

## РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ»: ОБОСНОВАНИЕ, СТРАТЕГИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ

**Майоров В. И.**

*Тюменский институт повышения квалификации  
сотрудников органов внутренних дел МВД России  
г. Тюмень, Российская Федерация  
E-mail: 1955715@rambler.ru.*

**Квасов В. Б.**

*Тюменский институт повышения квалификации  
сотрудников органов внутренних дел МВД России  
г. Тюмень, Российская Федерация  
E-mail: VladKwasov@yandex.ru.*

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования государственной охранной деятельности в Российской Федерации. Указано на отсутствие концептуальных основ осуществления данного вида охранной деятельности, которая в настоящее время регулируется массивом разрозненных нормативных правовых актов, содержащих пробелы и противоречия. Цель: на основе анализа законодательства, регулирующего осуществление государственной охранной деятельности в России, и материалов правоприменительной практики обосновать потребность в разработке проекта нового закона, упорядочивающего отношения в данной сфере. Методы анализа: в исследовании были использованы метод формально-юридического анализа текстов нормативных правовых актов, сравнительно-правовой метод, системный метод, метод правового моделирования и др. Результаты: охарактеризовано состояние правового регулирования государственной охранной деятельности в России, указаны основные недостатки данного регулирования, разработана концепция проекта закона «О государственной охранной деятельности в РФ». Вывод: законодательство в любой сфере должно отвечать признакам системности и непротиворечивости, быть согласованным с современными социально-экономическими потребностями, в связи с чем разработка и принятие Федерального закона «О государственной охранной деятельности в РФ» является ключевым этапом совершенствования охранного законодательства, направленным на обеспечение должного уровня защищенности важных объектов.

**Ключевые слова:** государственная охранная деятельность; концепция; законопроект; правовое регулирование; ведомственная охрана; Росгвардия; юридические лица с особыми уставными задачами.

**Для цитирования:** Майоров, В. И. Разработка концепции проекта закона «О государственной охранной деятельности в РФ»: обоснование, стратегия, перспективы / В. И. Майоров, В. Б. Квасов // Правопорядок: история, теория, практика. — 2021. — № 1 (28). — С. 19–32.

# DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF THE DRAFT LAW “ABOUT THE STATE SECURITY ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION”: JUSTIFICATION, STRATEGY, PROSPECTS

**V. I. Mayorov**

*Tyumen Institute of Advanced Training of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
Tyumen, Russian Federation  
E-mail: 1955715@rambler.ru.*

**V. B. Kvasov**

*Tyumen Institute of Advanced Training of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
Tyumen, Russian Federation  
E-mail: VladKvasov@yandex.ru.*

**Abstract.** The article is devoted to the study of the state's security activity legal regulation problems. It is pointed out that there is no conceptual basis for the performance of this type of security activity, which is currently regulated by an array of disparate regulatory legal acts containing gaps and contradictions. Objective: based on the analysis of the legislation regulating the state security activities in Russia and the materials of legal practice, to justify the need to develop a draft new law regulating relations in this area. Methods of analysis: the study used the method of formal legal analysis of the texts of normative legal acts, the comparative legal method, the system method, the method of legal modeling, etc. Results: the state of legal regulation of state security activities in Russia is characterized, the main shortcomings of this regulation are indicated, the concept of the draft law “About The State Security Activity in the Russian Federation” is developed. Conclusion: legislation in any field should meet the signs of consistency and coherency, be coordinated with modern socio-economic needs, and therefore the development and adoption of the federal law “About The State Security Activity in the Russian Federation” is a key stage in improving security legislation aimed at ensuring the proper level of protection of important objects.

**Keywords:** state security activity; concept; draft law; legal regulation; departmental security; Rosgvardiya; legal entities with special statutory tasks.

**For citation:** Mayorov, V. I., Kvasov, V. B. Development of the Concept of the Draft Law “About the State Security Activity in the Russian Federation”: Justification, Strategy, Prospects. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice], 2021, no. 1 (28), pp. 19–32. (In Russ.)

## Введение

Специфика охранной деятельности в Российской Федерации заключается в том, что определенные категории важных объектов подлежат исключительно государственной охране, частная охранная деятельность на них не распространяется. Перечень данных объектов представлен в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности». Тем не менее легальная дефиниция «государственной охранной деятельности» отсутствует, и само понятие не употребляется в действующем законодательстве.

Вместе с тем анализ правового регулирования охранной деятельности позволяет выделить среди существующих участников рынка охранных услуг ряд субъектов, чей административно-правовой статус обладает своей спецификой: расширенные права и полномочия, в том числе по применению физической

силы, спецсредств и оружия, особые задачи, указанные в федеральных законах, право осуществлять охрану объектов из Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, и многое другое. Данные субъекты осуществляют государственную охранную деятельность и в большинстве своем находятся в ведении соответствующих органов исполнительной власти или функционируют в виде государственных предприятий. Правовые основы их деятельности закреплены, как правило, в отдельных (по видам — ведомственная, государственная) или профильных законодательных и иных нормативных правовых актах. При этом данные нормативные акты не образуют собой четкую систему, их положения могут иметь противоречивое или двойственное толкование, что усугубляется наличием отличных друг от друга требований, предъявляемым к различным субъектам государственной охранной деятельности,

и существующих для них ограничений. Многие нормативные правовые акты были разработаны достаточно давно и не отвечают современным потребностям общества и государства в сфере охранных услуг. Кроме того, происходит постепенное размывание критериев отнесения тех или иных субъектов охранной деятельности к государственному и частному видам охраны.

Вышеперечисленное обуславливает необходимость разработки системообразующего закона о государственной охранной деятельности, которую, по нашему мнению, следует начать с создания концепции данного закона.

Слово «концепция» происходит от лат. *conceptio* — понятие, понимание, замысел. Среди ученых отсутствует единое мнение по поводу того, что представляет собой концепция проекта закона. Данное понятие может рассматриваться как некий документ [15], процесс [10], прием юридической техники [1], но большинство авторов едино во мнении, что разработка верной концепции законопроекта является важным этапом в законотворчестве, оказывающим значительное влияние на качество будущего закона.

Недостаточно высокое качество принимаемых в последнее время законов, наличие в них пробелов и противоречий во многом обусловлены игнорированием этапа разработки концепции проекта закона. Как отмечают правоведы, «не секрет, что при анализе значительной части уже разработанных законопроектов не удается выявить ни новых прав и обязанностей, ни собственного предмета регулирования, ни оригинальных предписаний» [4, с. 387].

Именно для этого необходимы концепции законопроектов: в них заранее раскрываются и становятся доступными обществу основные параметры будущего закона, предпринимаются попытки сформулировать новеллы, показать специфику и оригинальность будущего акта, динамику прав и обязанностей субъектов соответствующих правоотношений. В связи с чем нами предпринята попытка разработать концепцию проекта федерального закона «О государственной охранной деятельности в РФ», наиболее важные положения которой будут изложены в данной статье.

### **Понятие и система государственной охранной деятельности**

Проблематика реализации государственной охранной деятельности недостаточно изучена в юридической литературе. Более популярной темой исследования является правовое регулирование частной охранной деятельности, имеющей более четкие нормативно-правовые

основы [2; 8; 11; 16]. Государственная охрана характеризуется в основном через деятельность ее субъектов [3; 5; 7; 9; 12; 13]. При этом подобные исследования носят фрагментарный характер и достаточно быстро утрачивают актуальность ввиду высокой динамичности развития административного законодательства. Вследствие этого проведенное нами исследование в большей степени основано на анализе текстов нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, а также материалов правоприменительной практики.

Для начала необходимо определить понятие и сущность государственной охранной деятельности, состав субъектов, ее осуществляющих.

Как было сказано выше, в действующем законодательстве отсутствует определение понятия «государственная охранная деятельность». При этом длительное время в правовых актах и документах использовалось понятие «государственная охрана» в значении синонимичном рассматриваемому понятию — как совокупность всех государственных органов и организаций, осуществляющих охранную деятельность, однако позже из-за двойственного толкования государственной охраны, определение которой также имеется в Федеральном законе от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее — Закон «О государственной охране»)<sup>1</sup>, в законодательство были внесены изменения. Прежде всего они коснулись названия Перечня объектов, подлежащих государственной охране, замененного на «Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется»<sup>2</sup>. В данный Перечень включены объекты, безопасность которых важна для государства, ввиду их особого статуса<sup>3</sup>, поэтому охрана таких объектов является прерогативой государственных охранных структур.

<sup>1</sup> О государственной охране : Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Согласно ст. 1 данного закона гос. охрана — это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления гос. 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 (дата обращения: 17.12.2020).

<sup>2</sup> Вопросы частной детективной (сыскальной) и частной охранной деятельности : постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

<sup>3</sup> Опр. Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1863-О-О // «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

Содержание Перечня и субъекты охраны при этом не изменились, вследствие чего путем построения цепочки логических заключений мы можем определить следующее: если на объекты не распространяется частная охранная деятельность, значит, распространяется государственная охранная деятельность (поскольку на рынке охранных услуг в РФ существуют частные и государственные структуры); ранее объекты назывались «подлежащими государственной охране», следовательно, государственная охрана и государственная охранная деятельность в данном случае имеют идентичное значение. В подобном значении «государственная охрана» и «объект, подлежащий государственной охране» фигурируют во многих документах и в настоящее время, несмотря на изменения законодательства<sup>1</sup>. Но следует учесть, что такое значение понятие государственной охраны имеет в широком смысле, тогда как в Законе «О государственной охране», регулирующем деятельность Федеральной службы охраны РФ, оно употребляется в узком смысле.

Государственная охранная деятельность имеет принципиальные отличия от частной охранной деятельности. Последняя возникла в России относительно недавно — после распада СССР, тогда как многие субъекты государственной охраны были образованы в Советском Союзе еще в первой половине XX века. В связи с этим отсутствие закона о государственной охранной деятельности, имеющей многолетнюю историю функционирования, является значительным упущением.

Государственная охранная деятельность осуществляется специализированными субъектами, наделенными соответствующими полномочиями.

Характеризуя сферу охранных услуг в целом, обозначим существующие субъекты охраны, а также законы, регулирующие их деятельность:

1. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»):

— вневедомственная охрана (за исключением статей 5, 8 и 9 распространяется Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», далее — Закон «О ведомственной охране»);

<sup>1</sup> См., например: Решение № 08-01-201 по жалобе ФГУП «Охрана» Росгвардии на действия аукционной комиссии Кемеровского областного суда // ФАС : База решений и правовых актов : [сайт]. — URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/novosibirskoe-ufas-rossii/08-01-201-c3599f67-2b70-4cb4-a1e1-d39187e3c62b> (дата обращения: 04.02.2021).

— специализированные подразделения по охране важных государственных объектов и специальных грузов (за исключением статей 5, 8 и 9 Закон «О ведомственной охране»);

— ФГУП «Охрана» Росгвардии (за исключением статей 5, 8 и 9 Закон «О ведомственной охране»).

2. Федеральная служба охраны РФ (Закон «О государственной охране»).

3. Министерство внутренних дел Российской Федерации (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»):

— подразделения полиции по охране дипломатических представительств.

4. Юридические лица с особыми уставными задачами. Предприятия и организации, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами (ст. 4 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»):

— частные охранные организации (Закон «О частной охранной деятельности»);

— ведомственная охрана (Закон «О ведомственной охране»), право на создание которой имеют:

а) федеральные органы исполнительной власти: МЧС России, Минобороны России (в составе воинских частей), Минтранс России, Минфин России, Росжелдор, Росрезерв; Минкультуры России и Минстрой России имеют право, но ведомственная охрана не создана. Ведомственная охрана Минпромторга России, Минцифры России, Минсельхоза России, Минэнерго России была присоединена к ФГУП «Охрана» Росгвардии в 2017–2020 гг;

б) организации: ГК «Росатом», ГК «Ростех», ГК «Роскосмос», ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть», ПАО «НК «Роснефть»; АК «Алроса».

5. Иные юридические лица с особыми уставными задачами (имеют право на получение оружия для охранной деятельности в соответствии со статьей 12 Закона «Об оружии» для выполнения обязанностей, закрепленных профильным федеральным законом): Центральный Банк России; Объединение «РОСИНКАС»; Сбербанк; ФГУП «Главный центр специальной связи»; ФГУП «Почта» России; МИД России; территориальные органы и организации Росгидромета; органы и учреждения, осуществляющие лесную охрану; подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности; органы охотничьего надзора; надзора за особо охраняемыми природными территориями; надзора за использованием объектов животного мира и среды их обитания; рыболовства и сохранения

водных биоресурсов; организации геолого-разведки (добычи и переработки) полезных ископаемых, драгметаллов и камней (распространяются отдельные статьи Закона «О ведомственной охране»).

Таким образом, на рынке охранных услуг Российской Федерации присутствует значительное количество субъектов охраны, деятельность которых регулируется, как правило, отдельными или профильными нормативными правовыми актами. Так, например, статья 86.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает, что «Российским объединением инкассации осуществляются функции по перевозке (транспортированию) денежных средств и ценностей (в том числе по инкассации наличных денег), по обеспечению безопасности объектов Банка России, охране мест хранения денежных средств, ценностей и драгоценных металлов. На работников Российского объединения инкассации, осуществляющих указанные в части первой настоящей статьи функции, распространяются права и обязанности работников ведомственной охраны, предусмотренные статьями 6, 7, 11–18 и 20 Федерального закона от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране»<sup>1</sup>. Кроме указанного профильного закона, предметом которого являются отнюдь не правоотношения по оказанию охранных услуг, полномочия Объединения «РОСИНКАС» по охране объектов больше нигде не закреплены, и что вызывает больше всего вопросов — не находят они отражения даже в самом Законе «О ведомственной охране», статьи которого распространяются на работников данного юридического лица.

В развитие существующих федеральных законов постоянно принимаются законодательные и иные нормативные акты, совокупность которых характеризуется бессистемностью и хаотичностью правового регулирования, наличием многочисленных пробелов и противоречий.

При этом зачастую весьма сложно определить, относится тот или иной субъект к государственной или к частной охране, прежде всего это касается юридических лиц с особыми уставными задачами. Не вызывает сомнений принадлежность к государственной охране субъектов, перечисленных в первых трех пунктах, а также ведомственной охраны, существующей в виде государственных предприятий

или в составе воинских частей (Министерство обороны РФ). Однако нельзя сказать того же о ведомственной охране, создаваемой в виде частных охранных организаций, и юридических лицах с особыми уставными задачами, находящихся в частной собственности.

### **Современное состояние правового регулирования государственной охранной деятельности: основные проблемы**

Если соотносить конкретные виды государственной охранной деятельности с существующими в данной сфере законами, то анализ деятельности ФСО России и регулирующего ее нормативного правового акта позволяет утверждать, что положения Закона «О государственной охране» достаточно четко устанавливают основы административно-правового статуса государственной охраны ФСО России, направлены на правовое регулирование деятельности только этого субъекта и не требуют каких-либо системных изменений. То же самое относится к подразделениям МВД России по охране дипломатических представительств, чья деятельность урегулирована Законом «О полиции».

По-иному обстоит дело с Законом «О ведомственной охране». Как следует из названия, данный нормативный правовой акт изначально определял правовое положение органов ведомственной охраны, однако позже его действие было распространено на вневедомственную охрану и ФГУП «Охрана», находящиеся в то время в сфере ведения МВД России. По замыслу законодателя такое решение носило временный характер, как это было указано в ст. 26 Закона «О ведомственной охране» — до принятия соответствующего закона, регулирующего деятельность вневедомственной охраны и образованного от нее предприятия. Тем не менее позже вневедомственная охрана и ФГУП «Охрана» были присоединены к Росгвардии, а в новой редакции Закона «О ведомственной охране» указано лишь, что его действие за исключением статей 5, 8 и 9 распространяется «на военизированные и сторожевые подразделения организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему 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». Из этого следует, что Закон «О ведомственной охране» в настоящее время

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

регулирует деятельность всех, осуществляющих оказание охранных услуг подразделений и организаций Росгвардии: вневедомственной охраны, специализированных подразделений по охране важных государственных объектов и специальных грузов, ФГУП «Охрана».

Ряд исследователей, изучавших организационные и правовые проблемы обеспечения безопасности объектов силами вневедомственной охраны (И. А. Косицин, О. И. Маликова и др. [9; 14]), неоднократно высказывали мнение о необходимости создания отдельного федерального закона о вневедомственной охране. Однако за столько лет законодатель так и не решился разработать и принять такой нормативный правовой акт.

По нашему мнению, ситуация, когда один и тот же федеральный закон регулирует деятельность субъектов, относящихся к различным видам государственной охранной деятельности, обладающих различным правовым статусом, негативно сказывается на эффективности такого правового регулирования. Несомненно, многие положения Закона «О ведомственной охране» равным образом применимы как к ведомственной, так и к вневедомственной охране, тем не менее даже в самом названии закона четко отражено, какой именно вид охранной деятельности он регулирует.

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

Разработка ФЗ о вневедомственной охране в современных условиях уже не является достаточно востребованной, однако полагаем, что разработка и принятие Закона «О государственной охранной деятельности», в котором каждому из ее субъектов, в том числе вневедомственной охране, была бы уделена отдельная глава, позволит прояснить многие спорные моменты, касающиеся правового регулирования государственной охранной деятельности.

Помимо указанного системного недостатка в Законе «О ведомственной охране» имеется еще немало спорных положений, требующих корректировки.

Во-первых, в настоящее время правом создания ведомственной охраны обладают не только федеральные органы исполнительной власти, как это было изначально, но и организации вне зависимости от формы собственности.

Негосударственные организации, как правило, создают ведомственную охрану в форме частных охранных организаций. Деятельность частных охранных организаций (ЧОО) должна регулироваться Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Однако если ЧОО получают статус ведомственной охраны, их деятельность начинает регулироваться Законом «О ведомственной охране», что вносит путаницу и неопределенность в правовое регулирование. При этом объекты, которые охраняют данные ЧОО, как правило, содержатся в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Возникает логическое противоречие — ведь частные охранные организации и осуществляют частную охранную деятельность.

Данную проблему можно обозначить как размывание границ между частной охранной деятельностью и государственной. Она усугубляется тем, что изменениями в охранном законодательстве, осуществляемыми на протяжении последних нескольких лет, некоторые «юридические лица с особыми уставными задачами», существующие в форме негосударственных организаций и не обладающие статусом органов вневедомственной охраны, были наделены полномочиями сотрудников ведомственной охраны для более эффективного обеспечения охраны объектов.

Перечень данных юридических лиц не является постоянным и не закреплен в конкретном нормативном акте, в отличие от органов ведомственной охраны, что значительно усложняет контроль за их деятельностью. Практически любая организация, оказывающая охранные услуги, может быть наделена расширенными полномочиями в случае, например, заключения контракта на охрану железнодорожного вокзала. Это стало возможным вследствие введения следующих положений Федерального закона «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ<sup>1</sup>:

— ст. 1: «подразделения транспортной безопасности — осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица»;

<sup>1</sup> О транспортной безопасности : Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

— п. 3 ст. 12.3: «работники подразделений транспортной безопасности после прохождения профессиональной подготовки и медицинского осмотра при выполнении должностных обязанностей имеют право на применение физической силы, специальных средств и служебного огнестрельного оружия в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

Работники частных охранных организаций, занимающиеся обеспечением транспортной безопасности, фактически получают полномочия работников ведомственной охраны, которая является видом государственной охраны, что вносит дополнительную путаницу в правовое регулирование.

Кроме того, как уже говорилось выше, некоторые профильные нормативные правовые акты устанавливают, что ряд положений Закона «О ведомственной охране» распространяется на работников таких организаций, как Сбербанк, Объединение «РОСИНКАС» и др.

Можно резюмировать, что Закон «О ведомственной охране» регулирует полностью или в отдельных своих положениях деятельность большинства субъектов рынка охранных услуг в РФ. Причем, из его содержания следует лишь то, что данным законом урегулировано правовое положение ведомственной охраны и подразделений Росгвардии, занимающихся охраной объектов. О том, что отдельные статьи нормативного акта распространяются на другие субъекты охранной деятельности, в самом законе не упоминается. Очевидно, что подобное правовое регулирование не отличается корректностью или эффективностью и требует изменений, которые мы видим в замене Закона «О ведомственной охране» новым нормативным правовым актом — федеральным законом «О государственной охранной деятельности в РФ». В нем те государственные субъекты охранной деятельности, на которые распространяется действие положений Закона «О ведомственной охране», должны получить отдельное и полноценное регулирование их деятельности, четко определяющее административно-правовой статус каждого субъекта, существующие между ними сходства и различия.

Во-вторых, существенным недостатком Закона «О ведомственной охране» является наличие противоречивой нормы, различные толкования которой по-разному определяют полномочия ведомственной охраны по обеспечению безопасности объектов.

Согласно ст. 8 Закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана осуществляет

защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Также в указанной статье перечислены некоторые категории объектов, принадлежащих организациям, но их перечень является закрытым. Тем не менее законодатель добавил в статью норму, дающую понять, что ведомственная охрана может осуществляться и в отношении иных объектов: «защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами»<sup>1</sup>. Данная норма может толковаться расширительно, что на практике вызывает наличие широкого спектра мнений касательно полномочий ведомственной охраны по охране объектов.

Ранее ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» (бывшая ведомственная охрана Минцифры России) считало возможным охранять любые объекты, в том числе негосударственной собственности, что было закреплено в уставе данной организации. На практике различные инстанции (УФАС, судебные органы) во многих случаях признавали право ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» охранять объекты за пределами его компетенции, причем трактовка полномочий предприятия также не являлась однозначной: в одних случаях признавалось его право охранять объекты как государственной, так и частной собственности (не находящиеся в ведении каких-либо органов власти), а также объекты, подлежащие государственной охране. В других случаях на основании еще одного варианта толкования ст. 8 Закона «О ведомственной охране» указывалось, что ведомственная охрана может осуществлять защиту любых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (не только в компетенции Минцифры).

Росгвардия, осуществляющая функции регулятора в сфере ведомственной охраны с 2016 г., предпринимает попытки привести осуществление данного вида охраны в соответствие с законодательством. Однако возможность многозначного толкования правовых норм значительно затрудняет деятельность контрольно-надзорного ведомства, в силу того что многие субъекты имеют собственное понимание статуса ведомственной охраны. Так, судебные органы довольно часто принимают

<sup>1</sup> О ведомственной охране : Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

сторону Росгвардии: согласно позиции Верховного Суда РФ ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» имело право осуществлять охрану только тех объектов, которые находятся в сфере ведения Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

В то время как Федеральная антимонопольная служба полагает, что Росгвардия, указывая на отсутствие у ведомственной охраны права охранять объекты, которые находятся вне ведения создавшего ее органа власти, пытается ограничить конкуренцию в этой сфере, которую предприятия ведомственной охраны создают для ФГУП «Охрана» Росгвардии<sup>2</sup>.

Позже данный конфликт был частично разрешен путем присоединения к Росгвардии ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», а также некоторых других предприятий ведомственной охраны — ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России, ФГУП «Ведомственная охрана Минсельхоза России». Тем не менее спорная правоприменительная практика продолжает сохраняться; теперь уже основным фигурантом дел выступает ведомственная охрана (УВО) Минтранса России. Так, по делу об охране Северного флотского военного суда после решения трех судов нижестоящих инстанций, не позволяющих охранять УВО Минтранса объекты, которые находятся вне сферы ведения этого министерства и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, Верховный Суд РФ в своем Определении постановил, что ведомственная охрана может охранять любую государственную собственность<sup>3</sup>.

Представляется, что для осуществления государственной охраны объектов приоритетное значение имеет не конкуренция между различными охранными структурами, а эффективность такой охраны, которая обусловлена, в частности, последовательностью

правового регулирования и четкостью в определении субъекта охраны. Конкуренция между государственными охранными структурами, по нашему мнению, неуместна в принципе, это свидетельствует о разобщенности действий различных органов власти, отсутствии единой политики в сфере государственной охраны.

На устранение рассматриваемого противоречия направлена законодательная инициатива Правительства РФ, которое внесло на рассмотрение в Государственную Думу РФ законопроект № 1071485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон „О ведомственной охране“», которым предполагается уточнить категории охраняемых ведомственной охраной объектов, а также установить прямой запрет на охрану объектов, не включенных в утверждаемые в установленном порядке перечни охраняемых объектов<sup>4</sup>. В пояснительной записке к данному законопроекту отмечается, что «действующая редакция абзаца второго статьи 8 Федерального закона № 77-ФЗ порождает предпосылки к тому, что подразделения ведомственной охраны ряда федеральных государственных органов и организаций, в большинстве своем являющиеся коммерческими организациями, преследуя цели извлечения прибыли, принимают под защиту объекты, не относящиеся к сфере ведения соответствующего федерального государственного органа или организации»<sup>5</sup>. Безусловно, заключения создателей рассматриваемого проекта закона имеют под собой достаточные основания, однако, полагаем, что лишь одних точечных изменений Закона «О ведомственной охране» недостаточно для устранения всех существующих проблем правового регулирования государственной охранной деятельности.

Также немалое количество сложностей в правоприменительной практике связано с наличием у субъектов государственной охранной деятельности исключительного права охранять объекты, указанные в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (далее — Перечень), утвержденном постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности». При этом их компетенция по охране объектов четко не определена и зачастую сразу несколько

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 17 июля 2017 г. № 302-ЭС17-8484 по делу № А19-8214/2016 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17072017-n-302-es17-8484-po-delu-n-a19-82142016/>; Определение Верховного Суда РФ от 16 июня 2017 г. № 304-КГ17-7041 // Судебные и нормативные акты РФ : [сайт]. URL: <http://sudact.ru/vsrif/doc/VjcyNL5e5tdb/> (дата обращения: 17.11.2020).

<sup>2</sup> По вопросу о заключении государственных контрактов на охрану зданий : письмо ФАС России от 13 октября 2017 г. № ИА/70852/17 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 11.12.2020).

<sup>3</sup> Определение Судебной коллегии ВС РФ от 07 июня 2019 г. по делу № 56-1296/2018 // Картотека арбитражных дел : [сайт]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=A56-1296%2F2018> (дата обращения: 15.02.2021).

<sup>4</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» : законопроект № 1071485-7 // Система обеспечения законодательной деятельности ФАС «Законотворчество» : [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1071485-7> (дата обращения: 15.02.2021).

<sup>5</sup> Там же.



субъектов государственной охранной деятельности могут претендовать на охрану того или иного объекта.

Заключение контрактов на оказание охранных услуг для государственных нужд происходит путем использования конкурсной системы закупок товаров и услуг, введенной Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее — Закон № 44-ФЗ). Исключение составляет охранная деятельность ФСО России, обеспечение которой является расходным обязательством РФ, а также деятельность иных субъектов государственной охраны, осуществляемая не по договорам.

В процессе закупки охранных услуг кроются свои сложности. Как отмечает специалист в сфере закупок, главный редактор журнала «ПРОГОСЗАКАЗ.РФ» О. Ю. Гурин, зачастую заказчик на этапе подготовки закупки «попросту не отдает себе отчета в том, что на занимаемые им объекты не распространяется частная охранная деятельность» [6, с. 70], приводя в качестве примера ряд судебных решений: постановление ФАС Поволжского округа от 18 мая 2015 г. по делу № А72-11245/2014, постановление ФАС Поволжского округа от 02 июля 2015 г. по делу № А49-10223/2014, постановление 8-го ААС от 21 января 2015 г. по делу № А81-1552/2014 и др.

Причиной этого служит то, что в вышеуказанном Перечне объекты в большинстве своем не конкретизированы, названы лишь в общей форме. Отнесение конкретного объекта к категории подлежащих государственной охране со стопроцентной вероятностью возможно лишь в случае, если объект включен в перечень объектов ведомственной или вневедомственной охраны [17]. Иначе сначала необходимо доказать, что объект относится к одной из категорий, указанных в Перечне, а затем требуется определение субъекта охраны, обладающего соответствующими полномочиями, с учетом существующих для него ограничений, которые сами субъекты охраны соблюдают далеко не всегда (как например, некоторые организации ведомственной охраны). В итоге возникает большое количество судебных споров о компетенции субъектов охранных услуг, в процессе которых суды нередко затрудняются прийти к единому решению<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Постановление суда апелляционной инстанции по делу № А19-5396/2013. URL: <https://rospravosudie.com/court-4-arbitrazhnyj-apellyacionnyj-sud-s/judge-skazhutina-elena-nikolaevna-s/act-307385437/> (дата обращения: 15.01.2021).

Данный недостаток правового регулирования связан с отсутствием четких критериев отнесения объектов к подлежащим государственной охране и общей неоднозначностью обозначения объектов в Перечне объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Для определения того, какие объекты понимаются, например, под объектами по разработке и (или) производству средств защиты сведений, составляющих государственную тайну (п. 12 Перечня), или объектами по производству и хранению государственных наград, монет, денежных знаков и защищенной полиграфической продукции (п. 8 Перечня), требуется обращение к иным нормативным правовым актам, из содержания которых также не всегда можно точно определить значение искомых понятий.

### **Общая характеристика структуры и содержания законопроекта**

Перечисленные недостатки правового регулирования носят системный характер, порождая большое количество связанных с ними проблем. Следовательно, для их решения необходимо комплексное совершенствование законодательства, которое должно начаться с разработки и принятия нормативного правового акта, регламентирующего деятельность всех государственных субъектов рынка охранных услуг. При этом каждому из субъектов должна быть посвящена отдельная глава закона, включающая в себя положения об особенностях организации, конкретной сфере деятельности, полномочиях по охране определенных объектов, которые должны быть четко разграничены между всеми субъектами государственной охраны. Объектам охраны следует уделить особое внимание, в том числе их соотношению с Перечнем объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Все объекты из указанного Перечня должны быть распределены между субъектами государственной охранной деятельности и указаны в соответствующих статьях об охраняемых объектах,

Полагаем, что оптимальным вариантом будет посвятить отдельные главы ведомственной охране; вневедомственной охране и специальным подразделениям по охране важных государственных объектов и специальных грузов войск национальной гвардии; юридическим лицам с особыми уставными задачами, среди которых особое положение занимает ФГУП «Охрана» Росгвардии, имеющее наиболее широкие полномочия. Следует отметить, что, поскольку проект закона носит название «О государственной охранной

деятельности», имеются в виду юридические лица, находящиеся в государственной собственности, или компании, у которых государство является основным акционером.

Деятельность частных охранных организаций должна регулироваться законом о частной охранной деятельности, а не профильными законами, не относящимися к охранному законодательству, но почему-то регулирующие отношения в этой сфере. По нашему мнению, неверным здесь является не только способ правового регулирования, представляется сомнительным и само содержание норм, наделяющих частных охранников правами и полномочиями сотрудников государственных служб. Данные структуры имеют многие отличия в их правовом статусе, основаниях деятельности (лицензии у ЧОО и нормативные правовые акты у субъектов государственной охраны), кадровом составе, ресурсной базе и уровне подготовки сотрудников. ЧОО нередко занижают цену контракта, чтобы выиграть его по системе закупок, что негативно сказывается на оснащенности и квалификации охранников и общем уровне защищенности объекта.

Кроме того, в системе конкурсных закупок товаров и услуг, несмотря на ее постоянное совершенствование, имеется немало возможностей для различного рода махинаций. Именно поэтому для всех важных объектов, входящих в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, должны быть четко определены субъекты охраны — не частные, а только государственные, в полном соответствии с названием данного Перечня. Следует исключить возможность определения субъекта охраны путем конкурсной системы и регламентировать для всех объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, условия закупок охранных услуг у единственного подрядчика (исполнителя). Основания для заключения контракта без проведения конкурсных процедур для определения исполнителя указаны в ст. 93 Закона № 44-ФЗ<sup>1</sup>. Возможность заключения контракта на оказание охранных услуг по данным основаниям существует и в настоящее время, однако она сопряжена с некоторыми трудностями, к тому же в силу общей неоднозначности охранного законодательства заказчики зачастую и не подозревают о наличии такой возможности.

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

Возвращаясь к законопроекту, также мы считаем, что нет необходимости включать в него главу, регламентирующую деятельность ФСО России. Данная структура обладает наибольшей спецификой среди всех субъектов государственной охранной деятельности, и отношения по осуществлению ведомством своих функций достаточно полно урегулированы действующим Законом «О государственной охране». Поэтому будет достаточно лишь внести небольшие изменения в указанный нормативный правовой акт, связанные с принятием закона «О государственной охранной деятельности», в частности, касающиеся разграничения понятия государственной охраны в широком и узком смысле.

В общих положениях разрабатываемого проекта закона следует дать определения ключевых понятий: государственная охранная деятельность, субъект государственной охранной деятельности (государственной охраны), ведомственная охрана, вневедомственная охрана, объект, подлежащий государственной охране.

Не углубляясь излишне в процесс составления определений, тем не менее сформулируем собственную дефиницию такого основополагающего понятия, как государственная охранная деятельность — это деятельность специально уполномоченных субъектов, осуществляемая в интересах государства с целью обеспечения состояния защищенности охраняемых объектов путем использования специальных правовых, организационных, технических и иных мер.

Также в общих положениях необходимо указать основные принципы и задачи государственной охранной деятельности.

В прочих главах закона должны быть закреплены общие для субъектов государственной охранной деятельности полномочия по применению оружия, силы и спецсредств; гарантии правовой и социальной защиты сотрудников; положения, регламентирующие особенности контроля за их деятельностью; отдельные статьи должны быть уделены ответственности работников и возможности обжалования их действий. Многие из указанных положений содержатся в Законе «О ведомственной охране», и, по нашему мнению, их вполне возможно перенести в новый закон с некоторыми корректировками. Исключение составляет контроль за деятельностью субъектов государственной охраны, который сегодня не является достаточно эффективным: при проведении проверок Росгвардия постоянно обнаруживает нарушения в деятельности юридических лиц с особыми уставными задачами. По итогам проверок выписываются

штрафы и предписания, которые проверяемые организации нередко оспаривают в суде, и ситуация остается практически без изменений.

В новом законе, по нашему мнению, необходимо закрепить основы контроля за деятельностью различных субъектов государственной охранной деятельности, которые могут иметь свою специфику для каждого субъекта. Конкретизировать механизм и порядок проведения контрольных мероприятий следует в приказах Росгвардии, разработанных с учетом последних изменений законодательства.

**Идея, цель, предмет, последствия реализации проекта закона «О государственной охранной деятельности в РФ» и его место в системе действующего законодательства**

Таким образом, *основной идеей* законопроекта «О государственной охранной деятельности в РФ» является установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении государственной охранной деятельности. В законе должны быть определены организационно-правовые основы создания и деятельности всех государственных субъектов охраны (за исключением ФСО России).

*Целью* законопроекта является обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере государственной охранной деятельности.

*Предметом* правового регулирования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении государственной охранной деятельности.

Также при разработке концепции проекта закона требуется определить его *место в системе действующего законодательства*.

Законопроект представляет собой проект нормативного правового акта, регламентирующего отношения в сфере государственной охранной деятельности и выполняющего роль системообразующего (базового) акта в данной сфере.

В соответствии с Классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511, проект закона «О государственной охранной деятельности в РФ» будет относиться к разделу «160.000.000 Безопасность и охрана правопорядка»<sup>1</sup>. В связи с принятием

<sup>1</sup> О классификаторе правовых актов : Указ Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 (ред. от 28 июня 2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.12.2020).

законопроекта будут подлежать признанию утратившими силу Закон «О ведомственной охране», а также нормы федеральных законов, вносящие в него изменения.

Кроме того, для обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в сфере охранных услуг с принятием проекта закона будут подлежать изменению отдельные нормативные правовые акты РФ, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере охранной деятельности:

— Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии»;

— Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;

— профильные нормативные правовые акты: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и др.

Принятие законопроекта позволит:

— разрешить многие правовые пробелы и противоречия в законодательстве о государственной охранной деятельности;

— разграничить функции соответствующих органов государственной власти и организаций по осуществлению охранных услуг;

— усилить контроль за деятельностью субъектов государственной охранной деятельности, в том числе контроль за оборотом используемого ими оружия;

— обеспечить формирование и проведение единой политики в сфере государственной охраны;

— привести осуществление государственной охранной деятельности в соответствии с современными социально-экономическими потребностями.

### **Заключение**

В завершение следует отметить, что попытки совершенствования правового регулирования охранной деятельности предпринимаются со стороны различных структур, в том числе Росгвардии. Органом исполнительной власти разработана Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года (далее — Концепция), в которой в частности предлагается разработка единого (рамочного) закона, определяющего понятия, порядок и принципы организации и осуществления охранной

деятельности в Российской Федерации<sup>1</sup>. Анализ содержания данной Концепции позволяет заключить, что в Росгвардии намерены объединить правовое регулирование всех осуществляемых данным органом власти или находящихся под его контролем видов охраны — ведомственной, вневедомственной, частной. При этом государственную охрану ФСО России, которая находится вне ведения Росгвардии, разработчики Концепции в свои планы не включили.

По нашему мнению, несмотря на наличие действительно актуальных замечаний относительно действующего законодательства, изложенная в Концепции идея создания нового закона направлена прежде всего на упрощение контроля Росгвардии за деятельностью различных субъектов охранной деятельности. Объединение в одном законе регулирования как государственной, так и частной охранной деятельности не будет эффективно в рамках существующей правовой системы. Государственная охранная деятельность имеет существенные отличия от частной, которые выражаются в многолетней истории функционирования, сложившихся принципах работы, расширенных полномочиях, особых задачах, наличии определенных важных объектов, подлежащих охране. Существует большое количество субъектов государственной охранной деятельности, обладающих различным административно-правовым статусом, и объединение нормативного регулирования их деятельности в одном законе и без того является весьма трудоемкой задачей.

Добавление положений о частных охранных структурах способно сделать закон излишне громоздким и запутанным, окончательно размыть границы между государственной

<sup>1</sup> Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года // СПС «Гарант» (дата обращения: 11.02.2021).

и частной охраной, которые уже давно не являются достаточно четкими. Кроме того, действующее законодательство в одном нормативном акте регулирует осуществление как частной охранной, так и частной детективной деятельности, в связи с чем неясно, каким законом должна будет регулироваться в дальнейшем детективная деятельность при условии разработки и принятия общего закона об охранной деятельности в РФ, заменяющего существующие в данной сфере ФЗ.

Выше не раз указывалось, что рассмотренные нами основные проблемы правового регулирования государственной охранной деятельности носят системный характер. Соответственно, и решение данных проблем должно быть комплексным, изменения должны проводиться по большому количеству направлений. Одним из важнейших шагов на пути реформирования государственной охранной деятельности в России является разработка и принятие федерального закона о государственной охранной деятельности. Необходимость создания подобного нормативного правового акта назрела уже давно. Многочисленные недостатки современного охранного законодательства, порождающие проблемы как общего плана в виде неоднозначности понимания государственной охраны и подлежащих ей объектов, так и частного плана, например спор о полномочиях ведомственной охраны, требуют устранения.

При этом необходимо отметить, что многие аспекты правового регулирования государственной охранной деятельности требуют более детального изучения, а также обсуждения с участием всех заинтересованных сторон. Поэтому представленный вариант положений концепции законопроекта с нашей стороны является лишь попыткой обратить внимание на существующую проблему и побудить научное сообщество, субъектов законодательной инициативы начать поиск ее решения.

## Список литературы

1. Баранов, В. М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона / В. М. Баранов // Оценка законов и эффективности их решения : материалы Международного семинара (Рязань, 16–17 декабря 2002 г.). — Москва : Издание Государственной Думы, 2003. С. 32–42.
2. Брагер, Д. К. Административно-правовая организация частной детективной и охранной деятельности : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Брагер Дмитрий Константинович. Хабаровск, 2002. — 23 с.
3. Воробьев, А. И. Организации и правовые основы деятельности подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны имущества физических лиц : специальность 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Воробьев Андрей Иванович. — Псков, 2011. — 27 с.

4. Габов, А. В. Проект федерального закона о науке — новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности / А. В. Габов, Н. В. Путило, О. В. Гутников // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — Вып. 38. — С. 385–399. — DOI 10.17072/1995-4190-2017-38-385-399.
5. Горин, Е. В. Организация деятельности вневедомственной охраны в регионе : На материалах Московской области : специальность 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Горин Евгений Владимирович. — Москва, 2001. — 24 с.
6. Гурин, О. Ю. Закупки услуг по охране объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность / О. Ю. Гурин // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. — 2016. — № 5. — С. 52–79.
7. Дудин, Г. Е. Административно-правовая охрана собственности подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел МВД России : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дудин Григорий Евгеньевич. — Москва, 2002. — 24 с.
8. Козлов, В. И. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Козлов Владимир Иванович. — Москва, 1999. 26 с.
9. Косицин, И. А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Косицин Игорь Алексеевич. — Омск, 2001. — 19 с.
10. Краснов, Ю. К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования / Ю. К. Краснов. — Москва : Издание Государственной Думы, 2004. — 191 с.
11. Кузькин, В. А. Гражданско-правовое регулирование деятельности частных охранных организаций в Российской Федерации : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кузькин, Владимир Анатольевич. — Москва, 2011. — 24 с.
12. Леднев, В. А. Правовые и организационные основы деятельности вневедомственной охраны при органах внутренних дел по обеспечению имущественной безопасности : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Леднев Владимир Анатольевич. — Москва, 2002. — 26 с.
13. Максименко, А. В. Гражданско-правовое регулирование деятельности ОВД в сфере оказания услуг : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Максименко Александр Владимирович. — Санкт-Петербург, 2004. — 20 с.
14. Маликова, О. И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Маликова Ольга Ивановна. — Москва, 2009. — 25 с.
15. Парамонов, А. Р. Законодательная техника : учебное пособие / А. Р. Парамонов ; под ред. Ф. Л. Шарова. — Москва : МИЭП, 2005. — 162 с.
16. Шаронов, С. А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Шаронов Сергей Александрович. — Волгоград, 2015. — 58 с.
17. Шкеля, О. В. Проблемы правового регулирования охраны объектов, подлежащих государственной охране / О. В. Шкеля // Общество и право. — 2018. — № 1 (63). — С. 80–86.

### References

1. Baranov, V. M. Kontseptsiya zakonoproekta i ee rol v povyshenii effektivnosti prinyatiya zakona / V. M. Baranov // Otsenka zakonov i effektivnosti ikh resheniya : materialy Mezhdunarodnogo seminar (Ryazan, 16–17 dekabrya 2002 g.). — Moskva : Izdanie Gosudarstvennoy Dumy, 2003. S. 32–42.
2. Brager, D. K. Administrativno-pravovaya organizatsiya chastnoy detektivnoy i okhrannoy deyatel'nosti : spetsialnost 12.00.14 «Administrativnoe pravo; administrativnyy protsess» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Brager Dmitriy Konstantinovich. Khabarovsk, 2002. — 23 s.

3. Vorobev, A. I. Organizatsii i pravovye osnovy deyatel'nosti podrazdeleniy vnevedomstvennoy okhrany pri organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii po obespecheniyu okhrany imushchestva fizicheskikh lits : spetsialnost 12.00.11 «Sudebnaya deyatel'nost, prokurorskaya deyatel'nost, pravozashchitnaya i pravookhranitel'naya deyatel'nost» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Vorobev Andrey Ivanovich. — Pskov, 2011. — 27 s.
4. Gabov, A. V. Proekt federal'nogo zakona o nauke — novyy format pravovogo regulirovaniya nauchnoy i innovatsionnoy deyatel'nosti / A. V. Gabov, N. V. Putilo, O. V. Gutnikov // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2017. — Vyp. 38. — С. 385–399. — DOI 10.17072/1995-4190-2017-38-385-399.
5. Gorin, Ye. V. Organizatsiya deyatel'nosti vnevedomstvennoy okhrany v regione : Na materialakh Moskovskoy oblasti : spetsialnost 12.00.11 «Sudebnaya deyatel'nost, prokurorskaya deyatel'nost, pravozashchitnaya i pravookhranitel'naya deyatel'nost» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Gorin Yevgeniy Vladimirovich. — Moskva, 2001. — 24 s.
6. Gurin, O. Yu. Zakupki uslug po okhrane obektov, na kotorye ne rasprostranyaetsya chastnaya okhrannaya deyatel'nost / O. Yu. Gurin // PROGOSZAKAZ.RF. — 2016. — № 5. — S. 52–79.
7. Dudin, G. Ye. Administrativno-pravovaya okhrana sobstvennosti podrazdeleniyami vnevedomstvennoy okhrany pri organakh vnutrennikh del MVD Rossii : spetsialnost 12.00.14 «Administrativnoe pravo; administrativnyy protsess» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Dudin Grigoriy Yevgenevich. — Moskva, 2002. — 24 s.
8. Kozlov, V. I. Administrativno-pravovoe regulirovanie chastnoy detektivnoy i okhrannoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii : spetsialnost 12.00.02 «Konstitutsionnoe pravo; konstitutsionnyy sudebnyy protsess; munitsipalnoe pravo» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Kozlov Vladimir Ivanovich. — Moskva, 1999. 26 s.
9. Kositsin, I. A. Pravovye i organizatsionnye osnovy okhrany osobo vazhnykh obektov podrazdeleniyami vnevedomstvennoy okhrany pri organakh vnutrennikh del : spetsialnost 12.00.14 «Administrativnoe pravo; administrativnyy protsess» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Kositsin Igor Alekseevich. — Omsk, 2001. — 19 s.
10. Krasnov, Yu. K. Zakonodatel'nyy protsess v Gosudarstvennoy Dume: puti sovershenstvovaniya / Yu. K. Krasnov. — Moskva : Izdanie Gosudarstvennoy Dumy, 2004. — 191 s.
11. Kuzkin, V. A. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti chastnykh okhrannykh organizatsiy v Rossiyskoy Federatsii : spetsialnost 12.00.03 «Grazhdanskoe pravo; predprinimatelskoe pravo; semeynoe pravo; mezhdunarodnoe chastnoe pravo» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Kuzkin, Vladimir Anatolevich. — Moskva, 2011. — 24 s.
12. Lednev, V. A. Pravovye i organizatsionnye osnovy deyatel'nosti vnevedomstvennoy okhrany pri organakh vnutrennikh del po obespecheniyu imushchestvennoy bezopasnosti : spetsialnost 12.00.14 «Administrativnoe pravo; administrativnyy protsess» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Lednev Vladimir Anatolevich. — Moskva, 2002. — 26 s.
13. Maksimenko, A. V. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti OVD v sfere okazaniya uslug : spetsialnost 12.00.03 «Grazhdanskoe pravo; predprinimatelskoe pravo; semeynoe pravo; mezhdunarodnoe chastnoe pravo» : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Maksimenko Aleksandr Vladimirovich. — Sankt-Peterburg, 2004. — 20 s.
14. Malikova, O. I. Administrativno-pravovoe regulirovanie okhrany imushchestva v Rossii : spetsialnost 12.00.14 «Administrativnoe pravo; administrativnyy protsess» avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Malikova Olga Ivanovna. — Moskva, 2009. — 25 s.
15. Paramonov, A. R. Zakonodatel'naya tekhnika : uchebnoe posobie / A. R. Paramonov ; pod red. F. L. Sharova. — Moskva : MIEP, 2005. — 162 s.
16. Sharonov, S. A. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie okhrannoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii : spetsialnost 12.00.03 «Grazhdanskoe pravo; predprinimatelskoe pravo; semeynoe pravo; mezhdunarodnoe chastnoe pravo» : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk / Sharonov Sergey Aleksandrovich. — Volgograd, 2015. — 58 s.
17. Shkelya, O. V. Problemy pravovogo regulirovaniya okhrany obektov, podlezhashchikh gosudarstvennoy okhrane / O. V. Shkelya // Obshchestvo i pravo. — 2018. — № 1 (63). — S. 80–86.

Дата поступления статьи: 04.03.2021.