Маликов М. Ф. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование. Ч. 5: Конституционное законодательство Республики Башкортостан: выводы и предложения по результатам мониторинга. Уфа, 2011.

Маликов М. Ф. Региональное право: региональное управление и правотворчество: учеб. пособие. Т. 4. Уфа, 2002.

Маликов М. Ф. Федерализм и регионализм: институционально-двуединная концепция регионального права. URL: <http://pandia.ru/text/79/370/33160.php>.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.

Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9.

Потапов М. Г. Региональное право: проблемы исследования // Социальные науки: social-economic sciences. 2014. № 1.

Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011.

Юридический словарь. URL: <http://enc-dic.com/legal/Regionalnoe-Pravo-16046> (дата обращения: 08.06.2016).

Административно-правовой режим охраняемых объектов

СЕЛЕЗНЕВ Владимир Аркадьевич, старший научный сотрудник отдела административно-го законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

Объекты, подлежащие охране, многообразны и специфичны. Среди них выделяются объекты, нарушение или прекращение функционирования которых приведет к потере управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или его административно-территориальной единицы, к необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения, а также потенциально опасные объекты. Содержание режима охраняемых объектов определяется его целью и взаимосвязано с правовым статусом субъекта. Цель установления специального режима — обеспечение безопасности жизнедеятельности охраняемого объекта. Режим охраняемых объектов обеспечивается различными субъектами в соответствии с предоставленными законом полномочиями: органами государственной охраны, соединениями и воинскими частями внутренних войск, вневедомственной охраной органов внутренних дел, ведомственной охраной, частными охранными предприятиями. Режим охраняемого объекта устанавливается в зависимости от конкретных индивидуальных особенностей объекта, подлежащего охране, и определяется положениями федерального законодательства, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и другими ведомственными нормативными правовыми актами. Рассмотрены полномочия субъектов, обеспечивающих режим охраняемого объекта, в том числе полномочия по применению мер административного принуждения, установленных КоАП РФ.

Ключевые слова: общественная безопасность, административно-правовой режим, охраняемый объект, режим охраняемых объектов, государственная охрана, полиция, ведомственная охрана, пропускной режим, субъекты режимной деятельности, административное правонарушение.

Administrative-Legal Regime of the Protected Objects

V. A. SELEZNEV, candidate of economic sciences

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

Protected objects are diverse and specific. Among them there are objects, violation or termination of functioning of which will lead to loss of control of the economy of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation or administrative and territorial units of the constituent entity of the Russian Federation, its unreversible negative change (damage) or a significant reduction in the safety activity of the population; potentially dangerous objects. The content of protected objects regime is determined by its purpose and interrelated with the legal status of the subject. The purpose of the establishment of a special regime is ensuring of the safety of the protected object. The protected objects regime for the relevant objects provided by the various actors in accordance with granted powers in the prescribed manner/ Among such actors are the organs of state security, forces and military units of internal troops, security services and internal affairs bodies, departmental security, private security companies. Regime of the protected object sets in accordance with the specific individual characteristics of the object to be protected and is determined by the provisions of the Federal laws, normative legal acts of the Government of the Russian Federation and other regulatory legal acts. Also the author reviewed the powers of the entities to support the regime of the protected object, including powers to apply administrative actions established by the Administrative Offences Code of the Russian Federation.

Keywords: social security, administrative and legal regime, protected object, the protected objects regime, state protection, police, departmental security service, access mode, secure facility, administrative offense.

DOI: 10.12737/24855

Теоретические представления об административно-правовых режимах определены в работах С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Г. С. Беляевой, А. Ф. Ноздрачева, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова и др. Поясняя прежде всего цель административно-правовых режимов, которые нельзя отождествлять ни с общим правовым регулированием, ни с процессом реализации права, Ю. А. Тихомиров полагает, что «они представляют собой особый вид регулирования, в рамках которого создается и используется специфическая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния. Оно поддерживается, сохраняется и меняется с помощью параметров, которые являются обязательными»¹.

Общность административно-правовых режимов проявляется в установлении запретов и дозволений, основными из которых являются ограничения свободы передвижения граждан, а также перемещения грузов и транспортных средств на определенной территории в определен-

ное время. В условиях повышения угроз международного терроризма, опасности чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, увеличения количества потенциально опасных объектов становится актуальной проблема обеспечения безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения. Специфика деятельности указанных объектов обуславливает необходимость реализации комплекса мер, обеспечивающих порядок их функционирования, для чего наиболее оптимальным признается установление специальных административно-правовых режимов².

¹ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд. М., 2008. С. 377.

² См., например: Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 154; Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 412 (глава о режимах написана в соавторстве с С. Д. Хазановым); Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография. М., 2012. С. 9; Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук.

Режим охраняемых объектов, как и другие специальные административно-правовые режимы, характеризуется дополнительными запретами и обязанностями, устанавливаемыми в отношении субъектов, обеспечивающих действие режимов, и в отношении лиц, осуществляющих какую-либо деятельность на охраняемых объектах, специальными административными мерами, разрешительным способом реализации прав и свобод, организационно-техническим обеспечением и т. д.³

Вместе с тем первое, что выделяет режим охраняемых объектов, — это связь обстоятельств, послуживших причиной его установления в отношении тех или иных объектов, с административно-правовыми статусами субъектов, обеспечивающих действие такого режима. Рассматриваемый режим в установленном порядке обеспечивается различными субъектами на определенных объектах, в качестве которых административное законодательство определяет объекты, подлежащие обязательной охране, объекты на коммуникациях, охраняемые объекты, важные государственные объекты, особо важные и режимные объекты.

Способом обеспечения административно-правового режима охраняемых объектов является административное принуждение, выражающееся в применении административно-предупредительных, процессуально-обеспечительных мер и мер административного пресечения.

Ростов н/Д., 2014. С. 103—127; Зырянов С. М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39—48.

³ См., например: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 414; Лиманская А. П. Указ. соч. С. 9; Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 99—101.

Как отраслевой вид государственного принуждения административное принуждение представляет собой «метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности»⁴. Содержание административного принуждения сводится к установлению ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера⁵.

Массив законодательных актов, устанавливающих задачи и полномочия субъектов, обеспечивающих рассматриваемый административно-правовой режим, достаточно широк, а объекты охраны отличаются многообразием.

Рассматриваемую сферу затронуло реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти, перераспределение функций и полномочий, в результате которого образована Федеральная служба войск национальной гвардии РФ⁶ и преобразованы внутренние войска

⁴ Подробнее об этом см.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 123—124.

⁵ См.: Кононов П. И., Машаров И. М. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1. С. 24.

⁶ Федеральная служба войск национальной гвардии РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ, в сфере оборота оружия, в сфере

Министерства внутренних дел РФ в войска национальной гвардии РФ, входящие в структуру указанной службы⁷.

В числе задач войск национальной гвардии, установленных ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», следующие: охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ⁸; федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной 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 РФ, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

В настоящее время действует перечень объектов, подлежащих обязательной охране, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 1629-р. К таким объектам относятся в том числе административные здания, занимаемые судами⁹; административ-

ные здания органов государственной власти субъектов РФ, занимаемые высшим должностным лицом субъекта РФ; административные здания Центрального банка РФ (Банка России)¹⁰; здания и хранилища федеральных государственных музеев (музеев-заповедников), здания федеральных государственных архивов и федеральных библиотек.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» органы государственной охраны обеспечивают режим охраняемых объектов, к которым относятся здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории (акватории), защита которых осуществляется в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны, а также объекты, используемые самими органами государственной охраны¹¹. Раскрывая специфику деятельно-

судами субъектов РФ, верховными судами республик, краевыми и областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов, федеральными арбитражными судами округов (арбитражными кассационными судами), районными, городскими и межрайонными судами, арбитражными апелляционными судами, арбитражными судами субъектов РФ и специализированными арбитражными судами в Северо-Кавказском федеральном округе.

¹⁰ Административные здания центрального аппарата, территориальных учреждений, расчетно-кассовых центров, вычислительных центров, полевых учреждений Банка России.

¹¹ К органам государственной охраны в соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О государственной охране» относится федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, а также подразделения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющие отдельные полномочия указанного органа, и военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования федераль-

частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

⁷ См. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

⁸ Указанные перечни в свободном доступе в справочных правовых системах не представлены.

⁹ Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, конституционными (уставными)

сти органов государственной охраны, А. В. Пахомов отмечает, что деятельность Федеральной службы охраны РФ осуществляется по двум направлениям: обеспечение безопасности (жизни, здоровья) объектов государственной охраны, а также находящихся с ними членов их семей, и охрана материальных объектов, на которых (в которых) находятся объекты государственной охраны¹².

Охрана таких объектов, как дипломатические представительства, консульские учреждения, иные официальные представительства иностранных государств, представительства международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации, в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» обеспечивается полицией во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» защите от противоправных посягательств силами ведомственной охраны подлежат «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. Статьей 8 данного Федерального закона к таким объектам отнесены охраняемые объекты, являющиеся государственной собственностью и (или) находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, объекты

государственных корпораций «Росатом», «Роскосмос», «Ростех», а также определенные объекты топливно-энергетического комплекса, алмазодобывающей промышленности.

Для каждой группы объектов характерно свое содержание режима, который обеспечивают различные субъекты охраны. Для некоторых объектов законодательно предусмотрено участие одновременно нескольких субъектов охраны. Так, в соответствии со ст. 83 Воздушного кодекса РФ охрану аэропортов¹³ осуществляют службы авиационной безопасности, подразделения ведомственной охраны Минтранса России.

Кроме того, участие различных субъектов в охране некоторых объектов предусмотрено актами Правительства РФ. В соответствии с утвержденным постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2005 г. № 690 Положением об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования охрана указанных объектов осуществляется соответствующими подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта РФ, органов внутренних дел РФ и организациями, находящимися в ведении МВД России. Охрана специальных учреждений¹⁴ в соответствии с постановле-

¹³ В соответствии со ст. 40 Воздушного кодекса РФ аэропорт включает в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначен для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеет для этих целей необходимое оборудование.

¹⁴ Специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Россий-

ного органа исполнительной власти в области государственной охраны.

¹² Подробнее об этом см.: Пахомов А. В. Правовой режим охраны и защиты охраняемых объектов в рамках деятельности ФСО России // Военно-юридический журнал. 2014. № 2. С. 22—25.

нием Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы или ее территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» осуществляется подразделениями вневедомственной охраны полиции, в том числе совместно с федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» МВД России или частными охранными организациями на основании договоров (контрактов), заключаемых в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в настоящее время органы управления и подразделения Министерства внутренних дел РФ, осуществляющие вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны МВД России, включены в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии РФ; федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России передано в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии РФ¹⁵. Кроме того, функции и полномочия упраздненной Федеральной миграционной службы переданы Министерству внутренних дел РФ¹⁶. В связи с этим

ской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

¹⁵ См. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

¹⁶ См. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психо-

в указанные выше акты Правительства РФ необходимо внести соответствующие изменения.

Обязательность охраны таких объектов, как образовательные организации, театры, кинотеатры, музеи, стадионы, законодательно не установлена, хотя на практике организуется повсеместно на основании требований органов государственной власти и органов местного самоуправления. Охрана такого рода объектов может осуществляться на договорной основе частными охранными организациями, деятельность которых регламентируется Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о частной охране), подразделениями вневедомственной охраны¹⁷.

Частные охранные организации вправе осуществлять охрану объектов, а также обеспечивать внутриобъектовый и пропускной режимы, в том числе на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, на которые не распространяется частная охранный деятельность (объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом «О государственной охране», а также объекты, перечень которых утверждается Правительством РФ).

Анализ законодательных актов показывает, что к субъектам, уполномоченным обеспечивать рассматриваемый режим, относятся органы государственной охраны, войска национальной гвардии РФ, ведом-

тропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

¹⁷ Осуществление вневедомственной охраны входит в число задач Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, а охрана имущества физических и юридических лиц по договорам является в том числе задачей войск национальной гвардии РФ.

ственная охрана¹⁸, частные охранные организации. Кроме того, к указанным субъектам относятся исполняющие возложенные федеральным законом обязанности по охране объектов юридические лица с особыми уставными задачами¹⁹ (Центральный банк РФ (в том числе Российское объединение инкассации), Сберегательный банк РФ, Главный центр специальной связи федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере почтовой связи, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, а также иные юридические лица с особыми уставными задачами)²⁰.

¹⁸ Ведомственная охрана определяется в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О ведомственной охране» как совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

¹⁹ Указанными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» являются предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия.

²⁰ Указанные лица на основании нормативных правовых актов Правительства РФ имеют право получать во временное пользование в органах внутренних дел отдельные типы и модели боевого ручного стрелкового оружия для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по охране объектов производства и хранения оружия, боеприпасов, боевой техники, особо опасных экологических производств, породы и природных ресурсов, мест изготовле-

Следует отметить, что субъекты, обеспечивающие рассматриваемый режим, имеют различный объем полномочий. ФСО России осуществляет в том числе следующие полномочия: организует и проводит охранные, режимные, технические и иные мероприятия, а также мероприятия, обеспечивающие поддержание общественного порядка на охраняемых объектах; разрабатывает и осуществляет в установленном порядке меры, связанные с допуском лиц к работе на охраняемых объектах; обеспечивает предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; осуществляет в установленном порядке пропускной режим на охраняемых объектах²¹. Кроме того, ФСО России в целях реализации своих полномочий имеет право проводить оперативно-розыскные мероприятия на охраняемых объектах; приостанавливать осуществление работ, хозяйственной и иной деятельности на охраняемых объектах, в зонах охраняемых объектов. Правовое положение сотрудников федеральных органов государственной охраны определяется военно-служебным статусом²².

ния и хранения денежных средств и ценностей, добычи, переработки и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней, дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах, других особо важных объектов, а также при транспортировании особо опасных грузов, оружия, боеприпасов, боевой техники, денежных средств и ценностей, дипломатической почты, корреспонденции, содержащей сведения, отнесенные к государственной тайне, и грузов, содержащих носители сведений, отнесенных к государственной тайне.

²¹ См. п. 12 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

²² Подробнее об этом см.: *Шахматов А. В., Блатин С. В., Карлов М. Ф.* Правовой статус

Военнослужащие войск национальной гвардии в части осуществления охраны наделены следующими полномочиями: производить досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; 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; беспрепятственно входить в любое время суток на территории и в помещения охраняемых войсками национальной гвардии объектов, осматривать их в целях пресечения преступлений или административных правонарушений, а также в целях задержания лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты.

В отношении организации ведомственной охраны следует уточнить, что право на создание таких подразделений предоставлено ст. 5 Федерального закона «О ведомственной охране» федеральным государственным органам и организациям органов управления. Работники ведомствен-

ной охраны при исполнении должностных обязанностей имеют право на использование специальных средств и служебного огнестрельного оружия в соответствии с указанным Законом. Подразделения государственной ведомственной охраны вправе создавать включенные в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны», федеральные органы исполнительной власти²³. Федеральным законом могут быть установлены имеющие право на создание ведомственной охраны федеральные государственные органы, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти, организации.

Правовое положение подразделений ведомственной охраны организаций устанавливается Федеральным законом «О ведомственной охране», федеральными законами от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»», от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»», от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и др., а также положениями о ведомственной охране утверждаемыми Правительством РФ²⁴. Основными задачами ве-

²³ К указанным органам относятся МЧС России, Минобороны России, Спецстрой России, Минкультуры России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минсельхоз России, Минтранс России, Росжелдор, Минфин России, Росрезерв, Минэнерго России.

²⁴ К указанным актам относятся в том числе постановления Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 989 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»», от 27 апреля 2010 г. № 287 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экс-

сотрудников федеральных органов государственной охраны // История государства и права. 2008. № 7.

домственной охраны являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств; обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Содержание задач перечисленных субъектов обеспечения рассматриваемого режима во многом совпадает. Более того, в целом совпадает и содержание полномочий указанных субъектов по применению мер административного предупреждения, мер административного пресечения, включая применение физической силы, специальных средств и оружия, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В отношении применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия следует отметить, что законодательством предусмотрены исчерпывающий перечень оснований их применения, обязанность по общему правилу предупреждать о намерении их применения, запрещение их применения в отношении определенных категорий лиц. Военнослужащие ФСО России, войск национальной гвардии РФ и сотрудники полиции имеют максимальные полномочия в этой части. Следует отметить, что ст. 27 Федерального закона «О государственной охране», устанавливающая порядок применения и использования оружия, не определяет вид оружия, которое уполномочены носить и применять в необходимых случаях сотрудники федеральных органов государственной охраны. В целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны и охраняемых

объектов сотрудники федеральных органов государственной охраны наделены правом ношения и применения как служебного, так и боевого оружия.

Работники ведомственной охраны в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О ведомственной охране» 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. Специальные средства работники ведомственной охраны вправе применять для отражения нападения на охраняемые объекты, а также на работников ведомственной охраны или лиц, находящихся на охраняемых объектах; для задержания лиц, застигнутых при совершении преступления или административного правонарушения на охраняемых объектах, если эти лица пытаются скрыться или имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление работникам ведомственной охраны; для пресечения противодействия работникам ведомственной охраны при доставлении задержанных лиц в служебное помещение ведомственной охраны или орган внутренних дел; при необходимости остановить на охраняемых объектах транспортное средство, водитель которого не выполнил требования работников ведомственной охраны.

Условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении частной охранной деятельности установлены ст. 16—18 Закона о частной охране. На частную охранную деятельность распространяются правила применения специальных средств, установленные Правительством РФ для органов внутренних дел РФ. Огнестрельное оружие частные охран-

порту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», от 21 мая 2015 г. № 486 «Об утверждении Положения о ведомственной охране стратегического акционерного общества, ведущего деятельность по добыче и переработке углеводородного сырья».

ники вправе применять для отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности, для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество и для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

В части применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях субъекты, уполномоченные обеспечивать режим охраняемых объектов, за исключением частных охранников, вправе осуществлять доставку, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов. Так, военнослужащие (сотрудники) войск национальной гвардии вправе задерживать до передачи в полицию лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на территории охраняемых войсками национальной гвардии объектов.

Наличие определенного административно-правового режима для граждан и организаций обуславливает установление ответственности за нарушение предусмотренных данным режимом запретов и ограничений. Статья 20.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта, в том числе самовольное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране²⁵. Кроме того, незакон-

ное проникновение на охраняемый объект является уголовно наказуемым деянием. Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 441-ФЗ Уголовный кодекс РФ дополнен ст. 215⁴, предусматривающей уголовную ответственность за незаконное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, совершенное неоднократно²⁶, а также за указанное деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, сопряженное с умышленным созданием угрозы распространения сведений, составляющих государственную тайну.

Наделение субъектов, обеспечивающих режим охраняемых объектов, специальными полномочиями и правами по применению мер административного принуждения предопределено особенностями содержания данного режима, заключающегося, как отмечалось выше, в установлении дополнительных ограничений, запретов, обязанностей, которые распространяются на всю территорию охраняемого объекта в пределах установленных границ. Исключения составляют объекты, на которых находятся объекты государственной охраны — в таких случаях охраняемым объектом

дией РФ; должностные лица органов ведомственной охраны и организаций, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии РФ.

²⁶ В соответствии с примечанием к указанной статье проникновение на указанные в настоящей статье объекты признается незаконным, если оно совершено в нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка, а совершенным неоднократно, — если совершено лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

²⁵ Составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.17 КоАП РФ, вправе сотрудники органов внутренних дел (полиции); должностные лица ФСО России; должностные лица подразделения воинской части, органа управления войск национальной гвар-

могут оказаться любые территория, здание, сооружение в определенный период времени.

Обычно границы охраняемого объекта являются стабильными и обозначаются на местности специальными ограждениями, знаками, табличками. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» внешний периметр военного объекта представляет собой границу земельного участка, занимаемого военным объектом, используемого федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба. В случае если такой земельный участок не поставлен на государственный кадастровый учет, внешний периметр военного объекта образуется прямыми линиями, соединяющими характерные точки внешних границ контуров зданий, строений и сооружений военного объекта, строительство которых не завершено, таким образом, чтобы все здания, строения и сооружения военного объекта располагались в границах единой территории.

Элементами режима охраняемых объектов являются пропускной режим и внутриобъектовый режим, устанавливаемые для всех охраняемых объектов. В соответствии с режимными правилами охраняемого объекта на нем проводятся организационно-практические и инженерно-технические мероприятия, направленные на предотвращение противоправных действий в отношении имущества, находящегося под охраной. Режим охраняемых объектов обеспечивается посредством выполнения мероприятий по физической, инже-

нерно-технической защите²⁷ с учетом требований антитеррористической защищенности.

При этом субъекты обеспечения режима охраняемых объектов не участвуют в обеспечении иных административно-правовых режимов, устанавливаемых на данных объектах в целях обеспечения безопасности их функционирования иными федеральными законами, например, федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

На основании изложенного можно сделать вывод, что функционирование охраняемых объектов может обеспечиваться различными специальными режимами, цели установления которых отличаются. Административно-правовой режим охраняемых объектов выступает с этой точки зрения как общий, обеспечивающий защиту указанных объектов от противоправных посягательств. Рассматриваемый режим можно охарактеризовать как первичный по отношению к режи-

²⁷ К инженерно-техническим средствам охраны относятся ограждения (капитальные, деревянные, из колючей проволоки, сетчатые и др.), инженерные сооружения (наблюдательные вышки, запретные зоны, контрольно-следовые полосы, специальные сооружения), освещение охраняемой территории и периметра ограждения, охранная сигнализация ограждения, сигнализация (охранная, пожарная, совмещенная охранная и пожарная, тревожная), средства радио- и телефонной связи и видеонаблюдения, технические средства контрольно-пропускных пунктов (турникеты и кабинно-турникетные системы, автоматизированные системы пропуска и табельного учета, механизированные ворота, средства принудительной остановки транспорта и иные специальные средства).

мам объектов, охраняемых органами государственной охраны, объектов, охраняемых национальной гвардией РФ, объектов, охраняемых ведомственной охраной, а также объектов, охраняемых частными охранными организациями. Деятельность уполномоченных субъектов, обеспечивающих указанный режим, связана с предупреждением нарушений пропускного режима, установленных правил поведения, устранением причин, способствующих этим нарушениям, пре-

сечением выявленных нарушений установленных правил поведения на территории охраняемых объектов. Режим охраняемых объектов рассматривается как комплекс административно-правовых средств, обеспечивающих выполнение установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации требований, определяющих правила поведения граждан и организаций, в целях функционирования и защищенности объектов в пределах установленных границ.

Библиографический список

- Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000.
- Зырянов С. М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11.
- Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
- Кононов П. И., Машаров И. М. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1.
- Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2014.
- Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10.
- Пахомов А. В. Правовой режим охраны и защиты охраняемых объектов в рамках деятельности ФСО России // Военно-юридический журнал. 2014. № 2.
- Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография. М., 2012.
- Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960.
- Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд. М., 2008.
- Шахматов А. В., Блатин С. В., Карлов М. Ф. Правовой статус сотрудников федеральных органов государственной охраны // История государства и права. 2008. № 7.
-
-