изменения в него были внесены в 2005 г. и многие субъекты государственной охранной деятельности в документе отсутствуют или изменили свой статус. Например, раздел 160.020.090 носит название «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации», но в 2016 г. внутренние войска МВД России вошли в состав Росгвардии и в настоящее время являются войсками национальной гвардии Российской Федерации.

В связи с принятием законопроекта будут подлежать признанию утратившими силу Закон «О ведомственной охране», а также нормы федеральных законов, вносившие в него изменения.

Кроме того, для обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в сфере охранных услуг с

¹ См.: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.

принятием проекта закона будут подлежать изменению отдельные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере охранной деятельности:

Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;

профильные нормативные правовые акты: федеральные законы от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ и др.

Заключительная часть

Принятие законопроекта позволит:

разрешить многие правовые пробелы и противоречия в законодательстве о государственной охранной деятельности;

разграничить функции соответствующих органов государственной власти и организаций по осуществлению охранных услуг;

усилить контроль за деятельностью субъектов государственной охранной деятельности, в том числе контроль за оборотом используемого ими оружия;

обеспечить формирование и проведение единой политики в сфере государственной охраны;

привести осуществление государственной охранной деятельности в соответствие современным социально-экономическим потребностям.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также иных международных договоров Российской Федерации.

**Результаты анкетирования 112 сотрудников территориальных органов
Росгвардии: УФСВНГ РФ по Тюменской области, УФСВНГ РФ по
Курганской области, УФСВНГ РФ по Ямало-Ненецкому автономному
округу**

1.	Вам приходилось сталкиваться со случаями несанкционированного проникновения на охраняемые территории / в охраняемые помещения?	а) да;	28%
		б) нет.	72%
2.	Приходилось ли Вам в своей профессиональной деятельности квалифицировать противоправное деяние как самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект?	а) да;	6%
		б) нет.	94%
3.	Чем, по Вашему мнению, обусловлено минимальное применение ст. 20.17 КоАП РФ?	а) редким совершением действий в виде нарушения пропускного режима охраняемого объекта;	21%
		б) неверной квалификацией действий виновного со стороны правоприменителя;	11%
		в) недостаточной правовой регламентацией признаков данного правонарушения;	58%
		г) законопослушным поведением граждан и отсутствием необходимости в привлечении к ответственности;	10%
		д) другое (указать).	-
4.	Какое словосочетание наиболее точно	а) самовольное проникновение;	17%

	характеризует действия по проникновению на охраняемый объект в нарушение установленных правил: «самовольное проникновение» или «незаконное проникновение»?	б) незаконное проникновение;	59%
		в) затрудняюсь ответить.	24%
5.	В чем заключаются признаки охраняемого объекта? (можно выбрать несколько вариантов ответа)	а) отгороженность территории (забор, лента, ров);	81%
		б) наличие контрольно-пропускного пункта;	87%
		в) наличие табличек, указателей, информационных стендов;	51%
		г) наличие забора усиленного колючей проволокой, вышек с охранниками;	46%
		д) другие варианты.	3%
6.	К каким категориям относятся лица, совершающих самовольное проникновение на охраняемый объект? (можно выбрать несколько вариантов ответа)	а) диггеры;	27%
		б) граждане в состоянии опьянения;	45%
		в) несовершеннолетние;	52%
		г) шпионы;	19%
		д) иные граждане при выполнении своих профессиональных обязанностей;	10%
		е) граждане при выполнении общегражданских обязанностей («простые» граждане);	29%
		ж) дайверы;	8%
7.	Востребовано ли введение повышенной ответственности за самовольное	а) да;	62%
		б) нет;	12%

	(незаконное) проникновение на объекты, подлежащие государственной охране?	в) затрудняюсь ответить.	26%
--	--	---------------------------------	------------

**Перечень органов власти и организаций, имеющих право на создание
ведомственной охраны**

1. Федеральные органы исполнительной власти, перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» и включает в себя:

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ведомственную охрану осуществляют специально создаваемые подразделения этого министерства);

- Министерство обороны Российской Федерации (ведомственная охрана функционирует в составе воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации и состоит из подразделений военизированной охраны, применяемых для охраны особо важных и режимных объектов, и подразделений сторожевой охраны, применяемых для охраны других объектов);

- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (порядок охраны специальных объектов, объектов их инфраструктуры и иных объектов, находящихся в ведении ГУСПа);

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (наделено правом создания ведомственной охраны с 8 апреля 2014 г., в настоящее время такая охрана еще не создана);

- Министерство транспорта Российской Федерации (ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации»);

- Федеральное агентство железнодорожного транспорта (ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации»).

- Министерство финансов Российской Федерации (ФКУ Государственное учреждение «Ведомственная охрана Министерства финансов Российской Федерации»);

- Федеральное агентство по государственным резервам (ведомственная охрана Росрезерва России состоит из команд, являющихся структурными подразделениями федеральных государственных учреждений, подведомственных этому агентству);

2. Государственные корпорации:

- Государственная корпорация «Росатом» (ФГУП «Атом-охрана»);

- Государственная корпорация «Роскосмос» (ФГУП «Научно-технический центр «Охрана»);

- Государственная корпорация «Ростех» (АО «СИБЕР». Охранная организация является негосударственной, поскольку законодательством, регламентирующим деятельность госкорпорации «Ростех», не предусмотрено создание государственных предприятий или учреждений).

3. Негосударственные организации:

- ПАО «Транснефть» (ООО «Транснефть-Охрана»);

- ПАО «Роснефть» (ООО ЧОО «РН Охрана»);

- ПАО «Газпром» (ООО ЧОО «Газпром Охрана»);

- АК «АЛРОСА» (ООО «АЛРОСА-Охрана»).

4. Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы может создавать ведомственную охрану для охраны объектов государственного унитарного предприятия города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В.И. Ленина», а также иных объектов транспортной инфраструктуры, технологически связанных с объектами указанного государственного унитарного предприятия.

Изменения в статусе организаций ведомственной охраны

Изменена подведомственность или прекращено функционирование		
Организация ведомственной охраны	Создание/Прекращение деятельности	Изменение субъекта охраны
Федерального агентства специального строительства	Указ Президента РФ от 29 декабря 2016 г. № 727 «Об упразднении Федерального агентства специального строительства» Функции переданы Министерству обороны РФ	
Министерства культуры Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2022 г. № «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации	Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 № 928-р «О перечне объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации»
Министерства промышленности и торговли Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 3 августа 2018 г. № 909 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»	Ведомственная охрана отсутствует
Министерства регионального развития Российской Федерации	Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации»	
Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации		Постановление Правительства РФ от 27 марта 2019 г. № 321 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации
Министерства сельского хозяйства Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 737 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»	Указом Президента РФ от 21 октября 2019 г. № 509 ФГУП «Ведомственная охрана Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» присоединена к ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.
Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 737 «Об изменении и признании утратившими силу	Указом Президента РФ от 21 октября 2019 г. № 509 ФГУП «Ведомственная охрана Министерства промышленности и

(реорганизовано в Министерство энергетики)	некоторых актов Правительства Российской Федерации»	энергетики Российской Федерации» присоединена к ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.
---	---	--

**Сравнение в области применения мер государственного принуждения
субъектами охранной деятельности**

Меры принуждения	ФСО России	Подразделен ия вневедомств енной охраны ВНГ РФ	Органы и организации ведомственной охраны и частично приравненные к ним субъекты	Частные охранные организации
Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия	+	+	+	+
Досмотр транспортных средств, личный досмотр	+	+	+	Осмотр ТС и грузов, за исключением ТС оперативных служб
Проверка документов	+	+	При осуществлении допуска лиц на объекты охраны	При осуществлении допуска лиц на объекты охраны
Задержание и доставление	+	+	+	Задержание при незаконном проникновении на охраняемый объект; доставление только в условиях крайней необходимости
Вскрытие транспортного средства	+	+	Только в условиях крайней необходимости	Только в условиях крайней необходимости
Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории)	+	+	Только в помещения охраняемых объектов	Только в помещения охраняемых объектов, если это предусмотрено внутриобъектовым режимом

Оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов	+	+	Только в условиях крайней необходимости	Только в условиях крайней необходимости
Формирование и ведение банков данных о гражданах	+	+	НЕТ	НЕТ
Временное ограничение или запрещение движения транспортных средств и пешеходов	+	+	Только в условиях крайней необходимости	Только в условиях крайней необходимости
Приостановление производства работ, осуществления хозяйственной и иной деятельности	+	+	НЕТ	НЕТ
Возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 20.17 КоАП РФ	+	+	Лишь в части реализации меры обеспечения в виде административного задержания, п.2 ч.4 ст. 28.1 КоАП РФ	НЕТ
Пресечение нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты охраняемых объектов	+	+	+	+