

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Административно-правовое регулирование государственной деятельности

Обучающийся

В.М. Широков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, доцент, А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовые основы регулирования государственной охранной деятельности.....	7
1.1 Понятие, содержание и виды государственной охранной деятельности.....	7
1.2 Субъекты государственной охранной деятельности и их полномочия.....	20
1.3 Объекты государственной охраны: понятие, признаки	34
Глава 2 Отдельные аспекты административно-правового регулирования государственной охранной деятельности.....	41
2.1 Государственный контроль (надзор) в области государственной охранной деятельности.....	41
2.2 Регламентация пропускного режима на охраняемом объекте	58
Заключение	72
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Государственная охранная деятельность является неотъемлемой частью обеспечения национальной безопасности, поддержания правопорядка и защиты конституционных прав и свобод граждан. В условиях возрастающей угрозы терроризма, экстремизма, организованной преступности и других негативных явлений, роль государственных органов, осуществляющих охранную деятельность, существенно возрастает.

Появление новых технологий, таких как системы видеонаблюдения, биометрические системы контроля доступа, беспилотные летательные аппараты, требует адаптации правового регулирования к новым реалиям. Необходимость правового регулирования использования этих технологий в охранной деятельности, а также определения границ их применения, становится все более актуальной.

Современный мир характеризуется повышенной нестабильностью и ростом различных угроз, требующих адекватного реагирования со стороны государства. Это обуславливает необходимость совершенствования правового регулирования государственной охранной деятельности, направленного на минимизацию рисков и обеспечение безопасности граждан и объектов, имеющих важное значение для страны.

Осуществление государственной охранной деятельности должно быть сбалансировано с соблюдением прав и свобод граждан. Необходимо четкое определение границ полномочий органов, осуществляющих охранную деятельность, а также механизмов контроля за их деятельностью, чтобы предотвратить возможные злоупотребления.

В условиях возрастающего внимания общества к вопросам безопасности и правопорядка, повышается необходимость обеспечения прозрачности и подотчетности органов, осуществляющих государственную охранную деятельность. Это требует совершенствования механизмов общественного контроля и доступа к информации о деятельности этих органов.

Существующая система правового регулирования в сфере государственной охранной деятельности нуждается в совершенствовании. Необходимо устранить противоречия и пробелы в законодательстве, оптимизировать организационную структуру органов, осуществляющих охранную деятельность, а также повысить их эффективность и координацию действий.

Россия, как участник международных договоров и соглашений, обязана соблюдать международные стандарты в сфере обеспечения безопасности [47], [48] и др. Необходимость гармонизации национального законодательства с международными нормами в сфере государственной охранной деятельности является важным аспектом обеспечения правопорядка и международного сотрудничества.

Таким образом, правовое регулирование государственной охранной деятельности является крайне актуальной темой, требующей постоянного внимания и совершенствования. Учитывая усиление угроз национальной безопасности, развитие новых технологий, необходимость оптимизации и повышения эффективности деятельности органов охраны, а также важность соблюдения прав и свобод граждан, исследование данной темы имеет существенное значение для обеспечения безопасности государства и общества в целом.

Теоретическую основу для проведенного исследования составили научные труды российских ученых, которые затрагивали отдельные аспекты темы выпускной квалификационной работы: С.С. Алексеева, В.Н. Бутылина, А.К. Измоденова, В.Б. Квасова, О.И. Маликовой, М.С. Студеникиной, А.С. Шаронова.

Целью данного исследования является анализ и систематизация знаний о правовом регулировании института государственной охранной деятельности, в том числе с учетом деления на виды охранной деятельности, что позволит выявить ключевые аспекты его функционирования и развития. Комплексное изучение правового

регулирования государственной охранной деятельности в Российской Федерации позволит выявить проблемы и недостатки действующего законодательства, а также разработать предложения по его совершенствованию.

В рамках достижения данной цели, исследование может включать следующие задачи:

- проанализировать действующее законодательство, регулирующее государственную охранную деятельность;
- определить субъектов, осуществляющих государственную охранную деятельность;
- выявить объекты, подлежащие охране, включая государственные объекты, должностных лиц, особо важные объекты инфраструктуры;
- исследовать контроль и надзор за деятельностью субъектов охранной деятельности;
- рассмотреть меры административной ответственности, которые вправе применять субъекты охранной деятельности;
- выявить проблемы и противоречия в правовом регулировании государственной охранной деятельности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере государственной охранной деятельности, а также правовые нормы, регулирующие данные отношения.

Предметом исследования являются правовые основы государственной охранной деятельности, включая совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе осуществления данной деятельности, в том числе анализ правовых механизмов контроля за деятельностью органов государственной охраны, а также выявление проблем и противоречий в действующем законодательстве, регулирующем государственную охранную деятельность, и разработка предложений по их устранению.

Основой методологической структуры настоящего научного исследования является диалектический метод, находящий широкое применение в сфере юридических наук. Эта методология предоставляет возможность комплексного исследования юридических явлений, позволяя рассматривать их в их взаимосвязи, развитии и динамике. В дополнение к диалектическому методу, в исследовании активно задействованы общенаучные методологические подходы, которые включают в себя общелогические методы, аналитические приемы функционального анализа, а также исторические и системно-структурные методы исследования.

В рамках данной работы особое внимание уделяется детальному изучению правовых норм, регламентирующих осуществление государственной охранной деятельности, через призму формально-юридического метода. Этот подход обеспечивает глубокую и точную интерпретацию законодательных и нормативных документов, что крайне важно для правильного понимания и применения юридических норм в конкретных юридических ситуациях. Такой методологический подход позволяет не только анализировать существующее положение вещей в законодательстве, но и выявлять потенциальные тенденции его развития и изменения, что является ключевым для обеспечения актуальности исследования и его прикладной ценности.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в возможном формировании предложений и выводов, связанных с совершенствованием правового регулирования государственной охранной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в выработке выводов, сформулированных в виде предложений, согласно результатам проведенных исследований.

Глава 1 Теоретико-правовые основы регулирования государственной охранной деятельности

1.1 Понятие, содержание и виды государственной охранной деятельности

Понятие «государственная охранная деятельность» требует как теоретического, так и правового осмысления, поскольку термин «охрана» в юриспруденции неразрывно связан с понятием защиты. Более того, можно утверждать, что понятие «защита» в нормативных актах встречается чаще и отождествляется в некоторых случаях с охраной. Так, согласно Конституции РФ [10] «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ч.2 ст. 8). Однако, в иных нормативных актах используется понятие охраны.

С. Сабикенов уверенно утверждает о невозможности отождествления вышеуказанных понятий в юридическом смысле, разделяя их по состоянию правовых норм: охрана определяется наличием правовых норм, устанавливающих правила защиты субъективных прав, а защита - непосредственно их реализация [25, с.114].

С вышеназванной точкой зрения соглашается и В.Н. Бутылин, определяя охрану через «...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...» [2, с.36].

Последствием разнообразных споров среди ученых явилось эклектичное восприятие данных терминов на законодательном уровне и в рамках правоприменительной деятельности [45, с. 210].

Можно видеть, как постепенно корректировался подход законодателя к пониманию термина «охрана». Если, к примеру взять Закон «О

Государственной границе Российской Федерации» 1993 года [4], то здесь приоритет отдается понятию защиты: Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер.

При этом нормативно закреплено и понятие охраны: «Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами федеральной службы безопасности ... в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу». Таким образом охрана здесь включена в понятие защиты как ее составная часть.

Позднее в статье 1 Закона «О государственной охране» [32] было закреплено следующее определение: «государственная охрана - деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях обеспечения безопасности

Российской Федерации, 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». В процессе осуществления этой деятельности (охраны) реализуются определенные мероприятия для достижения и обеспечения состояния защищенности объекта.

Как видно, все эти понятия - охрана, безопасность, защита и защищенность имеют определенное сходство и, по мнению законодателя, могут быть выражены одно через другое.

Немного отличным образом раскрывается понятие охраны в Законе «О ведомственной охране» [31]: «деятельность по обеспечению состояния защищенности объекта охраны (охраняемого объекта), осуществляемая в целях решения задач, возложенных на ведомственную охрану». Здесь уже отсутствует излишняя смысловая «нагрузка» и отсутствует термин «защита». Но мы видим определенное сходство в определении охраны как деятельности уполномоченных субъектов, направленных на достижение состояния защищенности охраняемого объекта. Здесь также уместно привести мнение С.А. Шаронова, который писал: «... в общих нормах закона (ст. 1) понятие «ведомственная охрана» носит собирательный характер, поскольку представляет собой совокупность: 1) органов управления; 2) сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств» [41, с. 116].

Таким образом, можно утверждать, что законодатель связывает данные понятия как общее (охрана) и частное (защита).

Отдельно следует остановиться на юридическом термине «защищенность», который упоминается в Законе о государственной охране. Поскольку формально законодатель его не раскрывает, попробуем сформулировать его. Можно обратиться к Закону о защите персональных

данных [34], где содержится упоминание об этом понятии. Более того, можно из косвенных положений данного закона сформулировать данное понятие применительно к теме. Согласно указанному Закону, защита персональных данных предполагает достижение уровня защищенности, которое возможно при соблюдении определенных мер защиты.

Отметим, что законодатель для раскрытия понятия «охрана» использует термины: «защита» и «защищенность». Понятия «защита» и «защищенность» тесно взаимосвязаны, но не являются синонимами. Они отражают разные стороны одного процесса - обеспечения безопасности объекта. Защита - это активный процесс, комплекс мер и действий, направленных на предотвращение, минимизацию или устранение угроз и опасностей, которые могут нанести вред объекту. Защищенность - это свойство объекта, характеризующее его способность противостоять различным видам угроз и опасностей, сохраняя при этом свои функциональные характеристики, целостность и доступность для уполномоченных лиц. Это результат процесса защиты, отражающий степень устойчивости объекта к воздействию угроз.

Анализ различных нормативных актов позволяет выявить следующее:

- эффективная система защиты позволяет достичь высокого уровня защищенности объекта, то есть чем выше уровень защищенности объекта, тем эффективнее система защиты;
- цель обеспечения безопасности объекта - достижение его защищенности, а защита - это набор инструментов и методов для достижения этой цели;
- защита может быть как активной, так и пассивной, защищенность - это всегда свойство объекта, то есть защита может включать в себя как активные действия (например, отражение атаки), так и пассивные (например, установка защитных конструкций), а защищенность характеризует сам объект.

Можно сделать вывод, что защищенность - качественный признак и результат достижения безопасности как цели обеспечения охраны и защиты

объекта. Данный постулат подтверждается рядом отраслевых федеральных законов. Так, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» [36] дается определение: транспортная безопасность - состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (ст. 1 п. 11). При этом, встречается и разграничение терминов «защищенность» и «безопасность». Зачем такое разделение, непонятно, так как здесь законодатель раскрывает одно понятие через другое, неразрывно их соединяя в единое целое.

Исследование нормативных актов в области обеспечения различных видов безопасности в РФ показал, что термин «защищенность» составляет качественную характеристику понятий «защита» и «безопасность» [42, с. 118].

С.А. Шаронов верно отмечает, 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» [44, с. 53].

Считаем, что в исследовании государственной охранной деятельности следует исходить из таких постулатов:

- юридически понятия «охрана» и «защита» тесно связаны между собой;
- целью обеспечения охраны (охранной деятельности) выступает обеспечение состояния защищенности - качественной характеристик и конечного результата охраны и охранной деятельности;
- частная охранная деятельность основана на отдельно принятом законе и правилах гражданского оборота и прямо не относится к теме исследования.

Сложная ситуация возникает при определении элементов государственной охранной деятельности, так как в широком смысле охрану различных объектов в интересах государства осуществляют практически все

государственные органы в пределах осуществления своих полномочий. Это и защита объектов исторического и культурного наследия, природных объектов, защита объектов государственной собственности и т.д. Однако, особого правового регулирования требуют объекты «...безопасность которых важна для государства, ввиду их особого статуса. поэтому охрана таких объектов является прерогативой государственных охранных структур» [42, с. 119].

Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [5] определяет: частная детективная и охранный деятельность определяется как 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 интересов своих клиентов (ст. 1). Вот по этим признакам и попробуем обособить государственную охранный деятельность и выявить ее отличия.

Принцип возмездности в отношении государственной охранный деятельности не является основным и его можно выделить только в отношении специально созданных коммерческих организаций в виде унитарных предприятий (например, ФГУП «Охрана» Росгвардии). Большинство структур, осуществляющих государственную охранный деятельность, действуют на основе финансирования из бюджета (например, ФСО Российской Федерации). Существует и промежуточный вариант структуры, вызывающий много вопросов с точки зрения юридического закрепления, когда за последней закрепляется возможность оказания платных услуг наряду с финансированием деятельности из бюджета (ведомственная охрана).

Заказчик в частной и государственной охранный деятельности кардинально различается между собой. Для государственной охранный деятельности в большинстве случаев в качестве заказчика выступает само государство в лице соответствующего государственного органа.

Следует отметить также наличие множества нормативных актов, затрагивающих вопросы охраны объектов государственной охранной деятельности. Это обусловлено множеством различных субъектов государственной охранной деятельности.

Согласно Закону «О государственной охране» государственная охрана - деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях обеспечения безопасности Российской Федерации, 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 (ст. 1).

Опираясь на нормативные положения Закона «О ведомственной охране», можно отметить отличительные признаки:

- подразделения ведомственной охраны являются структурными подразделениями определенного органа власти или организации;
- подразделения ведомственной охраны специализируются на охране объектов, находящихся в ведении их ведомства;
- полномочия подразделений ведомственной охраны ограничены рамками их ведомственной принадлежности и определены законодательством;
- подразделения ведомственной охраны несут ответственность за обеспечение безопасности охраняемых объектов перед руководством своего ведомства.

Исследуя иные нормативные акты федерального уровня, можно выявить также понятие «вневедомственная охрана». В частности, в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [40] в перечне задач, стоящих перед войсками национальной гвардии указано следующее: «...охрана важных государственных объектов, специальных

грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации; ... охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам; ... обеспечение по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц». Учитывая, что в данном случае речь не идет о ведомственной принадлежности грузов, объектов, то можно утверждать, что данный вид является самостоятельной разновидностью государственной охранной деятельности.

Подобное «разночтение» в понятиях, закрепленных в нормативных актах, позволяет также сделать вывод о том, что, во-первых, налицо «...отсутствие единого подхода в правовом регулировании рассматриваемых отношений» [44, с. 54]; а во-вторых - термин «государственная охрана» может толковаться как в широком смысле (закон о государственной охране», так и в узком смысле (ведомственная и вневедомственная охрана, которые нормативно закреплены как определенные действия уполномоченных субъектов).

Для раскрытия содержания понятия «государственная охранная деятельность» следует определить структуру соответствующего правоотношения, поскольку охранная деятельность может быть реализована только в рамках соответствующего правоотношения.

В рамках исследования мы придерживаемся позиции С.С. Алексеева, который определил: «правоотношения - это урегулированные нормами права общественные отношения, участники которых являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых государством» [1, с. 124]. В этом определении усматриваются общетеоретические признаки правоотношения в целом. Тогда как

применительно к институту государственной охранной деятельности следует добавить некоторые отличительные черты, свойственные исключительно для этого вида деятельности как правового института.

С.А. Шаронов правильно отмечал: «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» [43, с. 75]. И хотя здесь речь идет исключительно о частной охранной деятельности, тем не менее его можно частично применить и к государственной охранной деятельности (ведомственной и вневедомственной). Правоотношение государственной охраны регламентировано нормами права. Здесь также можно выделить субъекта и объекта, при этом субъект в отношении объекта и третьих лиц обладает определенными властными полномочиями (в рамках применения мер принудительного воздействия). Защита объекта от противоправного посягательства также осуществляется в рамках любой охранной деятельности (в том числе и государственной). Правоотношение государственной охранной деятельности выражается также во взаимосвязи прав и обязанностей субъектов, при этом для государственной охраны свойственно наличие юридической обязанности субъекта обеспечить охрану подведомственного ему объекта, проистекающая из нормативно-правового акта, а не договора. Поэтому в отношении объектов государственной охраны невозможно заключение договора с частной охранной организацией.

Следует отметить различие в нормативном регулировании государственной и частной охранной деятельности. Частная охранная деятельность урегулирована специальным законом (упоминался выше), а также гражданским законодательством, определяющим права и обязанности

сторон в данных правоотношениях. Тогда как государственная охрана, в силу наличия публичного интереса в сохранности определённых объектов, регламентирована целым комплексом нормативных правовых актов административного законодательства.

Система нормативных актов, определяющих реализацию государственной охранной деятельности в РФ, базируется на норме Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ч. 2 ст. 8). Эта норма закрепляет основу и обосновывает необходимость обеспечения охраны государственной собственности в том числе.

С учетом многообразия объектов государственных интересов, и, как следствие, объектов государственной охраны, а также с учетом наличия различных ведомств в государственном управлении, то можно выделить ряд федеральных законов, где закрепляются виды охранной деятельности, субъектный состав государственной охраны, отдельные полномочия различных государственных органов в области охранной деятельности. Здесь можно выделить: «Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»; Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» и др.» [].

Поскольку органы исполнительной власти представляют собой определенную иерархию в реализации полномочий, то можно выделить целый комплекс подзаконных нормативных актов, определяющих систему государственной охранной деятельности. Здесь можно выделить нормативные подзаконные акты общего регулирования, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» [17].

Вопросы государственной охранной деятельности регулируются преимущественно на федеральном уровне. Однако, некоторые аспекты государственной охранной деятельности (профилактика и контрольные мероприятия) могут регулировать субъекты Российской Федерации, а также муниципалитеты. Например, Постановление № 459 от 02 июля 2024 г. «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика терроризма и экстремизма, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района Шигонский Самарской области на период 2024 - 2027 годы» [19].

Вопросы осуществления ведомственной охраны также могут регулироваться ведомственными нормативными актами. При условии, что эти акты находятся в пределах компетенции этого органа, изданы во исполнение федеральных законов и не противоречат им. Например, ведомственная охрана Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор) - специализированное подразделение, отвечающее за обеспечение безопасности объектов железнодорожного транспорта, находящихся в ведении Росжелдора. Ее деятельность регламентируется законодательными актами РФ, приказами и инструкциями Росжелдора [23], а также локальными нормативными актами.

Специфика деятельности данного ведомства (организация и функционирование железнодорожного транспорта) обуславливает и особенности организации ведомственной охраны:

- объекты охраны (железнодорожный транспорт) имеют протяженную инфраструктуру, включают в себя сложные инженерные сооружения, подвижной состав, что требует применения специальных методов и средств охраны;
- ведомственная охрана Росжелдора обеспечивает за безопасность пассажиров, грузов и железнодорожной инфраструктуры;

- взаимодействует с другими службами, включая органы внутренних дел, ФСБ, МЧС, поскольку это позволяет обеспечить комплексную безопасность объектов железнодорожного транспорта;
- обязательное использование технических средств охраны, систем видеонаблюдения, охранно-пожарной сигнализации.

Основными задачами ведомственной охраны Росжелдора являются:

- обеспечение безопасности железнодорожного транспорта и его инфраструктуры;
- защита жизни и здоровья граждан на объектах железнодорожного транспорта;
- пресечение актов вандализма, терроризма и других противоправных действий;
- предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций на объектах железнодорожного транспорта;
- сохранение имущества, находящегося на объектах железнодорожного транспорта;
- обеспечение бесперебойной работы железнодорожного транспорта.

Можно выделить две составляющие в деятельности Росжелдора – организационные и охранные мероприятия, которые в своей совокупности обеспечивают функционирование данного подразделения.

Организационная составляющая включает в себя:

- выявление объектов железнодорожной инфраструктуры, подвижного состава, сооружений, а также иных объектов, требующих охраны, с учетом их значимости и уровня угроз;
- составление планов охраны объектов с учетом специфики каждого объекта, включая определение зон охраны, режимов доступа, мер безопасности, а также сил и средств, необходимых для обеспечения безопасности;
- определение численности и структуры подразделений ведомственной охраны, распределение обязанностей и функций

между сотрудниками, обеспечение необходимой материально-технической базы;

- обучение и подготовку сотрудников ведомственной охраны по специальным программам, совершенствование их профессиональных навыков, обеспечение соблюдения требований законодательства при осуществлении служебной деятельности.

Непосредственно охранная деятельность Росжелдора включает:

- организацию пропускного режима на охраняемых объектах, проверка документов, использование технических средств контроля доступа;
- патрулирование на регулярной основе территории объектов, наблюдение за обстановкой, пресечение нарушений установленного режима;
- организацию и проведение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на охраняемых объектах, контроль за соблюдением правил пожарной безопасности;
- выявление и пресечение противоправных действий на охраняемых объектах, задержание нарушителей, сотрудничество с правоохранительными органами;
- взаимодействие с органами внутренних дел, ФСБ, МЧС и другими службами в целях обеспечения комплексной безопасности охраняемых объектов.

Таким образом, учитывая подобное многообразие различных по юридической силе правовых актов, некоторые ученые считают, что в настоящее время можно говорить о появлении нового межотраслевого института – государственной охранной деятельности.

1.2 Субъекты государственной охранной деятельности и их полномочия

Для осуществления государственной охранной деятельности созданы специальные уполномоченные органы, а также государственные охранные организации. В зависимости от вида охранной деятельности (государственная, ведомственная и вневедомственная) круг уполномоченных субъектов и объем их полномочий существенно различается. Проанализируем последовательно наиболее значимые из них.

Главенствующее место среди подобных структур занимает Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России). Правовой статус ее определен Указом Президента РФ «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» [30]: «Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, ведающим в пределах своих полномочий вопросами безопасности государства, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти...».

Деятельность ФСО России регламентирована нормативными актами различной юридической силы: «ФСО России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации».

Структура ФСО России включает в себя: «1. Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России). 2. Подразделения ФСО России, осуществляющие отдельные полномочия ФСО России. 3. Военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования ФСО России».

Перечень полномочий в сфере государственной охраны также подробно закрепляет вышеназванный Указ Президента РФ, при этом следует отметить, что этот перечень является открытым, несмотря на то что объем перечисленных полномочий достаточно велик (их 80). Однако, последнее полномочие сформулировано следующим образом: «осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации».

Полномочия ФСО России в той или иной мере все связаны с осуществлением и организацией государственной охраны. Однако, можно выделить наиболее значимые среди них.

Во-первых, ФСО непосредственно осуществляет охрану: действующего Президента и бывших президентов; иных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и иных лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране», а также глав иностранных государств и правительств и иных лиц иностранных государств во время пребывания в РФ. Также ФСО России обеспечивает защиту официальных резиденций Президента Российской Федерации, официальных резиденций Правительства Российской Федерации, зданий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, иных государственных резиденций, государственных дач и особняков в г. Москве, Московской области и других субъектах Российской Федерации, прилегающих к ним территорий и акваторий, а также по распоряжению Президента Российской Федерации осуществляет защиту зданий, строений и сооружений, в которых размещаются государственные органы и организации; осуществляет защиту зданий, строений и сооружений, прилегающих к ним территорий и акваторий,

находящихся в оперативном управлении органов государственной охраны или предоставленных им в пользование.

Во-вторых, осуществляет необходимые для обеспечения охраны объектов сопутствующие действия: организует и выполняет в пределах своих полномочий шифровальную работу в органах государственной охраны; осуществляет в пределах своих полномочий транспортное обслуживание, бытовое обслуживание и обеспечение, безопасное питание объектов охраны; обеспечивает в установленном порядке специальной связью объекты государственной охраны и других лиц; осуществляет в установленном порядке пропускной режим на охраняемых объектах и т.д.

В-третьих, можно выделить полномочия, которые реализуются во взаимодействии с иными государственными органами в целях обеспечения государственной безопасности. Например, обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие объектов государственной охраны; участвует совместно с Управлением делами Президента Российской Федерации в решении организационных вопросов, связанных с медицинским обслуживанием объектов государственной охраны; координирует в пределах своих полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций при выделении, подготовке и использовании транспортных средств в целях обслуживания объектов государственной охраны; обеспечивает предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты и др.

Также можно выделить нормотворческие полномочия ФСО России: вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; издает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, в том числе

акты, содержащие требования к созданию, построению, эксплуатации и развитию сетей связи специального назначения и др.

Анализ нормативных положений, регламентирующих деятельность ФСО России в сфере государственной охранной деятельности, показал, что основной задачей данной структуры является охрана определенных лиц (указывали ранее). Все остальное объектом государственной охранной деятельности выступает в виду требования обеспечить безопасность охраняемых лиц (пропускной режим, охрана транспортных средств и т.п.

Особо следует отметить широкий спектр возможностей ФСО России в отношении применения мер государственного принуждения. Так, например, данный орган вправе:

- приостанавливать осуществление работ, хозяйственной и иной деятельности на охраняемых объектах, в зонах охраняемых объектов, на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны и прилегающих к ним территориях (акваториях) до устранения причин и условий, порождающих угрозы безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов либо препятствующих защите охраняемых объектов или поддержанию необходимых условий для их функционирования;
- задерживать и доставлять в служебные помещения органов внутренних дел Российской Федерации (полиции), помещения муниципальных органов или в иные служебные помещения лиц, подозреваемых в совершении преступлений или иных правонарушений, совершающих (совершивших) такие преступления или правонарушения на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны;
- налагать в установленном порядке ограничения на использование радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств любого назначения;

- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований, существующих в установленной сфере деятельности.

Таким образом, можно утверждать, что ФСО России среди органов, задействованных специально для осуществления государственной охранной деятельности, занимает главенствующее место, поскольку она наделена особыми полномочиями. Отметим, что схожие охранные структуры есть во всех странах, поскольку безопасность важных лиц государства определяют и стабильность политической власти в стране. Наиболее развита государственная охранная деятельность в США [46]. В этой сфере до сих пор действует нормативный акт 1865 года, определяющий охранные функции Секретной службы, а также принят дополнительно отдельный закон об охране Президента [49]. Аналогичная структура функционирует в Великобритании, деятельность которой в сфере охраны первых лиц регламентирует Закон о службе безопасности 1989 года [50].

Как уже отмечалось ранее, ведомственную охрану организует и осуществляет значительное количество государственных органов и охранных подразделений. Фактически каждый государственный орган, возглавляющий отдельное ведомство наделен полномочием по организации ведомственной охраны. Причиной такой множественности является наличие в государственном управлении «ведомств» - направлений, сфер, отраслей государственного управления. Каждое ведомство характеризуется наличием иерархичной структуры органов исполнительной власти, которые в пределах своих полномочий обеспечивают охрану и безопасность вверенных им объектов государственной собственности и т.п.

Согласно Перечню, утвержденному Постановлением Правительства РФ № 514, вправе создавать ведомственную охрану:

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное агентство по государственным резервам.

Поскольку правовой статус каждого из подобных органов также регламентируются отдельными нормативными правовыми актами, следует отметить обширную нормативную базу для правового регулирования ведомственной охраны.

В качестве примера укажем Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденное Правительством РФ [16]. В нем определяется назначение и задачи ведомственной охраны:

- защита объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и пассажиров от различных угроз, включая терроризм, вандализм, диверсии, чрезвычайные ситуации;
- выявление и пресечение любых нарушений правопорядка на объектах транспортной системы, задержание нарушителей и передача их правоохранительным органам;
- защита имущества, находящегося на объектах транспортной системы, от хищений, повреждений и уничтожения;
- предотвращение действий, которые могут привести к нарушению нормального функционирования транспортной системы;

- взаимодействие с правоохранительными органами в целях обеспечения безопасности транспортной системы и пресечения преступлений.

Также указанное Положение определяет «силовые возможности» при осуществлении ведомственной охраны: «применение работниками ведомственной охраны физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия осуществляется в соответствии с федеральными законами "О ведомственной охране", "Об оружии", "О транспортной безопасности". ...Министерство транспорта Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, может получать во временное пользование боевое ручное стрелковое оружие и патроны к нему для исполнения возложенных на ведомственную охрану обязанностей по охране объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации об оружии» (п. 16).

Поскольку транспортная сфера представлена различными видами транспорта, то и субъектный состав здесь представлен весьма широко. В настоящее время ведомственная охрана Министерства транспорта РФ осуществляется, в основном, силами Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор) и Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация), а также Федерального агентства морского и речного транспорта (Росморречфлот).

Таким образом, в отдельных сферах государственного регулирования предусмотрена возможность множественного обеспечения охраны ведомственных объектов. Например, обеспечение безопасности в сфере осуществления и организации авиаперелетов, и местах размещения воздушного транспорта определено Воздушным кодексом РФ, где четко закреплено следующее: «Охрана аэропортов и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями транспортной безопасности и подразделениями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (ч. 6 ст. 84).

Или, например, в сфере обеспечения транспортной безопасности, помимо органов, обеспечивающих ведомственную охрану объектов, задействуются субъекты, задействованные в транспортных правоотношениях (субъекты транспортной инфраструктуры, например, и т.п.).

Однако, основным субъектом осуществления ведомственной охраны выступает специально созданная для осуществления охранной деятельности организация в виде, как правило, государственного унитарного предприятия. Отметим также, что ведомственная охрана, помимо государственной, может носить и частный характер, то есть, когда создается крупными коммерческими организациями, которые жизненно важны для экономики государства в целом. Например, ПАО «Транснефть», ПАО «Роснефть», АК «АЛРОСА». Последние вправе создавать собственные организации для осуществления охраны принадлежащих им объектов.

Осуществление ведомственной охраны в интересах собственника - государства полностью отвечает определению государственной ведомственной охраны.

Можно согласиться с мнением В.Б. Квасова, который отмечал: «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» [8, с. 74].

В качестве наиболее значимого отличия ведомственной охраны от государственной можно определить объем полномочий, так как

государственная охрана обладает широкими полномочиями, включая право на применение оружия, задержание нарушителей, проведение оперативно-розыскных мероприятий в рамках закона. Тогда как полномочия ведомственной охраны ограничены рамками деятельности ведомства и определены соответствующими нормативными актами. Права на применение оружия и задержание нарушителей могут быть ограничены и регламентированы.

Тем не менее, согласно ст. 13 Закона о ведомственной охране они имеют право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия на охраняемых объектах, а также вне охраняемых объектов при преследовании лиц, совершивших преступление или административное правонарушение на охраняемых объектах. Кроме того, они вправе осуществлять досмотр, задержание, доставку, а также «...пресекать функционирование беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов ... в целях отражения нападения либо угрозы нападения на охраняемые объекты» (ст. 11).

В ст. 5 Закона о ведомственной охране установлено, что ее создавать вправе федеральные органы исполнительной власти, а также организации. При этом статус последних в законе не раскрывается. Такая неоднозначность на практике привела к появлению на рынке охранных услуг различных негосударственных организаций, в названии которых присутствовало указание на осуществление ведомственной охраны. Кроме того, государственные предприятия, создаваемые для осуществления ведомственной охраны, помимо охраны государственных объектов оказывали услуги коммерческого характера в сфере охранный деятельности. Что также было «камнем преткновения» в судебной практике [13]. В дальнейшем неоднозначные нормы указанного Закона были переработаны с целью исключения неоднозначных формулировок и в ст. 8 был закреплён исчерпывающий перечень объектов, подлежащих государственной

ведомственной охране, и которые представляют собой критическую инфраструктуру, обеспечивающую функционирование и выполнение задач конкретного министерства или ведомства. Их охрана направлена на обеспечение безопасности персонала, имущества, информации и непрерывности деятельности ведомства, что в конечном итоге способствует стабильности и безопасности государства в целом.

Помимо специально создаваемых предприятий для осуществления государственной ведомственной охраны следует в качестве субъектов ведомственной охраны следует назвать особые юридические лица, деятельность которых частично регламентируется нормами Закона о ведомственной охране. То есть речь идет об организациях, которые помимо своих основных функций в качестве дополнения выполняют и функцию ведомственной охраны. Так, в ст. 86.1 Закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» [37] указано, что на сотрудников Центрального Банка РФ и Российского объединения инкассации «распространяются требования, запреты, ограничения, права, обязанности, условия, пределы, случаи и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, гарантии и ответственность, установленные для работников ведомственной охраны статьями 6, 7, абзацами первым - пятым и седьмым статьи 11, статьями 12 - 18 и 25 Федерального закона от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ "О ведомственной охране"».

По мнению В.Б. Квасова указанные «особые юридические лица» также следует отнести к субъектам государственной ведомственной охраны как «частично приравненные к ним» [7, с. 125]. Аналогичным образом регламентируется охранная деятельность МИД России; ФГУП ГЦСС; Сбербанк РФ, «ФГУП «Почта» России; Росгидромета; ФБУ «Авиалесоохрана»; ФБУ «Рослесозащита»; и др.

И, наконец, вневедомственная охрана как разновидность государственной охранной деятельности. Специальным субъектом ее осуществления в настоящее время выступает исключительно Росгвардия. Ее

полномочия в области государственной охранной деятельности весьма широки, и помимо вневедомственной охраны, которую осуществляют специально созданные в ее структуре подразделения, Росгвардия непосредственно осуществляет контроль и надзор за оборотом оружия, частную охранную деятельность, ведомственную охрану. Кроме того, Росгвардия выступает в качестве учредителя ФГУП «Охрана».

Задачи подразделений Росгвардии определены в Законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»:

- участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;
- 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;
- оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации;
- федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;
- охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в

соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам;

- обеспечение по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц.

Деятельность Росгвардии следует отнести к вневедомственной охране. Данный вывод можно сделать, проанализировав перечень объектов, подлежащих охране войсками национальной гвардии. Названный перечень весьма многообразен и не связан ведомственной принадлежностью.

Полномочия Росгвардии по применению мер принудительного характера в рамках осуществления охранной деятельности достаточно широки и совпадают в целом с объемом полномочий, которыми обладают органы внутренних дел. В частности, войска национальной гвардии вправе осуществлять: «...задержание; вскрытие транспортного средства; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах; создание, развитие и эксплуатация государственных информационных систем...» (ст. 8 Закона о нацгвардии).

Как уже говорилось ранее, в системе Росгвардии отдельно действует государственное унитарное предприятие «Охрана», который отличается особым административно-правовым статусом. Во-первых, данное предприятие создано для оказания охранных услуг, а также для обеспечения охраны специальными техническими средствами (установка и эксплуатация специального технического охранного оборудования). Во-вторых, на

сотрудников ФГУП «Охрана» распространяют свое действие отдельные статьи Закона «О ведомственной охране».

Интересна оценка правового статуса ФГУП «Охрана», которую дают отдельные ученые. Так, например, О.И. Маликова отмечает: «...несмотря на передачу отдельных функций подразделений вневедомственной охраны вновь созданному предприятию, задачу разграничения государственно-административных и хозяйственно-коммерческих функций нельзя назвать решенной...» [11, с. 97].

Анализ норм, которые распространяют свое действие на ФГУП «Охрана» позволяет утверждать, что все-таки по своей правовой природе данное предприятие следует рассматривать как субъекта государственной охранной деятельности (вневедомственной).

Подтверждением вышесказанного может служить указанная в его Уставе цель деятельности: «Охрана объектов различных форм собственности, в том числе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, обеспечение их защиты от противоправных посягательств» [21]. Также Устав содержит перечень открытого типа видов деятельности, среди которых можно выделить связанные с осуществлением вневедомственной охраны государственных объектов. В частности, можно назвать:

- охрана на договорной основе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется;
- защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств субъектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства;
- перевозка, охрана и хранение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с Федеральным

законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах";

- проведение работ (оказание услуг) и осуществление мероприятий, связанных с использованием и защитой сведений, составляющих государственную тайну, в том числе с применением шифровальных (криптографических) средств, на основании лицензии, получаемой в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- прием, обработка, хранение, перевозка и доставка (вручение) отправок и грузов, содержащих сведения и материалы, относящиеся к государственной, служебной, коммерческой и иной охраняемой законодательством Российской Федерации тайне, в установленном законодательством Российской Федерации порядке, а также ценных и особых грузов органов государственной власти, учреждений, организаций, предприятий и других юридических лиц.

Завершая параграф, можно отметить, что государственная охранная деятельность осуществляется различными субъектами, отличающимися между собой значительно. Это обусловлено различными видами государственной охранной деятельности, различными задачами, которые ставятся перед субъектами охранной деятельности и спецификой охраняемых объектов.

В зависимости от вида охранной деятельности можно назвать ее субъектов. Государственную охрану (как отдельный вид охранной деятельности) осуществляет специально созданный государственный орган _ ФСО России. Для данной службы четко определен исчерпывающий перечень охраняемых государственных объектов. Определен приоритет - безопасность определенных лиц, имеющих значение для безопасности государства и государственной власти. В осуществлении ведомственной охраны задействовано наибольшее количество субъектов, перечень которых достаточно часто может меняться.

Для каждого субъекта ведомственной охраны определяется перечень объектов, подлежащих охране, при этом данный перечень ограничен пределами компетенции государственного органа, осуществляющего либо организующего ведомственную охрану.

Также к субъектам ведомственной охраны следует относить особые юридические лица, наделенные правом охранять объекты, не относящиеся к объектам частной охранной деятельности и имеющие стратегическое значение для деятельности государства - Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России и др. Их охранная деятельность регламентирована как специальными законами, определяющими их правовой статус (например, закон О Банке России), так и отдельными статьями Закона «О ведомственной охране», что, по мнению отдельных ученых, несет в себе ряд юридических противоречий и требует дальнейшего урегулирования.

Вневедомственную государственную охрану осуществляет Росгвардия, правовые полномочия которой схожи с полномочиями ОВД, которые ранее осуществляли данные функции. Отдельно функционирует как субъект вневедомственной охраны ФГУП «Охрана», которая выполняет одновременно функции государственной вневедомственной охраны и также вправе осуществлять коммерческую охранную деятельность.

Проведенный анализ позволяет утверждать о наличии проблем правовой регламентации и определения субъектов государственной охранной деятельности. Законодательство в этой области требует дальнейшей систематизации.

1.3 Объекты государственной охраны: понятие, признаки

Круг объектов, подлежащих охране, с учетом разнообразия видов охранной деятельности и множественности ее субъектов практически невозможно отграничить между собой. Более того, свобода предпринимательства и возможности оказания частных охранных услуг не

позволяли определить исчерпывающим образом перечень объектов ее охраны, что потребовало внесения изменений в законодательство и закрепления в нормативных актах перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Вероятнее всего подобное изменение было связано с неоднозначным пониманием непосредственно самой государственной охранной деятельности и расширительным толкованием подобной нормы в правоприменительной практике (если в перечне подобный объект отсутствовал, значит можно использовать частные охранные услуги, что было зачастую недопустимо).

Однако, как верно отметил В.Б. Квасов: «Заменой данной формулировки законодатель надеялся ликвидировать существующую путаницу в понятиях, однако основные проблемы правоприменительной практики не исчезли, поскольку они являются следствием бессистемности и хаотичности в распределении полномочий различных субъектов всего охранного законодательства» [7, с. 127].

Согласно Закону О государственной охране: «охраняемые объекты - 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». Подробнее объекты раскрываются в статьях 6, 8, 9, 11 названного Закона.

В иных нормативных правовых актах понятие «объект» охранной деятельности также конкретизируется путем перечисления. Так, в Законе «О ведомственной охране» содержится понятие охраняемого объекта: «охраняемые объекты - 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...».

Конкретные объекты охраны ведомственной принадлежности определяют, как правило сами субъекты организации ведомственной охраны. Например, согласно перечню, утвержденному приказом Министерства обороны РФ: «Объектами, подлежащими охране ведомственной охраной Министерства обороны Российской Федерации от противоправных посягательств, считать здания, строения, транспортные средства, грузы и иное имущество, расположенные на территории и акватории (в том числе прилегающих):

- арсеналов;
- баз;
- складов;
- фабрик;
- депо;
- гаражей;
- медицинских воинских частей и организаций;
- испытательных и учебных центров;
- полигонов;
- лабораторий;
- комендатур (эксплуатационных, эксплуатационно-технических и др.);
- военно-учебных заведений;
- научно-исследовательских (научно-исследовательских испытательных) организаций;
- режимных воинских частей и организаций (по решению Министра обороны Российской Федерации или начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации)» [20].

Отметим, что перечень объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность, фактически совпадает по смыслу и объему с объектами государственной ведомственной и вневедомственной охраны.

Правильно отмечает В.Б. Квасов: «...перед нами предстает процесс своего рода «двойного отбора», когда сначала выделяются общие категории объектов, подлежащих государственной охране, а затем в рамках одной категории конкретизируется определённый объект или группа, защита которых имеет первостепенное значение» [7, с. 125].

Подобно решение законодателя влечет за собой последствия в правоприменении, поскольку может создавать путаницу в разграничении сфер охранной деятельности и полномочий ведомственных предприятий в сфере оказания охранных услуг. Более того, зачастую созданные предприятия для осуществления ведомственной охраны активно действовали на рынке частных охранных услуг, так как учредительные документы позволяли им это делать, забыв об ограничениях, определенных их ведомственной природой (то есть охранную деятельность можно осуществлять только в пределах своего ведомства). Так, в Определении Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 302-ЭС17-8484 [12] в отношении охранной деятельности ФГУП «Связь-безопасность» было указано «... на предоставление предприятию права осуществлять охрану только тех объектов, которые находятся в сфере ведения Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, при этом отметив отсутствие данной характеристики у объекта охраны по спорному контракту».

Чтобы как-то отграничить объекты государственной и ведомственной охранной деятельности от объектов частной охранной деятельности, попробуем определить отличительные особенности объектов, подлежащих государственной охране.

Поскольку объекты государственной охранной деятельности - это объекты, имеющие особое значение для государства и общества, безопасность которых обеспечивается государством, то по этому критерию перечислим признаки.

Во-первых, эти сохранность этих объектов имеет важное значение для национальной безопасности и обороны государства. Объекты, критически важные для функционирования государства, экономики и обороны страны. Например, объекты ядерной энергетики, космические объекты, военные объекты, объекты связи и информационных технологий, объекты жизнеобеспечения населения (энергетика, водоснабжение, газоснабжение). Либо объекты, чья потеря или повреждение может существенно ослабить обороноспособность государства, например, военные базы, заводы по производству вооружений, стратегические запасы. А также объекты, связанные с реализацией внешней политики, экономической и социальной стабильностью страны, например, дипломатические представительства, объекты внешнеэкономической деятельности, объекты культурного наследия.

Во-вторых, для подобных объектов всегда высокий уровень потенциальной опасности. В частности, эти объекты привлекательны для террористов из-за своей значимости или уязвимости, например, транспортные узлы, крупные торговые центры, объекты массового скопления людей. Или, объекты, чье повреждение или уничтожение может нанести существенный ущерб экономике или безопасности страны, например, промышленные предприятия, объекты инфраструктуры, энергетические объекты. А также объекты, чья авария или разрушение может привести к катастрофическим последствиям, например, химические предприятия, атомные электростанции, объекты хранения опасных веществ.

В-третьих, указанные объекты сами по себе обладают некоторыми особенностями. Например, объекты, содержащие государственную тайну или конфиденциальную информацию, например, военные базы, научно-исследовательские институты, органы государственной власти; объекты, доступ на которые ограничен или регулируется специальными правилами, например, режимные объекты, объекты с повышенным уровнем безопасности; Объекты, содержащие ценные материальные ресурсы, например, хранилища драгоценных металлов, музеи, архивы.

В-четвертых, правовое закрепление статуса объектов, подлежащих государственной охране. Речь идет о том, что непосредственно в нормативных правовых актах объекты охраны определены как подлежащие исключительно государственной охране. Кроме того, это может быть внесение в определенные реестры, например, реестр объектов культурного наследия, реестр объектов, подлежащих государственной охране.

И, наконец, последний признак, который также характеризует правовой режим охраны объектов, подлежащих государственной охране, - специфика охранных мероприятий. Это когда объекты требуют применения специальных мер безопасности, например, использования технических средств охраны, привлечения специальных подразделений, контроля доступа; к охране привлекаются исключительно государственные органы, причем зачастую требуется взаимодействие различных государственных служб.

Таким образом, завершая параграф следует отметить, что, во-первых, необходимо различать понятия «объект государственной охраны» и «объект, подлежащий государственной охране». «Объект государственной охраны» - это объект, который уже фактически находится под охраной государства, т.е. для него приняты конкретные меры безопасности, определены органы охраны, разработаны планы и инструкции по обеспечению безопасности, то есть непосредственный объект охраны, осуществляемой ФСО РФ. «Объект, подлежащий государственной охране» - это объект, который в соответствии с законодательством признается важным для государства и нуждается в охране, которая обеспечивается посредством закрепления за ним статуса объекта ведомственной или вневедомственной охраны.

Подобное определение объектов государственной охранной деятельности иногда влечет за собой проблемы в правоприменительной и судебной практике, в том числе при определении компетенции и полномочий по осуществлению охранной деятельности в отношении тех или иных объектов.

Выводы по первой главе.

Государственную охрану (как отдельный вид охранной деятельности) осуществляет специально созданный государственный орган - ФСО России. Для данной службы четко определен исчерпывающий перечень охраняемых государственных объектов. Определен приоритет - безопасность определенных лиц, имеющих значение для безопасности государства и государственной власти. В осуществлении ведомственной охраны задействовано наибольшее количество субъектов, перечень которых достаточно часто может меняться.

Для каждого субъекта ведомственной охраны определяется перечень объектов, подлежащих охране, при этом данный перечень ограничен пределами компетенции государственного органа, осуществляющего либо организующего ведомственную охрану.

Вневедомственную государственную охрану осуществляет Росгвардия, правовые полномочия которой схожи с полномочиями ОВД, которые ранее осуществляли данные функции. Отдельно функционирует как субъект вневедомственной охраны ФГУП «Охрана».

Объекты, подлежащие государственной охране, можно отличить от иных объектов по ряду характерных признаков:

- важность для обеспечения национальной безопасности и обороны;
- уровень потенциальной опасности;
- особые характеристики самого объекта;
- юридическое закрепление статуса объекта;
- специфика субъектного состава охраны.

Проведенный анализ позволяет утверждать о наличии проблем правовой регламентации и определения субъектов, объектов государственной охранной деятельности. Законодательство в этой области требует дальнейшей систематизации.

Глава 2 Отдельные аспекты административно-правового регулирования государственной охранной деятельности

2.1 Государственный контроль (надзор) в области государственной охранной деятельности

Отметим, что семантически «контроль» и «надзор» принято определять как тождественные понятия в виде проверки объекта определенными методами с дальнейшей корректировкой в случае выявленных нарушений. При этом в качестве объекта могут быть действия, объекты недвижимости, соблюдение правил и т.п. В-третьих, будем исходить из нормативной регламентации данных процессов, где отсутствует четкое разграничение данных видов деятельности, и которая отличается достаточно сильно в отраслевом регулировании (законодатель зачастую разделяет эти понятия или, наоборот, отождествляет).

М.С. Студеникина делает различие между контролем как проверочной деятельностью, и надзором, отмечая следующее: «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности» [27].

А.К. Измоденов дает общетеоретическое определение надзора: «Надзор представляет собой юридическую деятельность специализированных государственных органов по поддержанию режима правообеспечения, осуществляемую в установленной процессуально-правовой форме в отношении не подчиненных им субъектов, обеспечивающую правореализацию законодательства в урегулированных правом сферах жизнедеятельности, направленную на предупреждение и выявление нарушений, привлечение виновных к установленной законом

ответственности, а также на обеспечение соответствия правовых актов Конституции Российской Федерации общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам» [6, с. 48].

Таким образом, отмечая разнообразие научных концепций, тем не менее можно видеть, что частично данные понятия расходятся в определенном аспекте, поскольку законодатель применяет термин «государственный контроль (надзор)», но «муниципальный контроль». Дальнейший анализ определенных нормативных положений позволяет сделать вывод, что различие здесь в том, что властные полномочия муниципальных органов, которые они могут использовать в понуждении нарушителя к соблюдению правил значительно ограничены.

Кроме того, исследование положений о контроле и надзоре в различных нормативных актах, можно отметить, что основная цель данных видов деятельности совпадает - обеспечение законности и правопорядка. Присутствуют различия в определении некоторых аспектов. Так, субъектами контрольной деятельности могут быть определены как государственные органы, так и негосударственные организации (например, общественные организации, профсоюзы) в рамках своих полномочий. Тогда как надзорная деятельность - исключительная прерогатива государства, осуществляемая уполномоченными государственными органами. Кроме того, контрольная деятельность может осуществляться на основании различных нормативных правовых актов - законов, подзаконных актов, договоров, уставов и т.д. Надзорная деятельность строго регламентируется специальными нормативными актами, наделяющими соответствующий государственный орган определенными надзорными полномочиями, за пределы которых он выходить не вправе.

Несмотря на юридические различия, применительно к государственной охраной деятельности можно утверждать, что данные понятия весьма схожи между собой, что позволяет их объединять в рамках одного параграфа, при

этом еще раз подчеркнем, что надзорные полномочия связаны с юрисдикционными возможностями контролирующего органа.

Названный ранее Закон и содержащееся в нем определение государственного контроля и надзора позволяют выявить наиболее существенные признаки данного вида деятельности.

Во-первых, контрольную и надзорную деятельность могут осуществлять исключительно уполномоченные на то государственные органы либо создаваемые для этой цели организации, которым делегируются контрольно-надзорные полномочия.

В-вторых, можно выделить основные направления контрольной и надзорной деятельности, связанные с необходимостью выявить нарушения, заставить их исправить и сделать так, чтобы в дальнейшем подобного не повторилось.

Отметим, что общее направление контрольно-надзорной деятельности законодатель определил как достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [38] раскрывает понятие обязательных требований применительно к предмету контрольно-надзорной деятельности - это требования, которые формально закреплены в качестве таковых в нормативных актах. Считаем, что данное положение распространяется и на сферу контрольно-надзорной деятельности в области государственной охраны.

Обязательные требования являются ключевым предметом как контроля, так и надзора. Они представляют собой нормы, правила, стандарты и условия, которые должны соблюдаться физическими и юридическими лицами в различных сферах деятельности.

В контексте контроля и надзора, обязательные требования выступают в качестве критериев оценки:

- соответствия деятельности контролируемого объекта установленным нормам;
- законности действий и решений контролируемого объекта;
- безопасности для жизни, здоровья, имущества граждан и окружающей среды;
- эффективности функционирования контролируемого объекта.

Также следует руководствоваться нормами-дефинициями, которые закрепил Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [33] (понятие государственного контроля (надзора) и его основные направления). Здесь важно подчеркнуть, что непосредственно контроль и надзор за государственной охранной деятельностью не входит в предмет регулирования названного Закона.

Законом «О государственной охране» предусмотрен надзор со стороны прокуратуры и контроль органов власти на федеральном уровне (общего управления - Президент, Федеральное собрание, Правительство, Конституционный суд РФ, а также по отдельным аспектам, например ФСБ, МЧС и т.п.). При этом, отсутствие в Законе О государственной охране перечисления контрольных и надзорных полномочий и соответствующие отсылки к российскому законодательству, позволяют сделать вывод, что данные полномочия реализуются контрольными и надзорными органами в тех пределах, которые определены в законах, определяющих и правовой статус.

Так, например, Закон «О прокуратуре Российской Федерации» [35] определяет предмет надзора, осуществляемый органами прокуратуры: «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их

должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (ст. 21). Закон «О государственной охране» в ст. 32 устанавливает лишь определенные рамки надзорной деятельности прокуратуры, не ограничивая ее по существу: «Надзор за исполнением законов Российской Федерации органами государственной охраны осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры. Сведения о лицах, оказывающих или оказывавших органам государственной охраны содействие на конфиденциальной основе, представляются соответствующему прокурору на основаниях и в порядке, которые установлены законодательством. Сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов государственной охраны в предмет прокурорского надзора не входят».

Контроль за деятельностью органов государственной охраны осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и суды в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. В частности, часть контрольных полномочий проистекает из возможности осуществлять руководство и координацию деятельности ФСО России: Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент Российской Федерации. Правительство Российской Федерации координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти. Президент осуществляет руководство, самостоятельно решает вопросы создания, реорганизации и упразднения, в том числе посредством реализации нормотворческой функции в отношении деятельности ФСО России.

Учитывая особый статус государственных органов, организующих ведомственную и вневедомственную охрану, а также множественность субъектов ведомственной охраны, обусловленную в том числе возможностью передачи охранных полномочий специально создаваемым организациям с особым правовым статусом (унитарные предприятия), можно выделить круг контролирующих субъектов в данной сфере.

Статья 22 Закона о ведомственной охране определила, что контроль за деятельностью ведомственной охраны осуществляют имеющие право на создание ведомственной охраны федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы и организации, а также федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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, за исключением контроля за деятельностью ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и ведомственной охраны федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации. Таким образом, можно определить круг субъектов контрольно-надзорной деятельности в отношении предприятий охраны (реализация контрольно-надзорных полномочий в порядке ведомственной подчиненности). Если же говорить о контроле со стороны государства в отношении федеральных государственных органов организации ведомственной охраны, то также можно выделить только возможность осуществления общего контроля в порядке руководства и координации их деятельности, в том числе и охранной (со стороны Правительства РФ, высших должностных лиц регионов РФ и т.п.). Кроме того, здесь также возможен

мониторинг их деятельности. Со стороны депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в виде запросов, подаваемых в установленном законодательством порядке.

Надзорные функции опять-таки закреплены за прокуратурой на уровне Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров (ст. 23). Прокурорский надзор за деятельность органов организации ведомственной охраны осуществляется исключительно в виде проверок соблюдения законности их действий и решений, преимущественно на основании жалоб заинтересованных лиц либо информации, которую прокуратура обязана проверить.

Таким образом, можно утверждать, что, во-первых, в сфере государственной охранной деятельности контрольные и надзорные полномочия законодательно разделены, и можно говорить о субъектах контрольной деятельности, а также о субъектах надзорной деятельности. При этом, надзорная деятельность отношении субъектов государственной охраны предусмотрена только в виде прокурорского надзора в отношении соответствующих государственных органов в части соблюдения законности в своих действиях последними. Во-вторых, контрольная деятельность в сфере государственной охранной деятельности осуществляется в виде общего контроля, реализуемого в виду прямой административной подчиненности (например, Президенту или Правительству). И подобные контрольные действия обусловлены нормативными правовыми актами, регламентирующими полномочия Президента, Правительства, иных федеральных государственных органов, определённых в качестве субъектов контроля за государственной охранной деятельностью. Этот контроль может выражаться в определении для субъекта охранной деятельности обязательных правил, проведении проверок, а также кадровые и организационные возможности, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией подобных органов.

Особым контроль-надзорным статусом обладает Росгвардия в отношении организаций вневедомственной охраны. Данный статус реализуется через деятельность Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы - структурного подразделения в системе Росгвардии. На официальном сайте Росгвардии указано: «Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (ГУЛРРиГК Росгвардии) является структурным подразделением Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Росгвардии по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной, в сфере частной детективной деятельности, а также в сфере федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [14].

Приказом Росгвардии от 21.12.2018 № 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» [22] закреплялись контрольно-надзорные полномочия Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы за охранными организациями. Теперь здесь применяется Положение о контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны [15].

В указанном Положении названы в качестве подконтрольных субъектов так называемые юридические лица с особыми уставными задачами. Данный термин подробно раскрывается в Федеральном законе Об оружии [39] в ст. 4: «Предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами...». Заметим, что охранные предприятия, осуществляющие ведомственную и вневедомственную охрану, являются юридическими лицами и для осуществления охранных полномочий их сотрудники вправе владеть служебным оружием. Следовательно, можно утверждать, что охранные организации подпадают под данное определение. Однако, в ведомственных актах Росгвардии, которые мы уже называли, было проведено разделение объектов контрольно-надзорной деятельности на юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Как видим, здесь присутствует определенная неясность в терминах, используемых в правовых актах Росгвардии при определении субъектов контрольно-надзорной деятельности. Указанные юридические лица с особыми уставными целями практически полностью охвачены понятие охранных организаций. Кроме того, можно дополнить, что субъектами ведомственной охраны могут быть не только охранные подразделения (юридически смысл подразделения не совпадает с предложенным в приказе Росгвардии).

Отметим, что в ст. 12 Закона Об оружии содержится перечень юридических лиц, относящихся к лицам с особыми уставными задачами, однако, в указанный список не вошло такое предприятие, как например, ФГУП «Охрана», также являющееся по юридическому смыслу «юридическим лицом с особыми уставными целями».

Контрольно-надзорная деятельность Росгвардии направлена на проверку соблюдения обязательных требований организациями государственной охранной деятельности. Но, учитывая, что объектами контроля (надзора) выступают организации с различным правовым статусом,

необходимо обозначить круг нормативных актов, где могут содержаться обязательные требования для охранных организаций.

При этом, общими для всех вышеуказанных субъектов охранной деятельности будут обязательные требования, закрепленные Законом Об оружии.

Сложность правовой регламентации деятельности Росгвардии как органа контроля (надзора) заключается дополнительно в том, что она не регулируется Законом № 248-ФЗ. Однако, здесь действует правило распространения общих норм на аналогичные правовые ситуации - нормы-дефиниции, закрепленные в этом Законе применимы также к контрольно-надзорной деятельности Росгвардии. Подобных примеров можно привести множество. Например, абсолютно все отрасли права оперируют понятием «юридическое лицо», которое закреплено исключительно в гражданском праве, и не дублируют его соответствующими нормами-определениями.

Таким образом, можно отметить, что контроль (надзор) Росгвардия осуществляет через проведение проверок (плановых и внеплановых). Это подтверждается данными, публикуемыми на официальном сайте Росгвардии. Так, последние опубликованные на сайте сведения позволили определить круг проверяемых субъектов: АО «РТ-Охрана», ФГУП «Охрана», подразделения охраны Центрального Банка РФ, ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», «Главное управление охраны ПАО Газпром», АО «Почта России» и т.п. [14] И здесь можно наблюдать определенный конфликт интересов, поскольку ФГУП «Охрана» непосредственно относится к Росгвардии, будучи включенной в ее структуру и находясь под ее управлением. Такое положение вещей существовало и ранее (до передачи контрольных функций от МВД к Росгвардии), но до сих пор не получило правового разрешения.

В качестве предмета проверки выступает: «соблюдение обязательных требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими организацию

и осуществление его деятельности». Поскольку (и об этом мы уже упоминали), для проверяемых охранных подразделений обязательные требования содержатся в различных нормативных правовых актах, то для осуществления проверок Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии руководствуется размещенным на сайте Росгвардии перечнем актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны. Указанный Перечень утвержден заместителем директора Росгвардии генерал-полковником полиции С.А. Лебедевым 9 апреля 2020 года.

Обязательные требования, которые должны соблюдаться охранными организациями (и, соответственно, проверяются) можно разделить на группы - общие и специальные. При этом, из названия здесь ясно, что общие распространяются на деятельность всех подконтрольных субъектов без исключений, специальные - обусловлены сферой охранной деятельности и ведомственной спецификой.

Общие требования обусловлены необходимостью контроля за использованием уполномоченными сотрудниками охранных предприятий при обеспечении защищенности объектов оружия. И здесь необходимо отследить, уполномоченным ли субъектом применялось оружие; разрешено ли владение данным оружием и т.п. В частности, требования данной группы обусловлены положениями федеральных законов: «Об оружии», «О ведомственной охране» и «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» и т.п. Таким образом, здесь объединены контроль и надзор, одновременно, за оборотом оружия (как сопутствующий) и контроль и надзор за соблюдением обязательных требований при организации и осуществлении охранной деятельности.

Вторая группа обязательных требований, как уже отмечалось, обусловлена спецификой их охранной деятельности и охраняемых объектов.

Например, для ФГУП «Главный центра специальной связи» подобный перечень обязательных к соблюдению требований будет включать в себя:

- Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;
- Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»;
- Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1994 г. № 1379-68 «Положение о службе специальной связи Министерства связи Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. №460 «Правила получения в территориальных органах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации во временное пользование отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового оружия юридическими лицами с особыми уставными задачами»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. №814 «Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»;
- Приказ Росгвардии от 25 ноября 2019 г. № 387 «Порядок проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств»;

- Приказ Росгвардии от 1 марта 2021 г. № 68 «Об утверждении содержания программы подготовки работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия»;
- Приказ МВД РФ от 12 апреля 1999 г. №288 «Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом служебного и гражданского оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 7 октября 1997 г. № 650 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. № 460» [14].

Основным нормативным актом, регламентирующим осуществление контроля (надзора) Главным управлением государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, является Положение о контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны. Анализ данного Положения позволил провести классификации проводимых проверок по различным основаниям:

- плановые и внеплановые;
- документарные и выездные.

В Положении также закреплены общие условия проведения проверок, сроки, а также порядок проведения. Так внеплановые проверки носят исключительный характер и их проведение возможно только в следующих случаях. Во-первых, если истек срок исполнения подразделением охраны ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Во-вторых, в орган контроля поступили обращения, заявления граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о следующих фактах:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение подразделением охраны обязательных требований;
- возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением подразделением охраны обязательных требований;
- причинение вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением подразделением охраны обязательных требований.

В-третьих, внеплановая проверка может быть инициирована распоряжением органа контроля, изданным в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой выездной проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Таким образом, можно сделать вывод, что по общему правилу проверки должны носить плановый характер, что означает возможность получения информации о запланированной проверке заранее (на сайте Росгвардии публикуется календарный план проверок до 1 ноября года, предшествующего году проверок). При этом изменения в календарный план проверок возможно вносить только в исключительных случаях по основаниям, предусмотренных Положением:

- исключение проверки из ежегодного плана в связи с невозможностью проведения плановой проверки деятельности подразделения охраны вследствие его ликвидации;
- изменение указанных в ежегодном плане сведений о подразделении охраны (в связи с изменением адреса места нахождения или адреса

фактического осуществления деятельности подразделения охраны; в связи с реорганизацией подразделения охраны; в связи с изменением наименования подразделения охраны).

В рамках проведения проверки контролирующий орган в лице проверяющих сотрудников вправе проверять все документы, которые подтверждают соблюдение обязательных требований проверяемой организацией:

- учредительные документы подразделения охраны;
- гражданско-правовые договоры (акты) на оказание услуг по охране объектов (имущества);
- служебную документацию по организации охраны и обеспечению безопасности охраняемых объектов (имущества);
- организационно-распорядительные документы (акты), регламентирующие организацию охраны объектов (имущества), а также оборот оружия и специальных средств;
- документы по обеспечению учета, сохранности, безопасности хранения и использования оружия и патронов к нему;
- документы, подтверждающие прохождение работниками подразделений охраны ежегодных профилактических медицинских осмотров, включающих в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, а также профессиональной подготовки, обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- иные документы, связанные с целями, задачами и предметом проверки (с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации).

Кроме того, проверяющий вправе проверить наличие оружия, патронов и специальных средств, их учет, сохранность, безопасность хранения и

использования в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере оборота оружия; а также исполнение ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Также, ежегодно Росгвардия утверждает «Программу профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах» [14]. Она определяет текущие цели и задачи проводимой профилактики, определяет перечень требований к подконтрольным субъектам, закрепляет показатели эффективности профилактических мероприятий, достижение которых является конечной целью профилактики, а также - непосредственно план мероприятий, запланированных Росгвардией.

На формирование плана профилактических мероприятий в целях осуществления контроль-надзорной деятельности Росгвардии в последнее время существенно повлияли политические события в стране, связанные с СВО (в силу этого совершение преступных посягательств в отношении подконтрольных субъектов, а также возможное совершение в отношении критически важных объектов инфраструктуры, расположенных на территории Российской Федерации, диверсий и террористических актов); введение экономических санкций в отношении России и проч.

Так, согласно Программе в сфере оборота оружия наиболее значимыми рисками определены:

- нарушение лицензионных требований хранения гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия;
- нарушение лицензионных требований торговли гражданским и служебным оружием;
- нарушение лицензионных требований хранения патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов;

- нарушение лицензионных требований реализации (торговли) патронов к гражданскому и служебному оружию;
- нарушение обязательных требований в сфере оборота оружия.

Анализ ведомственных актов Росгвардии в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности показывает, что они зачастую носят формальный характер и не учитывают изменения последних лет в федеральном законодательстве. Так, например, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет формы, методы и различные способы осуществления контроля (надзора), однако при проведении проверок Главное управление Росгвардии опирается на традиционные немногочисленные способы, которые перечислены в Положении о контроле. Не учитываются «веяния нового времени», связанные с цифровизацией и развитием информационных технологий. Так, до сих пор процедура обжалования действий (бездействий) сотрудников Росгвардии при осуществлении контроля (надзора) предусматривает только «бумажный» вариант подачи жалобы в территориальное подразделение Росгвардии. Тогда как в общем порядке для процедур досудебного обжалования предусмотрен цифровой формат.

Таким образом, говоря о контроле (надзоре) за субъектами государственной охранной деятельности в России, можно отметить следующее.

В сфере государственной охранной деятельности контрольные и надзорные функции разделены. Контроль за охранной деятельностью осуществляют вышестоящие органы организации, а надзорные функции осуществляет прокуратура в рамках контроля законности.

Для органов государственной охраны (специально созданных и подчиненных Президенту) контроль предусмотрен только в рамках конституционное законодательства и разделения властей (парламент, суды и т.п.).

В рамках контроля и надзора за ведомственной и вневедомственной охранной деятельностью определены полномочия Росгвардии, в структуре которой функционирует специальное подразделение - Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Его полномочия по проведению проверок определены нормативными правовыми актами различной юридической силы и обусловлены обязательными нормативами к деятельности охранных организаций.

2.2 Регламентация пропускного режима на охраняемом объекте

Пропускной режим является неотъемлемой частью системы безопасности любого объекта, особенно тех, которые содержат ценные материальные ресурсы, конфиденциальную информацию или имеют стратегическое значение. Правильная организация и соблюдение пропускного режима позволяют минимизировать риски возникновения чрезвычайных ситуаций и обеспечить безопасность персонала, посетителей и имущества объекта.

Основными элементами пропускного режима как организованной системы контроля доступа на территорию объекта выступают:

- ограждение территории - забор, стены, другие инженерные сооружения, ограничивающие доступ на территорию объекта;
- контрольно-пропускные пункты (КПП) - места, где осуществляется контроль доступа на территорию объекта;
- система пропусков - документы, удостоверяющие право лица на проход на объект;
- система видеонаблюдения - оборудование, позволяющее контролировать ситуацию на территории объекта;
- системы оповещения - средства, позволяющие оповещать персонал и посетителей о возникновении опасности;

- охрана - сотрудники охраны, обеспечивающие безопасность объекта.

Сущность пропускного режима заключается в обеспечении безопасности объекта, его персонала, посетителей и материальных ценностей путем:

- ограничения доступа на территорию объекта только лицам, имеющим на это право, и предотвращение проникновения посторонних;
- установления личности каждого лица, желающего пройти на объект, и проверка его прав на доступ;
- фиксации информации о всех лицах, проходящих на объект, и времени их пребывания на территории;
- предотвращения проноса запрещенных предметов;
- поддержания порядка на территории объекта и предотвращение правонарушений.

Организация пропускного режима включает в себя следующие этапы:

а) первый этап - разработка нормативных документов:

- 1) приказ (инструкция) о пропускном режиме на объекте, определяющий порядок прохода, правила поведения на территории и ответственность за нарушения,
- 2) документы, регламентирующие порядок выдачи пропусков, их виды и сроки действия,
- 3) планы эвакуации и действия персонала в чрезвычайных ситуациях;

б) второй этап - определение контрольно-пропускных пунктов (КПП):

- 1) выбор мест расположения КПП с учетом особенностей объекта и обеспечения максимального контроля доступа,
- 2) оснащение КПП необходимым оборудованием: турникеты, рамки металлодетекторов, системы видеонаблюдения, средства связи;

в) третий этап - установление порядка прохода:

- 1) определение категорий лиц, имеющих право на проход на объект (персонал, посетители, подрядчики),
 - 2) разработка системы пропусков (временные, постоянные, разовые),
 - 3) установление порядка оформления пропусков и их выдачи;
- г) четвертый этап - обучение персонала:
- 1) обучение сотрудников охраны правилам пропускного режима, действиям в различных ситуациях,
 - 2) инструктаж персонала объекта о правилах поведения и соблюдения пропускного режима;
- д) пятый этап - контроль за соблюдением пропускного режима:
- 1) регулярные проверки соблюдения правил пропускного режима сотрудниками охраны,
 - 2) анализ эффективности работы системы пропускного режима и внесение корректировок;
- е) шестой этап - взаимодействие с правоохранительными органами, службами безопасности и другими организациями в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Право вводить особый пропускной режим в той или иной форме закреплено для всех видов государственной охраны. Так, из положений закона «О ведомственной охране» можно определить возможность организации пропускного режима на ведомственный охраняемый объект. Во-первых, в ст. 1 закреплено понятие пропускного режима на объект: «пропускной режим - 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». Таким образом, определена одна из наиболее эффективных форм обеспечения охраны объекта - устранение беспрепятственного доступа на объект и контроль за входом-выход с объекта. Из данного определения следует, что для каждого объекта в

установленном порядке должны быть приняты и разработаны правила и мероприятия, регламентирующие пропускной режим на объекте. Во-вторых, в ст. 2 в качестве основной задачи ведомственной охраны закреплено: «обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов». И, в-третьих, согласно ст. 11 и 12 указанного Закона можно определить полномочия по осуществлению пропускного режима:

- «требовать от работников, должностных лиц охраняемых объектов и других граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов;
- проверять на охраняемых объектах у лиц документы, удостоверяющие их личность, а также документы, дающие право на вход (выход) лиц, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вынос), ввоз (вывоз) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов;
- производить досмотр транспортных средств при въезде (выезде) на охраняемые объекты и с охраняемых объектов» (ст.11);
- «осуществлять мероприятия по предупреждению нарушений пропускного и внутриобъектового режимов (ст. 12)».

Для осуществления государственной охраны организация пропускного режима предусмотрено в качестве обязательного требования. Во-первых, само понятие пропускного режима закреплено более подробно: «пропускной режим - 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...» (ст. 1). И здесь отличие заключается в более четкой и жесткой правовой терминологии - если для ведомственной охраны пропускной режим определялся через устранение беспрепятственного доступа на объект, то пропускной режим для

государственной охраны определяется четкими направлениями для регламентации (доступ на объект предполагает контроль за передвижением физических лиц, транспортных средств, а также за провозом (проносом) и вывозом (выносом) вещей (грузов). В силу такой формулировки уже не потребовалось отдельно закреплять обеспечение пропускного режима в виде отдельной задачи охранной деятельности, в отличие от ведомственной охраны. Более того, закрепив такое определение пропускного режима, законодатель в остальных положениях Закона о государственной охране лишь конкретизирует полномочия, которые могут реализовываться в рамках пропускного режима: « ... осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность, а также документов на транспортные средства и перевозимые грузы; производить при проходе (проезде) лиц на охраняемые объекты и при их выходе (выезде) с охраняемых объектов личный досмотр (осмотр), досмотр (осмотр) находящихся при них вещей, досмотр (осмотр) транспортных средств и перевозимых грузов, в том числе с применением технических средств и служебных животных; ...определять перечень вещей (грузов), запрещенных к проносу и провозу на охраняемые объекты...» (ст. 15).

Для субъекта вневедомственной государственной охраны (Росгвардии) соответствующий закон не предусматривает закрепление понятия «пропускной режим», видимо в силу специфики задач и цели деятельности Росгвардии, но тем, не менее элементы пропускного режима просматриваются в перечне полномочий Росгвардии: «производить в пунктах пропуска личный досмотр работников охраняемых войсками национальной гвардии важных государственных объектов; ... требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; производить досмотр и (или) осмотр граждан, посещающих эти объекты, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств, плавучих средств (судов) при входе (въезде) на территории охраняемых объектов (акваторий) и выходе (выезде) с территорий

охраняемых объектов (акваторий); при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по пресечению выявленных нарушений и устранению указанных условий...» (ст. 9).

Таким образом, в подходах законодателя к формулированию понятия «пропускной режим» как главной категории в сфере обеспечения охраны объекта, не прослеживается четкого понимания сути данного термина. Кроме того, для частной охранной деятельности также предусматривается введение пропускного режима и определяются отдельные его элементы, носящие обязательный характер.

Анализ приведенных норм позволил выявить, что пропускной режим на объекте не ограничивается простой процедурой входа(выхода) на(с) территорию(и) объекта. Особенно это проявлено в государственной охране, где непосредственно раскрывается обязанность субъекта охраны контролировать всю территорию объекта и все перемещения лиц, транспортных средств, грузов по территории, а не только внешние границы этой территории.

Неразрывно связано с понятие пропускного режима термин «внутриобъектовый» режим, который регламентирован правилами внутреннего распорядка, перемещения по территории объекта и пожарной безопасности.

Следовательно, объединив требования к пропускному режиму и поведению на территории объекта, можно определить юридическую сущность так называемого пропускного режима на объекте.

Во-первых, можно утверждать, что совокупность правовых актов, устанавливаемая субъектом охранной деятельности в целях достижения состояния защищенности объекта, применение которых составляет особый административно-правовой режим на охраняемом объекте, позволяющий обеспечить безопасность последнего.

Указанный режим обусловлен положениями федеральных законов об охранной деятельности, где закреплены полномочия по организации пропускного режима, и подробно регламентирован локальными нормативными актами, как организации, объекты которой подлежат охране, так и субъектом самой охранной деятельности.

Так, например, межрегиональное управление охраны ПАО «Газпром» осуществляет деятельность по организации пропускного и внутриобъектового режимов, руководствуясь, помимо федеральных законов, локальными нормативными актами организации, непосредственно которой принадлежат ведомственные объекты. Например, таким локальным актом для него выступает Стандарт ООО «Газпром добыча Ноябрьск» от 15.12.2023 г., согласованный с охранными подразделениями в лице МУО ПАО «Газпром» [26], который содержит совокупность 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.

Допуск на территорию объекта и нахождение на территории для сотрудников определяют Правила внутреннего распорядка.

Для охранного подразделения закреплены права по осуществлению досмотра физических лиц и транспортных средств, а также возможность применения специальных технических средств и оружия.

Учитывая то, что государственную охранную деятельность могут осуществлять различные субъекты, наделенные разным объемом полномочий, следует остановиться на универсальной возможности по пресечению правонарушений в области охранной деятельности, это на применении мер юридической ответственности.

Следует отметить, что административная ответственность за нарушения непосредственно пропускного режима на объекте предусмотрена ст. 20.17 Кодекса об административных правонарушениях РФ [9]. Данная статья в настоящее время включает в себя 3 части, из которых 2 и 3 части следует

отнести к квалифицирующим, поскольку ч. 1, судя по формулировке охватывает в целом действие по самовольному проникновению на территорию охраняемого объекта, включая объект частной охраны. Именно ч. 2 и 3 ст. 20.17 КоАП РФ имеет преимущественное отношение к теме исследования - государственной охранной деятельности.

Анализ квалифицирующих частей позволяет сделать вывод о повышенной защите объектов государственной охранной деятельности, так как, во-первых, законодатель специально вывел эти объекты из-под действия ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ, а, во-вторых, меры административного наказания за правонарушения, предусмотренные ч. 2 и 3 статьи отличается от ч. 1 существенно. Если размер штрафа максимальный, назначенный за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.17 установлен до 5 тысяч рублей, то, соответственно, максимальный штраф по ч. 2 данной статьи доходит 10 тысяч рублей, а по ч. 3 - доходит до 200 тысяч рублей.

Отметим, что с. 20.17 включена в гл. 20 КоАП РФ: «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Они представляют собой обширную группу деяний, направленных на нарушение установленного в обществе порядка, спокойствия и безопасности граждан и затрагивают фундаментальные основы функционирования государства и общества, угрожая стабильности и благополучию его членов.

Применительно к государственной охранной деятельности относятся ч. 2 и 3 ст. 20.17 КоАП РФ, поскольку именно здесь конкретизируются охраняемые объекты:

- объект войск национальной гвардии Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Службы внешней разведки Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, системы федерального

органа исполнительной власти в области внутренних дел или учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации либо объекты, отнесенные к ведению федерального органа исполнительной власти в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации (ч. 2);

- объект Вооруженных Сил Российской Федерации, охраняемый объект, защита которого осуществляется органами государственной охраны, подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной охране, объект топливно-энергетического комплекса, которому присвоена категория опасности, либо на важный государственный объект, сооружение на коммуникациях, к специальному грузу, охрана которых осуществляется войсками национальной гвардии Российской Федерации (ч. 3).

Таким образом, данные части статьи 20.17 КоАП РФ относятся непосредственно к сфере государственной охранной деятельности.

Деяние, предусмотренное ст. 20.17 КоАП РФ, предполагает «самовольное проникновение». Здесь указаны сразу два признака. Во-первых, проникновение - в физическом смысле означает попасть внутрь (замкнутого периметра, ограниченного пространства, пересечь границу и т.п.). Во-вторых, характеристика проникновения как «самовольного» означает, что проникновение получилось без разрешения других, исключительно по своему волеизъявлению. Применительно к охранной деятельности, организационные аспекты пропускного режима, такое деяние будет означать, что лицо попало на территорию охраняемого объекта без ведома охранной организации, то есть с нарушением требований установленной процедуры. Это подтверждается и наименованием самой статьи - «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта».

Таким образом, для квалификации правонарушения по ст. 20.17 КоАП РФ требуется, прежде всего, определить, какие правила допуска установлены

для данного объекта, а, затем определить, какие из этих правил были нарушены. Кроме того, здесь следует учитывать возможность нарушения всего лишь процедуры пропуска на объект (когда проникновение не является самовольным и произошло с разрешения собственника объекта).

Термин «самовольное» применительно к деянию, предусмотренному ст. 20.17 КоАП РФ многими учеными оспаривается [], они предлагают скорректировать это понятие, заменив на «незаконное» проникновение, поскольку юридическая ответственность (в том числе и административная) должна наступать за деяния, совершенные в нарушение законодательства, а не чьей-либо воли. Именно по такому пути пошли законодатели стран постсоветского пространства.

Следует отметить, что привлечение к административной ответственности по ст. 20.17 КоАП РФ в судебной практике встречается только по ч. 1 указанной статьи. По крайней мере, все запросы в интернете на эту тему дают ссылки исключительно на ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ [28]. Думается, что причин этому несколько. Во-первых, ч. 1 данной статьи носит универсальный характер и может быть применима в большинстве случаев (по усмотрению судьи). Во-вторых, в квалифицирующих частях содержится исчерпывающий перечень объектов государственной и ведомственной охраны, поэтому опять-таки в большинстве случаев применяется ч. 1. В-третьих, применение административной ответственности за деяние предусмотрено только в том случае, если деяние не подпадает под признаки уголовного преступления, предусмотренного ст. 215.4 Уголовного кодекса РФ [29]. И, наконец, ч.2 и 3 ст. 20.17 действуют в отношении объектов, охраняемых специально созданными для этого подразделениями (государственная и ведомственная охрана), и для обеспечения пропускного режима здесь используются значительно большие ресурсы (материально-технические), ограниченные лишь требованиями государства.

Анализ применения ст. 20.17 КоАП РФ позволил выявить определенные сложности толкования, поскольку в статье не раскрывается понятие

охраняемого объекта и самовольного проникновения. Кроме того, в данной статье отсутствует уточнение формы вины, что на практике может приводить к спорным моментам. Так, Усть-Камчатский районный суд в своем решении [24] определил подход к определению вины по этой статье следующим образом: «В силу положений ст. 2.2. КоАП РФ административные правонарушения могут быть совершены либо умышленно, либо по неосторожности. При этом административные правонарушения, которые могут быть совершены только с умыслом (прямым либо косвенным) прямо указаны в статьях особенной части КоАП РФ. Вместе с тем, субъективная сторона состава административного правонарушения предусмотренного ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ не определена законодателем как совершаемая исключительно с умыслом, следовательно, с субъективной стороны указанное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. Довод заявителя о том, что он не знал о нахождении на территории режимного объекта, в связи с отсутствием предупреждающих знаков и оборудованного заграждения, а также отсутствием информации о наличии режимной территории на карте маршрута, на правильность и законность квалификации деяния, совершенного по неосторожности, не влияет».

Важным условием применения ст. 20.17 КоАП РФ к правонарушителю является открытый доступ к нормативным правовым актам, определяющим особенности пропускного режима на охраняемый объект и указание на его статус. Опять-таки из вышеуказанного дела можно привести подтверждение такого подхода судов: «Довод заявителя о том, что он не мог знать о нахождении на территории режимного объекта, является несостоятельным, так как Федеральный закон от ДД.ММ.ГГГГ № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Распоряжение Правительства РФ от ДД.ММ.ГГГГ №-р, Распоряжение Правительства Российской Федерации от ДД.ММ.ГГГГ №-р», в соответствии с которыми <адрес> внесен в перечень зарытых военных городков, в которых устанавливается специальный пропускной режим на

посещение территории закрытого военного, находятся в открытом доступе: в СМИ, в частности в «Российской газете», в Интернете и т.д. В связи с этим, планируя свой туристический маршрут «Восхождение на вершину Ключевской сопки», ФИО1, при должной осмотрительности и заботливости, в том числе в целях личной безопасности, мог и обязан был ознакомиться с открытой информацией о закрытых военных городках, полигонах, стрельбищах и других режимных и опасных объектах, находящихся на пути их следования».

Данные судебной практики позволяют сделать определенные выводы в отношении данного правонарушения. Поскольку в большинстве случаев указанное правонарушение совершается по неосторожности (не знал, не увидел, не заметил и т.п.), то следует изменить, во-первых, подход к визуализации охраняемого объекта, во-вторых, предусмотреть гарантированную возможность ознакомления с нормативными актами, касающимися особого режима охраняемого объекта (предусмотреть различные системы оповещения, уведомления и т.п.), и, в-третьих, усилить профилактическую работу среди населения, привлекая к этому процессу охранные подразделения. Кроме того, зачастую просто недостаточно ясно выделяются границы охраняемого объекта, что также может привести к тому, что человек просто заблудится и попадет на охраняемую территорию.

В целях повышения эффективности государственной охранной деятельности следует, на наш взгляд, определенным образом скорректировать нормы административного и уголовного законодательства об ответственности в сфере нарушения пропускного режима на охраняемые объекты:

- заменить термин «самовольное проникновение» на «незаконное проникновение» в ст. 20.17 КоАП РФ;
- распространить действие ст. 215.4 УК РФ на все объекты, подлежащие государственной охране, расширив перечень объектов, указанный в данной статье;

- изменить название ст. 215.4 УК РФ, криминализовав только деяния в отношении объектов государственной собственности, переводя остальные виды под действие исключительно административной ответственности.

Выводы по второй главе.

В сфере государственной охранной деятельности контрольные и надзорные функции разделены. Контроль за охранной деятельностью осуществляют вышестоящие органы организации, а надзорные функции осуществляет прокуратура в рамках контроля законности.

Для органов государственной охраны (специально созданных и подчиненных Президенту) контроль предусмотрен только в рамках конституционного законодательства и разделения властей (парламент, суды и т.п.).

В рамках контроля и надзора за ведомственной и вневедомственной охранной деятельностью функционирует специальное подразделение - Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Его полномочия по проведению проверок определены нормативными правовыми актами различной юридической силы и обусловлены обязательными нормативами к деятельности охранных организаций, а также юридических лиц с особыми уставными задачами, которые также являются субъектами охранной деятельности и приравниваются к субъектам ведомственной охраны.

Основной формой для осуществления охранной деятельности выступает организация пропускного и внутриобъектового режимов, которые устанавливает организация-собственник охраняемого объекта по согласованию с охранным подразделением.

За нарушение пропускного режима в рамках осуществления государственной охранной деятельности предусмотрена юридическая

ответственность: административная (ст. 20.17 КоАП РФ); уголовная (ст. 215.4 УК РФ).

Заключение

Государственную охрану (как отдельный вид охранной деятельности) осуществляет специально созданный государственный орган _ ФСО России. Для данной службы четко определен исчерпывающий перечень охраняемых государственных объектов. Определен приоритет - безопасность определенных лиц, имеющих значение для безопасности государства и государственной власти.

В осуществлении ведомственной охраны задействовано наибольшее количество субъектов, перечень которых достаточно часто может меняться.

Для каждого субъекта ведомственной охраны определяется перечень объектов, подлежащих охране, при этом данный перечень ограничен пределами компетенции государственного органа, осуществляющего либо организующего ведомственную охрану.

Также к субъектам ведомственной охраны следует относить особые юридические лица, наделенные правом охранять объекты, не относящиеся к объектам частной охранной деятельности и имеющие стратегическое значение для деятельности государства - Сбербанк; Центральный Банк России; ФГУП «Почта» России и др.

Вневедомственную государственную охрану осуществляет Росгвардия, правовые полномочия которой схожи с полномочиями ОВД, которые ранее осуществляли данные функции. Отдельно функционирует как субъект вневедомственной охраны ФГУП «Охрана».

Проведенный анализ позволяет утверждать о наличии проблем правовой регламентации и определения субъектов, объектов государственной охранной деятельности. Законодательство в этой области требует дальнейшей систематизации.

В сфере государственной охранной деятельности контрольные и надзорные функции разделены. Контроль за охранной деятельностью

осуществляют вышестоящие органы организации, а надзорные функции осуществляет прокуратура в рамках контроля законности.

Для органов государственной охраны (специально созданных и подчиненных Президенту) контроль предусмотрен только в рамках конституционное законодательства и разделения властей (парламент, суды и т.п.).

В рамках контроля и надзора за ведомственной и вневедомственной охранной деятельностью определены полномочия Росгвардии, в структуре которой функционирует специальное подразделение - Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Его полномочия по проведению проверок определены нормативными правовыми актами различной юридической силы и обусловлены обязательными нормативами к деятельности охранных организаций.

Указанное подразделение Росгвардии осуществляет контрольно-надзорную деятельность в отношении охранных предприятий, а также юридических лиц с особыми уставными задачами, которые также являются субъектами охранной деятельности и приравниваются к субъектам ведомственной охраны.

Основной формой для осуществления охранной деятельности выступает организация пропускного и внутриобъектового режимов, которые устанавливает организация-собственник охраняемого объекта по согласованию с охранным подразделением. При этом, за нарушение пропускного режима в рамках осуществления государственной охранной деятельности предусмотрена юридическая ответственность:

- административная (ст. 20.17 КоАП РФ);
- уголовная (ст. 215.4 УК РФ).

В целях повышения эффективности государственной охранной деятельности необходимо скорректировать нормы административного и уголовного законодательства об ответственности в сфере нарушения

пропускного режима на охраняемые объекты. Для чего предлагается внести соответствующие изменения в статью 20.17 КоАП РФ, изменив термин «самовольное проникновение» на «незаконное проникновение» в ст. 20.17 КоАП РФ, с целью усиления юридического аспекта и упора на деяние как «нарушение», а не волеизъявление. А также, с целью более четкой дифференциации состава уголовного преступления, предусмотренного ст. 215.4 УК РФ, и состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.17 КоАП РФ, во-первых, распространить действие ст. 215.4 УК РФ на все объекты, подлежащие государственной охране, расширив перечень объектов, указанный в данной статье; а также изменить название ст. 215.4 УК РФ, криминализовав только деяния в отношении объектов государственной собственности, переводя остальные виды под действие исключительно административной ответственности.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. I. 361 с.
2. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. 2002. № 2. С. 35-45.
3. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13744/?ysclid=m442lckrcm471924024 (дата обращения: 04.09.2024).
4. Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 01.04.1993 № 4730-1 (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3140/?ysclid=m441vl9vqd203599794 (дата обращения: 04.06.2024).
5. Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11.03.1992 № 2487-1 (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385/?ysclid=m44246pvx6273323708 (дата обращения: 04.09.2024).
6. Измоденов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учеб. пособие. Екатеринбург, 2018. 109 с.
7. Квасов В.Б. Объекты, подлежащие государственной охране по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан: сравнительно-правовое исследование // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 2. С. 125-131.
8. Квасов В.Б., Шкеля О.В. Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов // Общество и право. 2018. № 1 (63). С. 74-79.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.11.2024) // URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/?ysclid=m44378qo47338844884 (дата обращения: 04.09.2024).

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=m3ehp5eeso828471971 (дата обращения: 04.06.2024).

11. Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 206 с.

12. Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 302-ЭС17-8484 по делу № А19-8214/2016 // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=506563#wwqVbVUyKBPhKqcM1> (дата обращения 20.09.24).

13. Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 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» // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24022022-n-474-o/?ysclid=m440en8mxa820136560> (дата обращения 20.09.24).

14. Официальный сайт Росгвардии [электронный ресурс] // URL: <https://rosguard.gov.ru/page/index/gosudarstvennyj-kontrol-nadzor>

15. Постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 660 (ред. от 14.04.2023) «Об утверждении Положения о контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299996/acd79199d409195adde4433ba4907481d9feb881/?ysclid=m4431bgl1f405633653 (дата обращения: 04.09.2024).

16. Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 743 (ред. от 17.03.2023) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33935/de926782e76fd48f236d4b53136eed4dd514fdded/?ysclid=m442k0z2dj160361632 (дата обращения: 04.09.2024).

17. Постановление Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 (ред. от 06.05.2023) «Об организации ведомственной охраны» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27853/cff148dcdcf6bda6ef968c4db43601dda07c8420/?ysclid=m442hex4q1220150479 (дата обращения: 04.09.2024).

18. Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 (ред. от 01.11.2024) «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_790/?ysclid=m440s5n2mw919987075 (дата обращения: 04.11.2024).

19. Постановление от 02.07.2024 № 459 «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика терроризма и экстремизма, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района Шигонский Самарской области на период 2024 - 2027 годы» // URL: <https://shigony.samregion.ru/dokumenty/postanovleniya-2024/postanovlenie-%E2%84%96459-ot-02-07-2024-ob-utverzhdanii-municipalnoj-programmy-profilaktika-terrorizma-i-ekstremizma-a-takzhe-minimizacziya-i-ili-likvidacziya-posledstvij-proyavlenij-terror/?ysclid=m442ddmtpe853957646> (дата обращения: 04.09.2024).

20. Приказ Министра обороны РФ от 30.12.2001 № 541 «О ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности ведомственной охраны Министерства обороны Российской Федерации») // URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98758/5e8c53a69683b222ca3bc227d641453a940b954a/?ysclid=m440ov9jdq980649204 (дата обращения: 04.06.2024).

21. Приказ Росгвардии от 12.05.2021 № 165 (ред. от 25.05.2022) «Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и некоторых вопросах организации его деятельности» // URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosгvardii-ot-12052021-n-165-ob-utverzhdanii-ustava/?ysclid=m442p6vug8750522330> (дата обращения: 04.09.2024).

22. Приказ Росгвардии от 21.12.2018 № 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) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317616/?ysclid=m442z9nea7431883296 (дата обращения: 04.09.2024).

23. Приказ Росжелдора от 21.09.2010 № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.11.2010 № 18955) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106894/c042d204e0e7d86f31bee160055500af94ad0159/?ysclid=m442erv8sx383040224 (дата обращения: 04.09.2024).

24. Решение Усть-Камчатского районного суда № 12-75/2018 от 27 ноября 2018 г. по делу № 12-75/2018 [электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/PoQGbGE5ExJA/> (дата обращения 20.09.24).

25. Сабикенов С. Некоторые вопросы охраны субъективных прав и законных интересов советских граждан // Проблемы государства и права на современном этапе. М., 1973. Вып. 6. С. 114-121.

26. Стандарт ООО «Газпром добыча Ноябрьск» от 15.12.2023 [электронный ресурс] // URL: <https://noyabrsk-dobycha.gazprom.ru/d/textpage/62/98/sto-gazprom-dobycha-noyabrsk-141-03-2023.pdf?ysclid=m4436owb7r916938509> (дата обращения: 04.09.2024).

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

28. Судебная практика для статьи 20.17 Кодекса об административных правонарушениях [электронный ресурс] // URL: <https://lawnotes.ru/sudpraktika-po-st-20.17-koap> (дата обращения 20.09.24).

29. Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 09.11.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.11.2024) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/?ysclid=m4438ls0jb890843645 (дата обращения: 04.09.2024).

30. Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 15.01.2024) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48778/?ysclid=m442g4lap6602138554 (дата обращения: 04.09.2024).

31. Федеральный закон «О ведомственной охране» от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22716/?ysclid=m441xqtqhx298863980 (дата обращения: 04.06.2024).

32. Федеральный закон «О государственной охране» от 27.05.1996 № 57-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10511/?ysclid=m440qe5ruf310668585 (дата обращения: 04.06.2024).

33. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/?ysclid=m442ttqwbq498782181 (дата обращения: 04.09.2024).

34. Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/?ysclid=m441z78kc6861583262 (дата обращения: 04.06.2024).

35. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/?ysclid=m442v2qkqf797159910 (дата обращения: 04.09.2024).

36. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069/?ysclid=m4420f72ys860973369 (дата обращения: 04.09.2024).

37. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/?ysclid=m442nc8s6m242292765 (дата обращения: 04.09.2024).

38. Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/?ysclid=m442sqv7g6370826036 (дата обращения: 04.09.2024).

39. Федеральный закон «Об оружии» от 13.12.1996 № 150-ФЗ (последняя редакция) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12679/?ysclid=m4432quw7m121123489 (дата обращения: 04.09.2024).

40. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.10.2024) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200506/?ysclid=m4425f172r243670025 (дата обращения: 04.09.2024).

41. Шаронов А.С. Ведомственная охрана как субъект публично-правовой и частноправовой охранной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 116-119.
42. Шаронов С.А. Основания классификации охранных организаций и их характеристика // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2014. № 4 (25). С. 118-122.
43. Шаронов С.А. Понятие и значение категории «объект охраны» как элемента структуры правоотношения охранной деятельности // Право и экономика. 2014. № 9 (319). С. 75-79.
44. Шаронов С.А. Принципы охранной деятельности: понятие, свойства и классификация // Современное право. 2014. № 5. С. 52-57.
45. Шаронов С.А., Бабайцева Е.А. Публично-правовые категории «надзор» и «контроль» как средства правового регулирования предпринимательских отношений: на примере охранной деятельности / В книге: Актуальные проблемы юридической теории и практики. Коллективная монография. ВГИ (филиал) ВолГУ. Волгоград, 2016. С. 207-222.
46. Cusumano Eug. Bureaucratic Interests and the Outsourcing of Security: The Privatization of Diplomatic Protection in the US and the UK [электронный ресурс] // Materials of the ISA Annual Convention. New-York, 2012. 101 p.
47. ISO/IEC 27034-6:2016 Information technology - Security techniques - Application security. Part 6: Case studies [электронный ресурс] // URL: <https://www.iso.org/standard/60804.html> (дата обращения 20.09.24).
48. ISO/IEC 27035-1:2023 Information technology - Information security incident management. Part 1: Principles and process [электронный ресурс] // URL: <https://www.iso.org/standard/78973.html> (дата обращения 20.09.24).
49. Reese Sh. The U.S. Secret Service: History and Missions [электронный ресурс] // URL: <https://pdf4pro.com/view/the-u-s-secret-service-history-and-missions-5a40be.html> (дата обращения 20.09.24).

50. Secret Service Act of 1989 – Legislation. gov.uk [электронный ресурс] // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5> (дата обращения 20.09.24).