

Ульянов А. А. / Ul'yanov A. A.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ОСОБОЙ
ВАЖНОСТИ

LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF OBJECTS OF PARTICULAR
IMPORTANCE

*Ульянов Александр
Александрович,
Аспирант ТГАМЭУП г. Тюмени,
ulynovaleks@mail.ru*

Отмечаются такие проблемы в правовом регулировании охраны объектов особой важности, как: отсутствие законодательной регламентации вопросов, связанных с категорированием объектов; неопределенность процедур контроля за охраняемыми объектами отдельных категорий.

Учитывая, что особо важные объекты являются предметом повышенного интереса преступных формирований, как правило, специально подготовленных, выделяются главные цели охраны – исключение проникновения на объект и в жизненно важные центры объекта, полное ограничение доступа посторонних лиц и персонала в особые «зоны» объекта, выявление утечек опасных веществ (например, бытового газа), способных вызвать техногенные аварии.

Ключевые слова: объекты особой важности, охрана объектов особой важности, Федеральная служба охраны, принцип защищенности объектов, вневедомственная охрана.

*Ul'yanov Aleksandr
Aleksandrovich,
Post-graduate student of Tyu-
men State Academy of World
Economy, Management and
Law, Tyumen,
ylynovaleks@mail.ru*

Such problems in the legal regulation of protection of objects of particular importance, as the lack of a legal regulation of issues associated with the categorization of objects and uncertainty of control procedures over protected objects of certain categories, are noted in the article.

Given that particularly important objects are the subject of intense interest by criminal groups that are usually specially prepared, the main objectives of protection are an exception of penetration on an object and into vital centers of the object, full restriction of access by unauthorized persons and personnel in the special "zones" of the object, detecting leaks of hazardous substances (e.g. domestic gas), which can lead to technological accidents.

Keywords: objects of particular importance, protection of objects of particular importance, Federal Guard Service, principle of objects' protection, extradepartmental security service.

Основной потенциал повышения защищённости объектов особой важности лежит в сфере организации более тесного взаимодействия администрации объектов служб безопасности с государственными правоохранительными органами и спецслужбами.

Будучи объективно заинтересованными в сотрудничестве с правоохранительными органами для качественного проведения профилактических мероприятий, выявления попыток осуществления преступлений и обеспечения оперативного, своевременного прибытия подразделений ФСБ, МВД и МЧС России на место происшествия, администрация объектов особой важности и руководители охранных структур должны проявлять соответствующую инициативу вне зависимости от уровня понимания у представителей местных правоохранительных органов [10, 205].

В статье 1 Федерального закона от 27 мая 1996г. №57-ФЗ «О государственной охране» указано, что государственная охрана представляет собой функцию федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемую на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер» [3].

Объектами государственной охраны являются: Президент РФ, лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие, главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации. Охраняемыми объектами являются здания, сооружения, в которых расположены федеральные органы государственной власти, прилегающие к ним территории и акватории.

Федеральная служба охраны РФ осуществляет охрану Президента Правительства РФ, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Верховного Суда РФ, Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, Председателя Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора РФ в период срока их полномочий. При необходимости по решению Президента РФ государственная охрана может быть предоставлена другим лицам – депутатам, государственным служащим. В соответствии с международными договорами обеспечивается безопасность глав иностранных государств и правительств, членов их семей в период пребывания на территории Российской Федерации. На основании распоряжения Президента РФ Федеральная служба охраны осуществляет охрану иностранных политических и общественных деятелей в период их пребывания на территории РФ. То есть, изложенное позволяет охарактеризовать государственную ведомственную охрану как совокупность создаваемых федеральными органами исполнительной власти органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

При этом необходимо определить, какому органу государственной власти предоставлены функции обеспечения безопасности объектов государственной охраны, что таким госорганом является Федеральная служба охраны (ФСО).

Между тем, на подразделения полиции вневедомственной охраны, в соответствии с Приказом МВД России от 04 августа 2006г. № 609 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации»,

возложены обязанности по обеспечению охраны объектов подлежащих обязательной охране, охрана имущества физических и юридических лиц на договорной основе, выполнение задач по участию в обеспечении охраны общественного порядка и борьбе с правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования.

Следует отметить, что в настоящее время завершены мероприятия по оптимизации перечня объектов, подлежащих обязательной охране полицией, перечень которых утвержден Распоряжением Правительства РФ от 10.12.2013г. № 2324-р. [9], ранее действующего Распоряжения Правительства РФ от 02.11.2009г. № 1629-р [7], а именно из Перечня исключены такие объекты как:

- здания, хранилища государственных музеев, библиотек, архивов, музеев-заповедников, регионального значения;
 - административные здания Счетной палаты РФ;
 - административные здания, занимаемые иными прокурорами в субъектах РФ, следственными органами Следственного комитета РФ;
 - склады хранения наркотических средств и психотропных веществ;
 - здания государственных телевизионных и радиовещательных компаний, их радиотелевизионные передающие и технические центры;
 - административные здания ФСКН России, ФССП России и их территориальные органы;
- и включены:
- административные здания центрального аппарата, территориальных учреждений ОАО «Банк ВТБ»;
 - объекты топливно-энергетического комплекса;
 - комнаты хранения оружия подразделений ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций;
 - административные здания, занимаемые городскими, районными судами в субъектах РФ.

Однако не все положения данного перечня являются бесспорными.

А именно, по материалам конкретного арбитражного дела № А45-11313/2013, рассмотренного Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа 08 апреля 2014 года, можно сделать вывод о том, что исключение из перечня объектов охраны складов хранения наркотических средств является, с точки зрения общественной безопасности нецелесообразным.

Так, Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Новосибирской области «Консультативно-диагностическая поликлиника № 2»

обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением о признании недействительным постановления от 14.03.2013 г. № 3/417 Управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Новосибирской области «Об отказе в выдаче заключения о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ, и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами».

Решением от 16 сентября 2013 года Арбитражного суда Новосибирской области, оставленным без изменения постановлением от 25.11.2013 г. Седьмого арбитражного апелляционного суда, заявленное требование удовлетворено.

В кассационной жалобе управление, ссылаясь на неправильное применение норм материального и процессуального права, не соответствие выводов судов установленным обстоятельствам дела, просит решение и постановление отменить и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований. По мнению подателя кассационной жалобы, в соответствии с действующим законодательством, спорный объект подлежит государственной охране, то есть полицией.

Материалами дела было установлено, что на основании заявления учреждения от 19.02.2013 г. № 3/490 управлением произведено обследование помещения третьей категории для хранения наркотических средств и психотропных веществ № 33, расположенного в поликлинике по адресу: г. Новосибирск, Морской проспект, 25.

По результатам обследования Управлением составлен акт от 12.03.2013 г. № 3/29/54 и вынесено постановление от 14.03.2013 г. № 3/417, которым учреждению отказано в выдаче заключения о соответствии указанного помещения установленным требованиям в связи с тем, что оно не охраняется полицией.

Полагая, что данный отказ управления в выдаче заключения не основан на нормах действующего законодательства, учреждение обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Удовлетворяя заявленные требования, арбитражные суды пришли к выводу о том, что помещения для хранения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров учреждений здравоохранения, в том числе, и государственных, относящиеся к помещениям третьей категории, могут охраняться негосударственными организациями, имеющими лицензию на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности.

Управление федеральной службы указывает на противоречие норм действующего законодательства.

Суды эти вопросы исследовали и исходили при этом из следующего.

На основании пункта 1 статьи 8 Закона о наркотических средствах оборот наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров на территории Российской Федерации осуществляется только в целях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу пункта 10 Правил хранения наркотических средств охрана помещений, относящихся к третьей и четвертой категориям, осуществляется путем привлечения (помимо подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел) юридических лиц, имеющих лицензию на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности.

Вместе с тем подпунктом 25 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [4] на полицию возложена обязанность охраны на договорной основе имущества граждан и организаций, а также объектов, подлежащих обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 8 Перечня объектов, подлежащих обязательной охране полицией, утвержденного распоряжением Правительства РФ № 1629-р, в редакции, действующей на момент проведения управлением проверки, склады (комнаты) хранения наркотических средств и психотропных веществ, сильнодействующих, ядовитых, токсичных веществ и химических препаратов, в состав которых входят сильнодействующие, ядовитые и токсичные вещества, государственных органов и организаций, подлежат обязательной охране полицией.

Установлено, что пункт 8 Перечня, вступает в противоречие с пунктом 10 Правил хранения наркотических средств.

Установив в ходе рассмотрения настоящего дела конкуренцию положений указанных правовых актов арбитражные суды обеих инстанций, руководствуясь частью 2 статьи 13 АПК РФ [1], статьей 23 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [2], правомерно указали, что в рассматриваемом случае приоритетное значение имеет Постановление Правительства № 1148, поскольку данный нормативно-правовой акт имеет большую юридическую силу и более позднюю дату принятия.

При таких обстоятельствах суды пришли к обоснованному выводу о том, что оказание услуг по охране спорного помещения возможно не только на основании договора с подразделениями полиции, но и со специализированными организациями, имеющими соответствующую лицензию на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности.

Доводы управления о неприменении судами положений закона Российской Федерации от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [5] и постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» [6] были отклонены судом кассационной инстанции.

Проводимая реорганизация МВД России свидетельствует о том, что служба вневедомственной охраны не остановилась в своем развитии, а на нее возложены новые функции, выработаны новые подходы в служебной деятельности и поставлены принципиально новые задачи.

Так, Федеральным законом «О полиции» на вневедомственную охрану возложены такие функции, как инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (п. 25 ст 12), выдача предписаний об устранении выявленных нарушений в их охранной деятельности, в сфере оборота оружия и обеспечении сохранности государственной и муниципальной собственности (п. 26 ст. 13). Соответствующая нормативная база уже создана и с 2012 года служба приступила к практической реализации этих функций.

Кардинальным же изменением структуры службы и ее правового положения является подписанное 30 декабря 2011 г. распоряжение Правительства РФ № 2437-р [8] о создании федеральных государственных казенных учреждений на базе УВО (ОВО) с присоединением к ним в качестве филиалов подразделений вневедомственной охраны территориальных органов внутренних дел на районном уровне.

Поскольку на подразделения вневедомственной охраны возложен ряд специфических задач, являющихся отличительной чертой от других служб органов внутренних дел, создание ФГКУ было необходимо для сохранения за ними статуса юридического лица с сохранением лицевых счетов в органах федерального казначейства, договорной основы деятельности указанных подразделений по охране имущества граждан и организаций, правомочности ведения претензионно-исковой работы, исполнения функций администраторов доходов и выполнения прогнозных показателей по перечислению

средств в доход федерального бюджета, а также формирования тарифов на услуги.

В связи с этим в 2014 г. предлагается провести значительные организационно-правовые и практические мероприятия по переработке нормативно-правовых актов УВО (ОВО), подготовке положений о филиалах ФГКУ, доверенностей на руководителей филиалов, определяющих их полномочия, штатные расписания филиалов и иных документов, а также по перезаключению договоров (дополнительных соглашений) с контрагентами, переоформлению имущества подразделений вневедомственной охраны субъектов, обратив особое внимание на сохранение объемов охранных услуг, недопущение негативных фактов в связи с проведенной реорганизацией.

За последние 10 лет МВД России, ДГЗИ, ЦОРДВО и ГУВО МВД России подготовили для подразделений вневедомственной охраны более 230 указаний, направленных на совершенствование деятельности по обеспечению охраны объектов особой важности, в том числе содержащих требования о проведении работы по обследованию их технической укреплённости и устранению выявленных недостатков.

Это свидетельствует, не только о значении, которое придает МВД России усилению безопасности таких объектов, но и о наличии множества проблем.

К числу таких проблем можно отнести следующие:

- отсутствует законодательная регламентация вопросов, связанных с категорированием объектов;
- неопределенность процедур контроля за охраняемыми объектами отдельных категорий;

Поскольку указанные вопросы связаны с определением статуса и государственной охраной объектов особой важности, нет сомнений в том, что их решение должно быть обеспечено на федеральном уровне.

Кроме того, необходимо отметить, что оптимизация структур управленческих аппаратов вневедомственной охраны должна быть направлена прежде всего на усиление подразделений организационно-аналитической работы при обеспечении качественного подбора и обучения кадров для управленческой деятельности, в том числе с прохождением стажировки в штабных аппаратах органов внутренних дел.

Особо важные объекты являются предметом повышенного интереса преступных формирований, как правило, специально подготовленных. В их методы входят не только непосредственное осуществление диверсионных

акций, но и принуждение к их подготовке путем угроз или подкупа персонала объекта. По этой причине главными целями охраны являются исключение проникновения на объект и в жизненно важные центры объекта, полное ограничение доступа посторонних лиц и персонала в особые «зоны» объекта, выявление утечек опасных веществ (например, бытового газа), способных вызвать техногенные аварии. Кроме этого, с появлением на рынке охранных услуг частных структур, собственных служб безопасности объектов, расширением ими сфер своей деятельности, очень остро стоит вопрос о необходимости усиления государственного регулирования в области защиты имущества.

Учитывая угрозу совершения противоправных деяний на этих объектах, совместно с руководителями органов исполнительной власти территориальными органами внутренних дел и вневедомственной охраной осуществлён комплекс организационно-практических и предупредительно-профилактических мер.

Однако, защищенность объектов особой важности – состояние, при котором преодолевают или предельно снижают негативные последствия возникновения потенциальных опасностей от угроз техногенного, природного характера и преступных посягательств террористического характера.

Принцип защищенности объектов особой важности предполагает следующие основные элементы:

- координацию и взаимодействие субъектов защиты;
- оценку защищенности объектов особой важности;
- оценку надежности технических средств защиты.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
3. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. №57-ФЗ «О государственной охране» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
4. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

5. Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

7. Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

8. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. N 2437-р // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

9. Распоряжение Правительства РФ от 10.12.2013г. № 2324-р // Российская газета, 2013. 12 декабря.

10. Юдин Г. Г. К вопросу совершенствования нормативного правового обеспечения охраны объектов повышенной опасности в Российской Федерации / Г. Г. Юдин // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2009. – № 1.

References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 17, 1997 “On the Government of the Russian Federation” [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17 dekabrya 1997 g. №2-FKZ «O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii». *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

3. Federal Law No. 57-FL from May 27, 1996 “On State Guard” [Federal'nyj zakon ot 27 maja 1996 goda № 57-FZ «O gosudarstvennoj ohrane»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

4. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On the Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politzii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.

5. The Law of the Russian Federation No. 2487-1 from March 11, 1992 "On Private Detective and Security Activities in the Russian Federation" [Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 11.03.1992 № 2487-1 «O chastnoi detektivnoi i okhrannoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

6. RF Government Order No. 587 from 14.02.1992 "Issues of Private Detective (investigative) and Private Security Activity" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 14.02.1992 № 587 «Voprosy chastnoi detektivnoi (systnoi) i chastnoi okhrannoi deyatelnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

7. RF Government Order No. 1629-r from November 2, 2009 "On Approval of the List of Objects Subject to Mandatory Protection by Police Units of Extradepartmental Security Service of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation" [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 2 noyabrya 2009 g. № 1629-r "Ob utverzhdenii Perechnya ob"ektov, podlezhashchikh obyazatel'noi okhrane podrazdeleniyami militsii vnevedomstvennoi okhrany pri organakh vnutrennikh del RF"]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

8. RF Government Decree No. 2437-r from 30 December, 2011 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2011 g. N 2437-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

9. RF Government Decree No. 2324-r from December 10, 2013 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.12.2013g. № 2324-r]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, from December 12, 2013.

10. Yudin G. G. Towards the Issue of Improving the Normative Legal Ensuring of Protection of High Risk Objects in the Russian Federation [K voprosu sovershenstvovaniya normativnogo pravovogo obespecheniya okhrany ob"ektov povyshennoi opasnosti v Rossiiskoi Federatsii]. «*Chernye dyry*» v *Rossiiskom zakonodatel'stve – "Black Holes" in the Russian Legislation*, 2009, no. 1.