

САМИР МУРСАЛОВИЧ МИКАИЛОВ

кандидат юридических наук, полковник полиции, начальник, Управление вневедомственной охраны при МВД по РК (Петрозаводск, Российская Федерация)
smm45@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОДСИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОЙ И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

На основе анализа нормативных и правовых источников, регламентирующих работу различных органов и организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению имущественной безопасности, а также научной и специальной литературы по данной тематике определяется, что частью единой государственной системы обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности является ее региональная подсистема, которая представлена рядом субъектов (государственных и негосударственных) на территории Республики Карелия (РК). Обозначив существенную роль вневедомственной охраны полиции в области обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности, предлагается рассматривать ее системообразующим элементом указанной подсистемы. Обеспечение безопасности является сложной, многоуровневой системой взаимосвязанных и взаимообеспечивающих элементов, поэтому функционирование региональной ее подсистемы должно основываться на комплексе базисных положений, закрепленных в Концепции обеспечения имущественной безопасности в РК и законе РК «Об основах имущественной безопасности в РК».

Ключевые слова: имущественная безопасность, антитеррористическая безопасность, вневедомственная охрана, полиция, региональная подсистема, концепция

Актуальность темы обусловлена тем, что обеспечение безопасности, в том числе имущественной и антитеррористической, является одной из важнейших задач государства и необходимым условием поступательного движения и развития общества, а также повышения благосостояния граждан. Конституция РФ, провозгласив Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, подразумевает и надлежащий уровень имущественной безопасности гражданина и, признавая высшей ценностью права и свободы человека, берет на себя обязанность их соблюдать и защищать. Данная задача решается различными ветвями власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов страны.

По мнению ряда исследователей, в РФ де-факто функционирует устойчивая система обеспечения имущественной безопасности, представленная государственными и негосударственными субъектами [5], [6].

Конституция РФ (ст. 72) устанавливает, что защита прав и свобод гражданина, обеспечение правопорядка, общественной безопасности, включающей профилактическую деятельность, находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Федеральный закон (ФЗ) РФ от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» (ст. 4, 6) также устанавливает, что органы государственной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства РФ в области обеспечения безопасности, являются

органами, реализующими государственную политику в области обеспечения безопасности и осуществляющими координацию деятельности по обеспечению безопасности. ФЗ РФ от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ст. 5) гласит, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют деятельность по противодействию терроризму.

Так как одним из видов безопасности является имущественная безопасность (тесно связанная с обеспечением антитеррористической безопасности) [5], [6], можно предположить, что данные органы являются также органами, обеспечивающими исполнение законодательства РФ в области обеспечения имущественной безопасности, реализующими государственную политику в данной области и осуществляющими координацию деятельности по обеспечению данного вида безопасности.

Таким образом, можно предположить, что частью единой государственной системы обеспечения имущественной безопасности является региональная подсистема обеспечения имущественной безопасности субъектов РФ, в том числе и региональная подсистема обеспечения имущественной безопасности РК.

Правовой основой функционирования данной подсистемы служат вышеперечисленные и другие нормативно-правовые акты федерального уровня, определяющие государственную политику в рассматриваемой области и регламентирующие деятельность по обеспечению имущественной безопасности, а также нормативно-правовые акты РК, регулирующие

сферу обеспечения имущественной безопасности. Основным среди них является Конституция РК, статья 57 которой устанавливает, что Правительство РК осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Иными словами, Правительство РК вырабатывает в том числе и меры по обеспечению имущественной безопасности граждан и юридических лиц. Например, в соответствии с Распоряжением Правительства РК от 30 декабря 2011 года № 803-р-П «Об одобрении Концепции долгосрочной целевой программы “Профилактика правонарушений в РК на 2012–2016 годы”» целью данной программы является создание условий для снижения количества правонарушений, предупреждения террористических проявлений, представляющих опасность для жизни, здоровья и собственности граждан на территории РК, а среди задач для реализации данной цели обозначены деятельность по совершенствованию антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей и потенциально опасных объектов, повышение уровня готовности сил и средств, участвующих в ликвидации (минимизации) последствий террористических проявлений, а также проведение воспитательной и пропагандистской работы с населением, направленной на предупреждение террористических проявлений. Данная программа предусматривает реализацию мер организационного, правового, правоохранительного, информационного, экономического и финансового характера для решения указанных задач и достижения обозначенной цели.

В соответствии с Указом Президента РФ от 16 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» [1] в РК создана и функционирует Антитеррористическая комиссия, которая является органом, осуществляющим координацию деятельности на территории РК, федеральных органов исполнительной власти на территории республики, органов исполнительной власти РК и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, вырабатывает меры по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов и осуществляет контроль за реализацией этих мер [7]. Данным органом определены перечни объектов особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и с массовым пребыванием людей, обеспечению безопасности которых уделяется особое внимание. По ряду из них выработаны методические рекомендации по организации

безопасности и оборудованию техническими средствами безопасности.

Ряд исследователей [5], [6] выделяют две группы субъектов, обеспечивающих имущественную безопасность в РФ, обозначив их как специализированные и неспециализированные субъекты. К группе неспециализированных субъектов они относят субъекты, основной целью которых не является обеспечение имущественной безопасности, но которые участвуют в деятельности по ее обеспечению, а к группе специализированных субъектов – субъекты, непосредственно осуществляющие деятельность по обеспечению имущественной безопасности в отношении объектов.

Представляется, что федеральная система обеспечения имущественной безопасности представлена субъектами, осуществляющими деятельность по обеспечению имущественной безопасности по территориальному признаку, то есть в регионах РФ. Следовательно, можно предположить, что региональная подсистема обеспечения имущественной безопасности представлена аналогичными субъектами, осуществляющими свою деятельность на территории соответствующего региона.

Таким образом, к группе неспециализированных субъектов региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности можно отнести субъекты, основной целью которых не является обеспечение имущественной безопасности, но которые участвуют в деятельности по ее обеспечению (это органы законодательной и исполнительной власти РК, призванные обеспечивать имущественную безопасность путем формирования законодательной основы функционирования региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности, органы региональной судебной системы, рассматривающие дела по нарушениям законодательства, регулирующие сферу обеспечения безопасности, а также общественные организации и лица, участвующие в обеспечении имущественной безопасности на территории РК).

К группе специализированных субъектов региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности в РК относятся субъекты системы обеспечения имущественной безопасности РФ, непосредственно осуществляющие деятельность по обеспечению имущественной безопасности в отношении объектов, расположенных на территории РК. В соответствии с действующим законодательством России к группе специализированных субъектов региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности могут быть отнесены следующие организации, осуществляющие деятельность по обеспечению имущественной безопасности в отношении объектов, расположенных на территории РК:

а) государственные организации, решающие задачи по обеспечению имущественной безопасности:

- подразделения ведомственной охраны и подразделения юридических лиц с особыми уставными задачами, осуществляющие охранную деятельность на территории РК на основании ФЗ РФ от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране». На территории РК функционируют 14 подразделений (филиалов) ведомственной охраны и подразделений (филиалов) юридических лиц с особыми уставными задачами, обеспечивающих в совокупности имущественную и антитеррористическую безопасность около 300 объектов;

- Федеральное государственное казенное учреждение (ФГКУ) «Управление вневедомственной охраны МВД по РК» [3], которое в своей структуре имеет 8 межмуниципальных филиалов и обеспечивает имущественную безопасность более 2,5 тыс. объектов во всех муниципальных образованиях республики, из которых более половины составляют объекты с массовым пребыванием граждан, потенциально опасные и жизнеобеспечения, а также более 7 тыс. квартир и других мест хранения имущества граждан;

- филиал Федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП) «Охрана» МВД России, созданный и осуществляющий деятельность по обеспечению имущественной безопасности на основании Постановления Правительства РФ от 11 февраля 2005 года № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ» [2], и его подразделения в муниципальных образованиях Республики, обеспечивающие имущественную безопасность более 180 объектов, в том числе объектов, подлежащих обязательной государственной охране;

б) негосударственные (частные) охранные организации – это частные охранные организации, осуществляющие деятельность по обеспечению имущественной безопасности на возмездной основе в соответствии с ФЗ РФ от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в РФ». На территории РК зарегистрировано около 80 частных охранных организаций, обеспечивающих в совокупности имущественную безопасность более 2 тыс. объектов различных форм собственности.

Таким образом, можно предположить, что в РК (так же, как и в других регионах России) де-факто существует региональная подсистема обеспечения имущественной безопасности, представленная различными субъектами, преследующими единую цель и осуществляющими деятельность по обеспечению имущественной безопасности юридических и физических лиц.

В то же время, исходя из существующей базы нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу обеспечения имущественной безопасности, сложно определить с органом, координирующим деятельность указанных структур.

Деятельность данных субъектов, за исключением вневедомственной охраны полиции и филиалов ФГУП «Охрана» МВД России, регулируется вышеперечисленными самостоятельными законами. В указанных законодательных актах имеется целый ряд норм, которые регулируют аналогичные для всех видов охраны правоотношения. Но нормативно-правовых актов или концептуальных (программных) документов регионального уровня, регулирующих отношения в сфере организации имущественной безопасности, не существует.

На наш взгляд, для формирования представления об имущественной безопасности как о целостной региональной подсистеме и для осуществления комплексной деятельности в данной области необходимо разработать Концепцию обеспечения имущественной безопасности в РК, суть которой должна заключаться в установлении ряда принципов или подходов к обеспечению имущественной безопасности (в первую очередь путем определения угроз имущественной безопасности) и разработке на этой основе эффективных мер противодействия этим угрозам. Данная Концепция должна определять приоритетные направления деятельности субъектов обеспечения имущественной безопасности в регионе, цели, задачи, принципы, формы и методы ее обеспечения, а также выступать в качестве основы для разработки целевых региональных программ в сфере обеспечения имущественной безопасности. В связи с этим в качестве цели региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности может выступать минимизация угроз имущественной безопасности на основе разработанного и реализуемого комплекса мероприятий правоохранительного, социально-экономического и организационного характера с учетом особенностей региона. В процессе достижения поставленной цели должны решаться конкретные задачи по реализации всех направлений обеспечения безопасности (прогнозирование возможных угроз имущественной безопасности; организация деятельности по их предупреждению (превентивные меры, профилактика); выявление, анализ и оценка возникших реальных угроз; принятие решений и организация деятельности по реагированию на возникшие угрозы; постоянное совершенствование региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности). Отправной точкой в реализации указанной Концепции мог бы выступить разработанный Закон РК «Об основах имущественной безопасности в РК», который бы систематизировал и унифицировал деятель-

ность по обеспечению имущественной безопасности в регионе, исходя из субъектного состава и особенностей региона, определил бы степень участия различных региональных органов власти в подсистеме обеспечения имущественной безопасности, а также конкретные формы возможного участия государственной и негосударственной охраны в обеспечении имущественной безопасности и борьбе с терроризмом и т. д.

Как пример реализации данного вывода можно привести Постановление Волгоградской областной думы от 14 декабря 2000 года № 18/520 «О концепции безопасности Волгоградской области», которое, определив ключевым направлением региональной безопасности борьбу с преступностью, предполагает «формирование региональной правовой базы, защищающей интересы личности, общества и государства и на основе концепции региональной безопасности ставит задачу необходимости разработки стратегии экономической, информационной, экологической и других видов безопасности. (Под другими видами безопасности, как мы понимаем, подразумевается в числе прочих и имущественная безопасность юридических и физических лиц. – С. М.) Для эффективного осуществления региональной безопасности по каждому из основных направлений ее обеспечения указанная Концепция ставит задачу о необходимости разработки соответствующих региональных целевых программ, в рамках которых предлагается определить главные проблемы и задачи региональной безопасности» [8].

Как известно, функционирование системы имущественной безопасности обеспечивается прежде всего в результате правоохранительной деятельности [5], [6]. Приказами МВД России, утвердившими уставы федеральных государственных казенных учреждений подразделений вневедомственной охраны по соответствующим субъектам РФ, определено, что вневедомственная охрана создается на договорной основе для защиты имущества собственников. Она обеспечивает охрану имущества, а также оказывает другие услуги, предусмотренные договорами, реализует в пределах своей компетенции на обслуживаемой территории единую техническую политику в области охраны имущества и объектов, а также проводит инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны [3].

Следовательно, вневедомственная охрана полиции как структурная часть МВД России является той организационной структурой, на которую возложено основное бремя по обеспечению имущественной безопасности в стране. Учитывая объем работы, выполняемый вневедомственной охраной полиции, связанный с обеспечением имущественной и антитеррористической

безопасности различных объектов, ее функции и задачи, а также территориальный масштаб деятельности (вневедомственная охрана полиции – единственный субъект системы обеспечения имущественной безопасности, функционирующий во всех муниципальных образованиях республики), представляется обоснованным рассматривать ее основным субъектом обеспечения имущественной безопасности в регионе.

Таким образом, основным и системообразующим субъектом региональной подсистемы обеспечения имущественной безопасности РК может стать вневедомственная охрана полиции региона, осуществляющая свою деятельность в тесном взаимодействии с Антитеррористической комиссией в РК и другими субъектами системы обеспечения данной безопасности.

В то же время важно осознавать, что, так как имущественная и антитеррористическая безопасность являются сложной, многоуровневой системой взаимосвязанных и взаимообеспечивающих элементов, их обеспечение – дело не только государства и органов государственной власти, но и всего общества в целом, включая каждого ее члена в отдельности.

Учитывая усиливающиеся требования общества к сфере безопасности, возрастает необходимость пристального внимания законодателей к данной сфере и детального ее изучения исследователями различных областей. При этом формирование устойчивой и эффективной региональной подсистемы обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности должно основываться на комплексе разработанных в теории безопасности базисных положений [4], основополагающими среди которых являются:

1. Основная цель региональной подсистемы обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности должна заключаться в защите жизни и здоровья людей, а также сохранении имущества и информации.
2. Системы, элементы данной подсистемы, а также меры ее обеспечения должны быть логическим продолжением общей системы обеспечения безопасности и находиться в тесной взаимосвязи друг с другом.
3. Данные средства и элементы не должны становиться препятствием для нормального функционирования объектов и опасными для персонала.
4. Меры обеспечения региональной подсистемы обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности должны быть разумными, достаточными и сбалансированными, то есть они должны быть распределены с учетом ситуационного анализа и прогноза вероятных угроз и важности защищаемых зон.
5. Разработка и реализация превентивных мер должны базироваться на оптимальном сочетании и организованном взаимодействии элементов и процесса функционирования системы обеспечения региональной подсистемы обеспе-

чения имущественной и антитеррористической безопасности. 6. Учитывая дифференциацию систем безопасности в зависимости от различия объектов и задач, необходима интеграция всех видов обеспечения безопасности в единый механизм и концентрация самых различных сил и средств для решения особо сложных и масштабных задач с точки зрения обеспечения в целом

национальной безопасности. 7. Современная система обеспечения региональной подсистемы обеспечения имущественной и антитеррористической безопасности должна сводить к минимуму так называемый человеческий фактор, а также стремление получить максимальную положительную результативность от затраченных на ее обеспечение затрат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 16 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.
2. Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 года № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 648.
3. Приказ МВД России от 5 мая 2012 года № 418 «Об утверждении Устава Федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны МВД по РК»».
4. Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности. М.: Академия управления МВД России, 2010. 320 с.
5. Микайлов С. М. Национальная и имущественная безопасность: соотношение понятий и аспекты обеспечения вневедомственной охраной полиции: Монография. М.: Перо, 2013. 266 с.
6. Хатуаев В. У. Система имущественной безопасности в России: Монография. Воронеж: Воронежский ин-т МВД России, 2000. 169 с.
7. Официальный портал органов государственной власти РК. Антитеррористическая комиссия в РК [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Antiterror/>
8. Официальный сайт Волгоградской областной думы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/plany-rabot/kontrol-ispolneniya-npa.html>

Mikhailov S. M., Department of Private Security of the Ministry of Internal Affairs of Karelian Republic (Petrozavodsk, Russian Federation)

CHARACTERISTIC FEATURES OF REGIONAL SUBSYSTEM DEVELOPMENT ENSURING PROPERTY AND ANTITERRORIST SAFETY

A thorough analysis of statutory and legal acts regulating the work of various agencies and organizations ensuring antiterrorist safety of property and critical infrastructure, as well as a research of special scientific literature on the problem helped to identify the role executed by the regional subsystem in antiterrorist safety provision. Being a part of the unified antiterrorist state system, the regional subsystem, ensuring antiterrorist safety, is presented by a number of public and private agencies acting on the territory of Karelian Republic. Having highlighted significance of the role played by the non-departmental security forces, it was suggested to consider them a core element of the above-mentioned subsystem. Provision of property and antiterrorist safety is a complex, multilevel system consisting of a number of interdependent and interrelated components. Therefore, effective functioning of its regional subsystem should be based on the complex of principle provisions highlighted in the Concept ensuring property safety in the Republic of Karelia and in the law adopted by the Republic "On Basic Principles of Securing Property Safety in the Republic of Karelia".

Key words: property safety, anti-terrorist safety, private security, police, regional subsystem, concep

REFERENCES

1. The decree of the President of the Russian Federation. February 16, 2006, № 116 "On measures to combat terrorism" [Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 12 fevralya 2006 goda № 116 "O merakh po protivodeystviyu terrorizmu"]. *SZ RF*. 2006. № 8. St. 897.
2. The order of the Government of the Russian Federation. February 11, 2006, № 66 "The reform of private security departments affiliated with the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 11 fevralya 2005 goda № 66 "Voprosy reformirovaniya vnevedomstvennoy okhrany pri organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii"]. *SZ RF*. 2005. № 8. St. 648.
3. Prikaz MVD Rossii ot 5 maya 2012 goda № 418 "Ob utverzhdenii Ustava Federal'nogo gosudarstvennogo kazyonnogo uchrezhdeniya «Ypravlenie vnevedomstvennoy okhrany MVD po Respublike Kareliya»" [The order of the Ministry of Internal Affairs of Russia. May 5, 2012, № 418 "On the adoption of the Charter of the Federal state institution «Management of Private Security of the Ministry of Internal Affairs across the Republic of Karelia»"].
4. Elagin A. G., Kazakov A. Ya. *Ypravleniye deyatel'nost'yu po obespecheniyu bezopasnosti* [Management of security]. Moscow, Academy of the Interior Ministry of Russia Publ., 2010. 320 p.
5. Mikhailov S. M. *Natsional'naya i imyshchestvennaya bezopasnost': sootnoshenie ponyatiy i aspekty obespecheniya vnevedomstvennoy okhrany politzii: Monografiya* [National security and property safety: the ratio of concepts and aspects of private police povision: monograph]. Moscow, Pero Publ., 2013. 266 p.
6. Khatayev V. Y. *Sistema imyshchestvennoy bezopasnosti v Rossii: Monografiya* [The system of property security in Russia: monograph]. Voronezh: Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2000. 169 p.
7. *Ofitsial'nyy portal organov gosudarstvennoy vlasti RK. Antiterroristicheskaya komissiya v RK* [The official portal of the government of the Republic of Karelia. Anti-Terrorism Commission in the Republic of Karelia]. Available at: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Antiterror>
8. *Ofitsial'nyy sayt Volgogradskoy oblastnoy dumy* [Official site of the Volgograd Regional Duma]. Available at: <http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/plany-rabot/kontrol-ispolneniya-npa.html>

Поступила в редакцию 18.10.2013