

ВИТАЛИЙ ГРИГОРЬЕВ

КОММЕНТАРИЙ К
ФЕДЕРАЛЬНОМУ
ЗАКОНУ ОТ 27 МАЯ
1996 Г. № 57-ФЗ «О
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ОХРАНЕ»
(ПОСТАТЕЙНЫЙ)

Виталий Григорьев

**Комментарий к Федеральному
закону от 27 мая 1996 г. №
57-ФЗ «О государственной
охране» (постатейный)**

«Деловой двор»

2021

Григорьев В. В.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (постатейный) / В. В. Григорьев — «Деловой двор», 2021

ISBN 978-5-91550-208-5

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» в редакции всех внесенных в него изменений. Подробно рассмотрены объекты государственной охраны и порядок предоставления государственной охраны, задачи, права и обязанности органов государственной охраны, основы правового статуса сотрудников и гражданского персонала органов государственной охраны, порядок применения физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками органов государственной охраны, контроль и надзор за деятельностью органов государственной охраны. Приведены и проанализированы положения нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и Федеральной службы охраны РФ. Книга предназначена для сотрудников и гражданского персонала органов государственной охраны, а также лиц, вступающих во взаимоотношения с органами государственной охраны.

ISBN 978-5-91550-208-5

© Григорьев В. В., 2021
© Деловой двор, 2021

Содержание

Список сокращений	6
Преамбула	8
Глава I. Общие положения	10
Статья 1. Основные понятия	10
Статья 2. Правовая основа государственной охраны	15
Статья 3. Основные принципы осуществления государственной охраны	18
Статья 4. Меры по осуществлению государственной охраны	21
Конец ознакомительного фрагмента.	23

Виталий Григорьев
Комментарий к Федеральному
закону от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О
государственной охране» (постатейный)

В. В. Григорьев

* * *

(в ред. Федеральных законов от 18 июля 1997 г. № 101-ФЗ, от 7 ноября 2000 г. № 135-ФЗ, от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 4 декабря 2007 г. № 328-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ, от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ, от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ, от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, от 18 июня 2017 г. № 127-ФЗ, от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ и от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ)

Список сокращений

Органы государственной власти, иные государственные органы и организации:

Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
КС России – Конституционный Суд Российской Федерации;
ВС России – Верховный Суд Российской Федерации;
СКГД ВС России – Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации;
ВАС России – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
Генпрокуратура России – Генеральная прокуратура Российской Федерации;
МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации;
Минтранс России – Министерство транспорта Российской Федерации;
Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;
Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации;
МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
ГФС России – Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;
Росгвардия – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
СВР России – Служба внешней разведки Российской Федерации;
ФМС России – Федеральная миграционная служба;
ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
ФСКН России – Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
ФСО России – Федеральная служба охраны Российской Федерации;
ФТС России – Федеральная таможенная служба;
ГУО России – Главное управление охраны Российской Федерации;
ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
ГУСП – Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;
ГК «Роскосмос» – Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Правовые акты:

Закон 1993 г. о госохране высших органов власти – Закон РФ от 28 апреля 1993 г. № 4884–1 «О государственной охране высших органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц»¹;

Закон 1993 г. о госохране представительных органов власти – Закон РФ от 28 апреля 1993 г. № 4886–1 «О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации»²;

часть первая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ³;

СК РФ – Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ⁴;

¹ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 21, ст. 745.

² Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 27, ст. 1010.

³ СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301.

⁴ СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 16.

часть вторая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ⁵;

УК РФ – Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ⁶;

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ⁷;

БК РФ – Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ⁸;

ЗК РФ – Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ⁹;

КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹⁰;

ТрК РФ – Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ¹¹;

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹²;

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹³;

ЖК РФ – Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ¹⁴;

ГсК РФ – Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ¹⁵;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ¹⁶.

Источники опубликования правовых актов:

pravo.gov.ru – «Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>»;

БНА ФОИВ – «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»;

Ведомости СНД и ВС РСФСР – «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР»;

Ведомости СНД и ВС РФ – «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации»;

РГ – «Российская газета»;

САПП РФ – «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации»;

СЗ РФ – «Собрание законодательства Российской Федерации»;

СПС – справочные правовые системы.

⁵ СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410.

⁶ СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954.

⁷ СЗ РФ, 1997, № 2, ст. 198.

⁸ СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3823.

⁹ СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

¹⁰ СЗ РФ, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1.

¹¹ СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 3.

¹² СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3012.

¹³ СЗ РФ, 2002, № 46, ст. 4532.

¹⁴ СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 14.

¹⁵ СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 16.

¹⁶ pravo.gov.ru, 2015, 9 марта.

Преамбула

Настоящий Федеральный закон определяет предназначение государственной охраны, основные принципы и содержание деятельности по осуществлению государственной охраны, полномочия и функции органов государственной охраны, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью.

Комментируемый Закон содержит преамбулу, что было свойственно федеральным законам, принимаемым в то время. Как предусмотрено в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленных письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 г. № вн2–18/490¹⁷, преамбула (введение) – это самостоятельная часть законопроекта, которая определяет его цели и задачи, но не является обязательной.

В преамбуле комментируемого Закона определен предмет регулирования данного Закона, т. е. общественные отношения, урегулированные нормами данного Закона, которые в силу этого являются правовыми отношениями. В качестве элементов предмета регулирования комментируемого Закона данная норма называет определение предназначения государственной охраны, основных принципов и содержания деятельности по осуществлению государственной охраны, полномочия и функции органов государственной охраны, а также порядка контроля и надзора за их деятельностью.

Преамбула комментируемого Закона изложена Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ¹⁸ полностью в новой редакции. В прежней (первоначальной) редакции преамбулы устанавливалось, что комментируемый Закон определяет предназначение государственной охраны, устанавливает объекты государственной охраны, полномочия федеральных органов государственной охраны, а также контроль и надзор за их деятельностью.

Как отмечалось разработчиками законопроекта, принятого в качестве Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, законопроект направлен на создание законодательной основы, обеспечивающей повышение эффективности деятельности органов государственной охраны и других государственных органов по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и по защите охраняемых объектов, а также на совершенствование государственного управления в сфере государственной охраны в условиях усиления роли России в борьбе с международным терроризмом.

В пояснительной записке к данному законопроекту также указывалось, что предусмотрено внесение изменений в КоАП РФ, в комментируемый Закон, в Федеральные законы «О связи», «О федеральной службе безопасности» и установление новых законодательных норм, предусматривающих:

замену термина «федеральные органы государственной охраны» (в соответствии с федеральным законодательством в какой-либо сфере общественных отношений может быть создан лишь один федеральный орган исполнительной власти) на термин «органы государственной охраны», который отражает структуру федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны;

расширение, структуризацию и оптимизацию мер государственной охраны, направленных на совершенствование законодательной основы и усиление обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов;

использование термина «связь для нужд органов государственной власти» для обеспечения терминологического единства, установление места и роли связи для нужд органов государ-

¹⁷ СПС.

¹⁸ pravo.gov.ru, 2011, 9 декабря.

ственной власти, а также соответствующих полномочий федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны;

законодательное обеспечение практики предоставления при необходимости отдельных мер государственной охраны на основании распоряжений Президента РФ иным, не указанным в комментируемом Законе, лицам;

законодательное обеспечение правового режима зон охраняемых объектов;

уточнение законодательных норм, регламентирующих задачи, обязанности и права органов государственной охраны, в частности их контрольных, надзорных и иных административных полномочий;

установление требований к гражданам России при приеме их на федеральную государственную службу или на работу по найму в органы государственной охраны и права на проведение необходимых проверочных мероприятий.

Комментируемый Закон принят на замену следующих двух актов (данные акты, как и акты, вводящие их в действие, признаны утратившими силу статьей 35 комментируемого Закона):

1. Закон РФ от 28 апреля 1993 г. № 4884–1 «О государственной охране высших органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц» (в настоящем комментарии обозначается как Закон 1993 г. о государственной охране высших органов власти), который согласно его преамбуле определял предназначение государственной охраны высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей России и их должностных лиц, закреплял правовые основы и порядок деятельности федеральных органов государственной охраны;

2. Закон РФ от 28 апреля 1993 г. № 4886–1 «О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации» (в настоящем комментарии обозначается как Закон 1993 г. о государственной охране представительных органов власти), который согласно его преамбуле определял назначение и правовую основу государственной охраны высших представительных органов государственной власти России, устанавливал порядок создания и деятельности одного из федеральных органов государственной охраны.

Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе применяются следующие основные понятия:

государственная охрана – деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер;

объекты государственной охраны – лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом;

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

охранное мероприятие – совокупность действий, направленных на обеспечение безопасности объекта государственной охраны и осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или с привлечением сил и средств других государственных органов обеспечения безопасности;

пропускной режим – комплекс мер, осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или совместно с владельцем (пользователем) охраняемого объекта и связанных с организацией доступа на охраняемый объект, передвижением физических лиц, транспортных средств на охраняемом объекте, проносом и провозом вещей (грузов) на охраняемый объект или выносом и вывозом вещей (грузов) с охраняемого объекта;

зона охраняемого объекта – территория (акватория), в границах которой в соответствии с федеральным законодательством устанавливаются особые условия ее использования;

безопасность объекта государственной охраны – состояние защищенности лица, подлежащего государственной охране, от противоправных и иных посягательств, угрожающих его жизни, здоровью и иным охраняемым законом жизненно важным интересам, связанным с исполнением полномочий государственной власти либо с иной государственной, политической или общественной деятельностью;

защита охраняемого объекта – совокупность мероприятий по охране и обороне охраняемого объекта, осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или с привлечением сил и средств других государственных органов обеспечения безопасности;

трассы проезда (передвижения) объектов государственной охраны – участки автомобильных, железных дорог, воздушного, водного пространства, используемые для безопасного и беспрепятственного проезда (передвижения) объектов государственной охраны.

Комментируемая статья определяет понятийный аппарат, который используется комментируемым Законом. По общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в следующих случаях: когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов – редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов; когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразие смысловые ассоциации.

В комментируемую статью внесены ряд изменений, в том числе включены определения новых понятий Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, разработчиками проекта которого отмечалось следующее: предусмотрено дополнение перечня основных понятий и приведение терминологии комментируемого Закона в соответствие с федеральным законодательством; новые понятия и корректировка имеющихся позволяют предметно определить область отношений в сфере госохраны, а также конкретизировать содержание и пределы деятельности органов госохраны и иных государственных органов обеспечения безопасности в этой сфере.

В отношении определений основных понятий, указанных в комментируемой статье, необходимо отметить следующее.

Государственная охрана.

Ключевое понятие комментируемого Закона «государственная охрана» определено в комментируемой статье как деятельность по обеспечению безопасности объектов госохраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в России и исполнения международных обязательств России, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ данное определение изложено полностью в новой редакции. В прежней (первоначальной) редакции комментируемой статьи понятие госохраны было определено как функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов госохраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Как указывалось в Определении СКГД ВС России от 10 декабря 2002 г. № 49-Г02–101¹⁹, по смыслу комментируемой статьи госохрана – это деятельность службы охраны в сфере обеспечения безопасности объектов госохраны.

До принятия комментируемого Закона на законодательном уровне понятие госохраны было определено в ст. 1 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти, но только это понятие и было определено. В данной статье указывалось, что госохрана в соответствии с названным Законом – это совокупность организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер, осуществляемых федеральными органами государственной охраны с целью обеспечения безопасности высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей России и их должностных лиц.

Объекты госохраны.

Определение данного понятия носит юридико-технический характер. В комментируемой статье определено лишь то, что объекты госохраны – это лица, подлежащие госохране в соответствии с комментируемым Законом. Такие лица указаны в ст. 6 данного Закона: к объектам госохраны относятся Президент РФ, определенные данным Законом лица, замещающие государственные должности РФ, федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие госохране в соответствии с данным Законом, а также главы иностранных государств и

¹⁹ СПС.

правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории России (см. комментарий к указанной статье).

Охраняемые объекты.

Это понятие определено как здания, строения, сооружения (в т. ч. отдельные помещения), прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами госохраны в целях обеспечения безопасности объектов госохраны; здания, строения, сооружения (в т. ч. отдельные помещения), земельные участки и водные объекты, предоставленные органам госохраны в соответствии с законодательством РФ.

Приведенное определение изложено полностью в новой редакции Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ²⁰, разработчиками проекта которого отмечалось, что уточняется понятие «охраняемый объект», которое распространяется на отдельные помещения. В прежней редакции комментируемой статьи (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ) было определено, что охраняемые объекты – это здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами госохраны в целях обеспечения безопасности объектов госохраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов госохраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов госохраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам госохраны.

В свою очередь, рассматриваемое определение излагалось полностью в новой редакции Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, а еще ранее – Федеральным законом от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ²¹.

Охранное мероприятие.

Данное понятие определено как совокупность действий, направленных на обеспечение безопасности объекта госохраны и осуществляемых органами госохраны самостоятельно или с привлечением сил и средств других государственных органов обеспечения безопасности. Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ это определение изложено полностью в новой редакции. В прежней (первоначальной) редакции комментируемой статьи данное понятие было определено как совокупность действий для обеспечения безопасности объектов госохраны и защиты охраняемых объектов, осуществляемых федеральными органами госохраны, в т. ч. с привлечением других государственных органов обеспечения безопасности.

Меры по осуществлению государственной охраны предусмотрены положениями ст. 4 комментируемого Закона. В соответствии с ч. 2 ст. 5 данного Закона в обеспечении безопасности объектов госохраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел РФ, войска национальной гвардии РФ, органы внешней разведки РФ, Вооруженные Силы РФ и иные государственные органы обеспечения безопасности.

Пропускной режим.

Это понятие определено как комплекс мер, осуществляемых органами госохраны самостоятельно или совместно с владельцем (пользователем) охраняемого объекта и связанных с организацией доступа на охраняемый объект, передвижением физических лиц, транспортных средств на охраняемом объекте, проносом и провозом вещей (грузов) на охраняемый объект или выносом и вывозом вещей (грузов) с охраняемого объекта. Приведенное определение изложено Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ полностью в новой редакции. В прежней (первоначальной) редакции комментируемой статьи данное понятие было определено

²⁰ pravo.gov.ru, 2017, 1 июля.

²¹ СЗ РФ, 2008, № 29 (ч. I), ст. 3418.

как порядок прохода лиц, проезда транспортных средств, проноса и провоза вещей на охраняемые объекты, устанавливаемый соответствующими лицами, замещающими государственные должности в федеральных органах государственной власти, совместно с федеральными органами госохраны.

Зона охраняемого объекта.

Данное понятие определено как территория (акватория), в границах которой в соответствии с федеральным законодательством устанавливаются особые условия ее использования. Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ это определение изложено полностью в новой редакции. В прежней (первоначальной) редакции комментируемой статьи использовалось понятие «зоны охраняемых объектов», которое было определено как территории, на которых расположены охраняемые объекты, порядок определения границ которых и порядок согласования градостроительных регламентов для которых устанавливаются Правительством РФ. Определение этого понятия было введено в данную статью Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»²².

Тем же Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ статья 15 комментируемого Закона дополнена подпунктом 10¹, которым в т. ч. предусмотрено, что определение границ зон охраняемых объектов и согласование с федеральным органом исполнительной власти в области госохраны градостроительных регламентов для таких зон осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ (см. комментарий к указанной статье).

Безопасность объекта госохраны.

Это понятие определено как состояние защищенности лица, подлежащего госохране, от противоправных и иных посягательств, угрожающих его жизни, здоровью и иным охраняемым законом жизненно важным интересам, связанным с исполнением полномочий государственной власти либо с иной государственной, политической или общественной деятельностью.

Рассматриваемое определение введено Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ. В этом определении видится аналогия со следующим определением понятия «безопасность», данным в ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»²³ («предшественнике» Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»²⁴): состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Защита охраняемого объекта.

Данное понятие определено как совокупность мероприятий по охране и обороне охраняемого объекта, осуществляемых органами госохраны самостоятельно или с привлечением сил и средств других государственных органов обеспечения безопасности. Рассматриваемое определение введено Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ. В соответствии с ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона в обеспечении безопасности объектов госохраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел РФ, войска национальной гвардии РФ, органы внешней разведки РФ, Вооруженные Силы РФ и иные государственные органы обеспечения безопасности.

Трассы проезда (передвижения) объектов госохраны.

Это понятие определено как участки автомобильных, железных дорог, воздушного, водного пространства, используемые для безопасного и беспрепятственного проезда (передвижения) объектов госохраны. Понятие объектов госохраны определено в комментируемой статье

²² СЗ РФ, 2005, № 1 (ч. I), ст. 17.

²³ Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 15, ст. 769.

²⁴ СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 2.

как лица, подлежащие госохране в соответствии с комментируемым Законом (это определение рассмотрено выше).

Определение понятия «автомобильная дорога» дано в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁵: объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

²⁵ СЗ РФ, 2007, № 46, ст. 5553.

Статья 2. Правовая основа государственной охраны

Государственная охрана осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации.

В комментируемой статье определена правовая основа госохраны. В качестве элементов такой основы названы:

1) Конституция РФ.

Конституция РФ, как закреплено в ч. 1 ее ст. 15, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Разъяснения о применении данного конституционного положения даны в п. 2 Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²⁶, в т. ч. указано, что в соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия. В части 1 ст. 15 Конституции РФ также установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ;

2) федеральные конституционные законы, комментируемый Закон, другие федеральные законы.

Положением п. «м» ст. 71 Конституции РФ, относящим вопросы обороны и безопасности к исключительному ведению России, предопределено то, что правовую основу госохраны составляют нормативные правовые акты только федерального уровня. В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения России принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. Как отмечено в Определении СКГД ВС России от 10 декабря 2002 г. № 49-Г02–101 о ссылкой на комментируемую статью, субъекты РФ полномочиями по регулированию вопросов госохраны не наделены.

Предмет комментируемого Закона определен в его преамбуле – данный Закон определяет предназначение госохраны, основные принципы и содержание деятельности по осуществлению госохраны, полномочия и функции органов госохраны, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью.

Среди других актов следует указать, прежде всего, Федеральный закон «О безопасности». Его «предшественник» Закон РФ «О безопасности» был указан в ст. 2 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти и в ч. 2 ст. 1 Закона 1993 г. о госохране представительных органов в качестве одного из элементов правовой основы госохраны.

Федеральный закон «О безопасности» согласно его ст. 1 определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности РФ;

3) иные нормативные правовые акты РФ, т. е. указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

²⁶ РГ, 1995, 28 декабря, № 247.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер.

Правительство РФ в соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ. Статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ)²⁷ установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации²⁸, в п. 2 которых предусмотрено следующее: нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается; структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты;

4) международные договоры РФ.

Международные договоры РФ в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, как и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы России. Там же указано, что в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²⁹. Согласно положениям названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ³⁰) понятием международный договор РФ охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями, иными обладающими правом заключать международные договоры образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства – продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

²⁷ СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1.

²⁸ СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895.

²⁹ СЗ РФ, 1995, № 29, ст. 2757.

³⁰ СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6079.

Понятие общепризнанных принципов и норм международного права разъяснено в п. 1 Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³¹.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Разъяснения этих положений даны в п. 5 названного выше Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 и п. 3 названного выше Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5.

Следует упомянуть, что в рамках сотрудничества внутри Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. Постановлением 27–6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств принят Модельный закон о государственной охране³².

³¹ РГ, 2003, 2 декабря, № 244.

³² Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств, 2007, № 39 (ч. I).

Статья 3. Основные принципы осуществления государственной охраны

Государственная охрана осуществляется на основе следующих принципов:
законности;
уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
централизованного руководства;
взаимодействия государственных органов обеспечения безопасности;
непрерывности, системности и комплексности применения правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер;
сочетания гласных и негласных методов деятельности;
подконтрольности и поднадзорности;
приоритета предупредительных мер.

Комментируемая статья устанавливает основные принципы осуществления госохраны. До принятия комментируемого Закона такие принципы были установлены в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти. В отношении указанных в комментируемой статье принципов, на основе которых осуществляется госохрана, необходимо отметить следующее.

Принцип законности.

Данный принцип осуществления госохраны, который был установлен и в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти, является общеправовым. Содержанием рассматриваемого принципа является соблюдение органами и силами, осуществляющими и обеспечивающими госохрану положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, комментируемого Закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также международных договоров РФ, т. е. актов, составляющих правовую основу госохраны (см. комментарий к ст. 2 Закона).

Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Рассматриваемый принцип осуществления госохраны, который формулировался в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти как принцип уважения прав, свобод и законных интересов личности, также как и предыдущий принцип, является общеправовым. В рамках определения одной из основ конституционного строя в ст. 2 Конституции РФ установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а также определено, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства. Как предусмотрено в ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Там же установлено, что они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Принцип централизованного руководства.

Этот принцип осуществления госохраны формулировался в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти как принцип единоначалия. Содержание данного принципа определено следующими положениями п. 2–4 ст. 12 комментируемого Закона: руководство федеральным органом исполнительной власти в области госохраны осуществляет Президент РФ (п. 2); создание, реорганизацию и упразднение федерального органа исполнительной власти в области госохраны осуществляет Президент РФ в соответствии с федеральным законодательством (п. 3); положение о федеральном органе исполнительной власти в области госохраны утверждает Президент РФ (см. комментарий к указанной статье).

Принцип взаимодействия государственных органов обеспечения безопасности.

Данный принцип осуществления госохраны был определен в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти как принцип координации и взаимодействия с другими силами обеспечения безопасности. Содержание рассматриваемого принципа определено положениями ст. 16 комментируемого Закона. Согласно части 1 п. 1 указанной статьи органы госохраны обеспечивают безопасность объектов госохраны, защиту охраняемых объектов, функционирование связи для нужд органов государственной власти и федеральных информационных систем, находящихся во владении или в пользовании органов госохраны, во взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями. В части 2 данного пункта предусмотрено, что порядок взаимодействия государственных органов, входящих в состав государственных органов обеспечения безопасности и участвующих в пределах своих полномочий в осуществлении госохраны, устанавливается нормативными правовыми актами РФ, а также соглашениями между указанными органами (см. комментарий к указанной статье).

Принцип непрерывности, системности и комплексности применения правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

Рассматриваемый принцип осуществления госохраны сформулирован в новой редакции Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ. В прежней (первоначальной) редакции комментируемой статьи был указан принцип непрерывности. В статье 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов такой принцип указан не был. В новой редакции рассматриваемого принципа видится аналогия с таким одним из основных принципов обеспечения безопасности, указанных в ст. 2 Федерального закона «О безопасности», как системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности.

Принцип сочетания гласных и негласных методов деятельности.

Данный принцип осуществления госохраны, который был определен в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти как принцип сочетания гласных и негласных форм деятельности, соответствует такому принципу оперативно-розыскной деятельности, указанному в ст. 3 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»³³, как принцип сочетания гласных и негласных методов и средств. Кстати говоря, в качестве других принципов оперативно-розыскной деятельности в указанной статье названы принципы законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принцип конспирации. Два из трех приведенных принципов являются общеправовыми и закреплены в комментируемой статье в качестве основных принципов осуществления госохраны.

Принцип подконтрольности и поднадзорности.

Точно такой же принцип был сформулирован в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти. Содержание данного принципа в части подконтрольности определено положениями ст. 31 комментируемого Закона. Согласно пункту 1 указанной статьи контроль за деятельностью органов госохраны осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Содержание рассматриваемого принципа в части поднадзорности определено положениями ст. 32 комментируемого Закона. Согласно пункту 1 указанной статьи надзор за исполнением законов РФ органами госохраны

³³ СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349.

осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры (см. комментарий к указанным статьям).

Принцип приоритета предупредительных мер.

Рассматриваемый принцип введен упомянутым выше Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ. Аналогично сказанному выше в этом принципе видится аналогия с таким одним из основных принципов обеспечения безопасности, указанных в ст. 2 Федерального закона «О безопасности», как приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности. Кстати говоря, другими основными принципами обеспечения безопасности, обозначенными в указанной статье наряду с упомянутым выше являются: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности. Два из трех приведенных принципов являются общеправовыми и закреплены в комментируемой статье в качестве основных принципов осуществления госохраны.

Следует также отметить, что в ст. 3 Закона 1993 г. о госохране высших органов власти были установлены еще два основных принципа осуществления госохраны, которые или подобные которым не вошли в комментируемую статью, – это принцип разделения полномочий и принцип персональной ответственности.

Статья 4. Меры по осуществлению государственной охраны

Государственная охрана осуществляется на основе следующих мер:

1) предоставление объекту государственной охраны персональной охраны, связи для нужд органов государственной власти, информации об угрозе его безопасности, транспортного обслуживания, бытового обслуживания и обеспечения, безопасного питания, а также обеспечение его санитарно-эпидемиологического благополучия;

2) предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

3) проведение мероприятий, обеспечивающих поддержание общественного порядка на охраняемых объектах, а также на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны;

4) защита охраняемых объектов, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов;

5) организация связи для нужд органов государственной власти, обеспечение надежного функционирования и информационной безопасности связи при ее предоставлении Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, иным государственным органам, в том числе в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

6) организация федеральных информационных систем для информационно-технологического и информационно-аналитического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов, а также обеспечение надежного функционирования этих систем и их информационной безопасности, в том числе в военное время и при чрезвычайных ситуациях.

В комментируемой статье определен перечень мер, на основе которых осуществляется госохрана. Данная статья изложена полностью в новой редакции Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ. Как говорилось выше (см. комментарий к преамбуле Закона), разработчиками проекта данного Закона в качестве одного из нововведений указывалось на расширение, структуризацию и оптимизацию мер госохраны, направленных на совершенствование законодательной основы и усиление обеспечения безопасности объектов госохраны и защиты охраняемых объектов. До принятия комментируемого Закона соответствующие положения были закреплены в ч. 2 и 3 ст. 4 Закон 1993 г. о госохране высших органов власти в качестве средств осуществления госохраны.

В соответствии с комментируемой статьей госохрана осуществляется на основе следующих мер:

1) предоставление объекту госохраны персональной охраны, связи для нужд органов государственной власти (указание на такую связь включено Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ), информации об угрозе его безопасности, транспортного обслуживания, бытового обслуживания и обеспечения, безопасного питания, а также обеспечение его санитарно-эпидемиологического благополучия.

В подпункте 1 комментируемой статьи в прежней (первоначальной) редакции говорилось только о предоставлении объектам госохраны персональной охраны, специальной связи и транспортного обслуживания, а также информации об угрозе их безопасности. В подпункте «а» ч. 2 ст. 4 Закон 1993 г. о госохране высших органов власти устанавливалось, что без-

опасность высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей России и их должностных лиц достигается предоставлением должностным лицам высших органов государственной власти – объектам госохраны – персональной охраны, специальных средств связи, транспортного, бытового и медицинского обслуживания (оплата питания и вещевого обеспечения производится за счет средств охраняемых лиц).

Обеспечение безопасности объектов госохраны определено в подп. 2 ст. 13 комментируемого Закона в качестве одной из основных задач органов госохраны. В подпунктах 2¹ и 4 ст. 14 данного Закона установлено, что органы госохраны обязаны: организовывать и осуществлять в пределах своих полномочий транспортное обслуживание, бытовое обслуживание и обеспечение, безопасное питание, а также обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия объектов госохраны (подп. 2¹); обеспечивать в необходимых случаях сопровождение транспортных средств, в которых следуют объекты госохраны (подп. 4);

2) предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты госохраны и охраняемые объекты.

В подпункте 2 комментируемой статьи в прежней (первоначальной) редакции указывалось на осуществление в соответствии с федеральным законодательством оперативно-розыскной деятельности в целях реализации полномочий соответствующих государственных органов обеспечения безопасности.

Выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и на трассах проезда (передвижения) объектов госохраны определено в подп. 6 ст. 13 комментируемого Закона в качестве одной из основных задач органов госохраны. В подпункте 1 ст. 14 данного Закона установлено, что органы госохраны обязаны выявлять, предупреждать и пресекать преступные и иные противоправные посягательства на объекты госохраны и охраняемые объекты. Подпунктом 2 ст. 15 данного Закона предусмотрено, что органы госохраны в целях осуществления госохраны имеют право осуществлять оперативно-розыскную деятельность в соответствии с федеральным законодательством об оперативно-розыскной деятельности;

3) проведение мероприятий, обеспечивающих поддержание общественного порядка на охраняемых объектах, а также на трассах проезда (передвижения) объектов госохраны.

В подпункте 3 комментируемой статьи в прежней (первоначальной) редакции говорилось о проведении охранных мероприятий и поддержания общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания объектов госохраны. Подобным образом в подп. «б» ч. 2 ст. 4 Закон 1993 г. о госохране высших органов власти устанавливалось, что безопасность высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей России и их должностных лиц достигается поддержанием общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания высших органов государственной власти и их должностных лиц.

Как говорилось выше, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны определено в подп. 6 ст. 13 комментируемого Закона в качестве одной из основных задач органов госохраны.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.