

С. М. МИКАИЛОВ

**НАЦИОНАЛЬНАЯ И ИМУЩЕСТВЕННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ
И АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНОЙ ПОЛИЦИИ**

Монография

Рекомендовано к изданию Учёным советом
Северного филиала ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации» (г. Петрозаводск)

Москва • 2013

УДК 351.74
ББК 67.7
М 59

Р е ц е н з е н т ы :

д-р юрид. наук, профессор *И.В. Гончаров*
д-р юрид. наук, профессор *В.В. Беликин*
д-р юрид. наук, доцент,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
Заслуженный юрист Республики Карелия *А.А. Тайбаков*
д-р юрид. наук, профессор *В.М. Бозров*
д-р юрид. наук, профессор *И.Н. Смирнова*

Научный редактор: канд. юрид. наук, доцент *Ю.И. Ефанов*

М 59 Микаилов С.М. Национальная и имущественная безопасность: соотношение понятий и аспекты обеспечения вневедомственной охраной полиции: монография [текст]: монография / С.М. Микаилов. – М.: Перо, 2013. – 266 с.

ISBN 978-5-91940-456-9

В монографии комплексно исследуются теоретико-правовые основы национальной и имущественной безопасности, дается определение имущественной безопасности, рассмотрено место имущественной безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации, а также деятельность вневедомственной охраны полиции по их обеспечению. Выявлены проблемы правового регулирования и организационного обеспечения данной деятельности и предложены пути её совершенствования.

Настоящее научное издание адресовано научным работникам, преподавателям, адъюнктам и аспирантам, докторантам, слушателям, курсантам и студентам юридических учебных заведений, сотрудникам правоохранительных органов и других структур, связанных с обеспечением национальной и имущественной безопасности, органов государственной власти и управления, общественных организаций правоохранительной направленности, принимающих участие в обеспечении имущественной безопасности юридических и физических лиц.

ISBN 978-5-91940-456-9

УДК 351.74
ББК 67.7
М 59

© Микаилов С. М., 2013
© Оформление Издательство «Коллоквиум», 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

4	ВВЕДЕНИЕ
	Глава I. Теоретико-правовые основы современной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
9	§ 1.1. Соотношение понятий национальная и имущественная безопасность
33	§ 1.2. Системы, субъекты и принципы обеспечения национальной и имущественной безопасности
48	§ 1.3. Основные направления государственной политики в области обеспечения национальной и имущественной безопасности
	Глава II. Подразделения вневедомственной охраны полиции как компонент системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
58	§ 2.1. Правовой статус подразделений вневедомственной полиции и организационно-правовые основы их деятельности в системе обеспечения национальной безопасности
74	§ 2.2. Деятельность вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения имущественной и национальной безопасности
89	§ 2.3. Понятие и система принципов деятельности подразделений вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения имущественной и национальной безопасности
95	§ 2.4. Реформирование российской государственности и её влияние на развитие статуса подразделений вневедомственной охраны полиции в системе обеспечения национальной безопасности
109	§ 2.5. Проблемы в сферах правового регулирования и организационного обеспечения деятельности подразделений вневедомственной охраны полиции в современных условиях
	Глава III. Направления совершенствования организационно-правовых основ деятельности вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения национальной и имущественной безопасности
120	§ 3.1. Эволюция правовых основ деятельности вневедомственной охраны полиции по обеспечению имущественной и национальной безопасности
141	§ 3.2. Оптимизация организационных основ деятельности вневедомственной охраны полиции по обеспечению имущественной и национальной безопасности
154	§ 3.3. Развитие системы оценки деятельности вневедомственной охраны полиции по обеспечению имущественной и национальной безопасности
172	§ 3.4. Формирование концепции обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации и концепции развития вневедомственной охраны полиции
181	ЗАКЛЮЧЕНИЕ
194	БИБЛИОГРАФИЯ
212	ПРИЛОЖЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

*За безопасность необходимо платить,
а за ее отсутствие расплачиваться.*

Уинстон Черчилль

Важнейшей особенностью развития социальной формы любого государства считается тесная взаимосвязь между развитием и безопасностью. Представляется, что государство придумано самими людьми, как форму организации, с главной целью – обеспечить свою безопасность¹. Иными словами, невозможно нормальное функционирование государства без обеспечения достаточного уровня безопасности в целом, национальной и других видов безопасности в частности.

Вряд ли возможно подвергнуть сомнению утверждение, что категория безопасность существует столько же, сколько и само человечество. С момента возникновения жизни и собственности человек заботился об их сохранности, защищённости и безопасности. Несомненно, вопросы безопасности, личной и имущественной безопасности, и их роли в развитии общества и государства тревожили умы мыслителей ещё в древние времена, что подтверждает выводы и размышления философ античности о значимости безопасности².

С развитием общей теории государства и права, развивались и теоретические представления о национальной, государственной, общественной, экономической и других видов безопасности, в том числе и имущественной³. В отечественной науке вопросы национальной безопасности рассматривались в трудах Л.И. Абалкина, Ю.Е. Абрамова, А.И. Аврутина, А.П. Андреева, П.К. Анохина, А.Г. Арбатова, Г.В. Атаманчука, С.В. Васильева, А.В. Вахромеева, В.Г. Вишнякова, А.В. Возженникова, И.В. Гончарова, В.В. Гордиенко, А.Г. Елагина, М.Ю. Зеленкова, С.А. Капитонова, М.П. Киреева, Л.М. Колодкина, А.М. Кононова, В.Б. Коробова, В.Д. Малкова, А.В. Мелёхина, А.Б. Мельниченко, А.Ф. Майдыкова, А.А. Прохожева, А.Н. Роша, А.А. Сергунина, В.Ф. Су-

¹ *Фатеев К.В.* Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). М.: Военный университет, 2004.

² *Платон.* Диалоги. М., 1986; *Цицерон.* О старости. О дружбе. Об обязанностях. М., 1974.

³ См., напр.: *Брокгауз и Ефрон.* Энциклопедический словарь. Спб., 1891. Т. 5; *Ломоносов М.В.* О сохранении и размножении российского народа: жажда знаний. М.: Век просвещения, 1986. С. 423; *Аничков М.В.* Война и труд: Препринт международного издания. Челябинск: Социум, 2007; *Ильин И.* Общее учение о праве и государстве. М.: АСТ Москва: Хранитель, 2006. и др.

харева, Ю.А. Тихомирова и других. Вопросам разработки основ обеспечения имущественной безопасности посвящены труды Е.Н. Арестовой, А.Н. Арзамасцева, В.В. Бойцова, С.Н. Бочарова, В.М. Безденежных, В.Б. Белорусова, Б.Е. Богданова, И.А. Божкова, Д.К. Брагера, А.З. Гливинского, Ю.И. Ефанова, И.Б. Кардашова, В.А. Казюлина, И.Ф. Каляпина, Г.А. Караваева, Л.Ф. Кваша, О.Н. Климова, А.А. Кобозева, В.И. Козлова, С.Н. Кокорина, А.П. Коренева, Ф.Е. Колонтаевского, Б.М. Лазарева, В.П. Мак-Мак, Р.С. Мулукаевым, О.А. Овчинникова, О.В. Попова, З.М. Рахлина, М.Н. Розина, Ю.Н. Полетаева, М.Я. Савина, А.Н. Сапогина, И.А. Склярова, В.У. Хатуаева, А.В. Чаевича, В.В. Черникова, В.И. Шестакова и других авторов.

Однако, несмотря на многочисленные изыскания, сохраняется повышенный интерес российского общества к теоретическим разработкам и вопросам обеспечения в данной сфере, связанные, прежде всего, в стремлении разобраться в сущности самих явлений «национальная безопасность» и «имущественная безопасность», их соотношении и связях с повседневной жизнью, с личными и имущественными интересами. Тем более что, термины, объясняющие данные явления, появились в научном лексиконе достаточно недавно – в последние десятилетия, а такое явления как «имущественная безопасность» рассмотрено очень узким кругом исследователей, что позволяет утверждать, что теория данного вопроса находится только в стадии разработки и становления. Поэтому, в своей работе, мы больше внимания уделяем именно вопросам теоретической разработки вопросов имущественной безопасности.

Обеспечение безопасности, национальной безопасности и имущественной безопасности юридических и физических лиц⁴, является одной из важнейших задач государства и необходимым условием поступательного движения общества по пути либерализации социальной, культурной и экономической его жизни. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это подразумевает и надлежащий уровень личной и имущественной безопасности гражданина, и, признавая высшей ценностью права и свободы человека, берет на себя обязанность их соблюдать и защищать⁵.

Обеспечение национальной и имущественной безопасности связано с удовлетворением одной из базовых потребностей человека – потребности в безопасности, что указывает на высокую социальную значимость принимаемых государством мер по надлежащей защите имуществ-

⁴ Далее – имущественная безопасность (примеч. автора).

⁵ Конституция Российской Федерации // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

венных интересов граждан и организаций.

Сохранение террористических угроз и состояние защищённости имущества от противоправных посягательств на имущество вызывает серьёзную тревогу. Согласно статистическим данным, в среднем в год в Российской Федерации совершается 600 преступлений террористического характера, из них около 100 на различных объектах. По данным МВД России за последние пять лет удельный вес преступлений имущественной направленности (кражи, грабежи, разбои и т.д.) составляют почти половину всех зарегистрированных преступлений (47-49%)⁶.

В системе МВД России вопросы обеспечения имущественной безопасности возложены на многие структурные подразделения и службы органов внутренних дел, однако основные функции по осуществлению государственной защиты имущества физических и юридических лиц реализуют подразделения вневедомственной охраны.

Реализация одного из основных направлений деятельности полиции, определённых Федеральным законом Российской Федерации «О полиции»⁷ (охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе) Приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), утверждающими Уставы федеральных государственных казённых учреждений (далее – Устав) по соответствующему субъекту Российской Федерации⁸, возложено на службу вневедомственной охраны полиции⁹.

Исходя из принятых в науке и законодательстве делений безопасности на виды в зависимости от сфер деятельности государства существует множество трактовок понятий «национальная безопасность» и имущественная безопасность». Однако строгих толкований принципов классификации по видам, а также многих определений по видам безопасности, законодатель не дал. Несмотря на обилие определений «имущественная безопасность», нормативного закрепления данное понятие также не нашло, не определено его место в системе национальной безопасности и соотношение с понятием национальная безопасность.

Необходимость выработки теоретических, правовых и организационных вопросов для решения таких проблем обеспечения имуществен-

⁶ См.: Официальный сайт МВД России. URL: <http://www.mvd.ru/> (дата обращения: 25.09.2012).

⁷ О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07.04.2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (Далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900. Далее – Закон «О полиции».

⁸ См., напр.: приказ МВД России от 5 мая 2012 года № 418 «Об утверждении Устава Федерального государственного казённого учреждения «Управление вневедомственной охраны МВД по Республике Карелия».

⁹ Далее – вневедомственная охрана (примеч. автора).

ной безопасности, как недостаточная сформированность системы обеспечения имущественной безопасности; повышение надежности имущественной безопасности и антитеррористической устойчивости охраняемых объектов; совершенствование нормативно-правового регулирования, предусматривающего кодификацию нормативно-правовых актов, которые регламентируют обеспечение имущественной безопасности; недостаточная упорядоченность процесса осуществления охранных услуг по обеспечению имущественной безопасности, а также ряда других предопределили выбор темы настоящего исследования.

Вместе с тем, организационно-правовые основы деятельности вневедомственной охраны по обеспечению имущественной безопасности в условиях реформирования системы МВД России, изменяющейся её роли в условиях проведения административной реформы и предъявления новых требований к организации государственных услуг, их стандартизации и регламентации, приоритетности вопросов обеспечения антитеррористической защиты объектов, еще не рассматривались и не нашли отражения в научной литературе.

При этом необходимость в их надлежащей оценке назрела. Сегодня придется констатировать отсутствие в теории правоохранительной деятельности концептуальной позиции по целому ряду ключевых проблем правового регулирования деятельностью по обеспечению имущественной безопасности. Следовательно, можно утверждать о наличии целого ряда факторов, которые актуализируют необходимость дальнейшего развития теоретических основ данной деятельности. Это обусловлено необходимостью восполнения пробелов в теории правоохранительной деятельности, в части касающейся обеспечения имущественной безопасности, потребностями юридической практики в научно-обоснованных предложениях о направлениях и способах создания норм, механизма регулирования отношений в данной области и эффективно действующей системы обеспечения имущественной безопасности, а также востребованностью теоретического осмысления правовых явлений и процессов, происходящих в сфере имущественной безопасности.

Исходя из вышеперечисленных аргументов, цель настоящей работы заключается в попытке заложить почву для разработки фундаментальных начал теории управления деятельностью по обеспечению имущественной безопасности, восполнении пробелов в данной области, комплексном исследовании деятельности вневедомственной охраны как компонента системы обеспечения национальной безопасности, формулировании теоретических положений и разработки конкретных рекомендаций по совершенствованию законодательства и повышению эффективности данной деятельности.

В настоящем научном издании рассматриваются соотношения понятий «национальная безопасность» и «имущественная безопасность», роль и место имущественной безопасности в системе национальной безопасности, конституционно-правовые основы, положение и правовой статус подразделений вневедомственной полиции в данной системе, понятие и система принципов деятельности подразделений вневедомственной охраны полиции в сфере обеспечения национальной безопасности, выявляются и обосновываются подходы к формированию концепции обеспечения имущественной безопасности и разрешению существующих проблем правового регулирования рассматриваемой деятельности.

Мы осознаём и даём себе отчёт в том, что поставленные цели и задачи данной работы могут показаться излишне притязательными, допускаем возможность, что некоторые из них будут не решены. Однако, если изложенные в монографии рассуждения будут стимулировать научную дискуссию по теоретическим проблемам, возникающими в рассматриваемой области, то уже данный факт оправдывает её написание и существование.

Глава I.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Соотношение понятий национальная и имущественная безопасность

Security is a process, not a product
(Безопасность это процесс, а не результат)

Bruce Schneier

В настоящее время в научной литературе, нормативных и правовых актах часто употребляются такие понятия как «защита имущества» и «охрана имущества» и только в редких случаях понятие «имущественная безопасность». В толковых словарях слова «защита» и «охрана» трактуются как синонимы, и в общем понимании предусматривают сохранение чего-либо (в нашем случае – сохранение имущества) и характеризуют некую статику явления. Отличие «безопасности» от «защиты» и «охраны» заключается в том, что это понятие, характеризующее уровень защищенности от угроз различного характера¹⁰, в том числе и от угроз сохранности имущества, предусматривающие превентивные меры противодействия этим угрозам. Иными словами «безопасность» включает в себя «защиту», следовательно, и «охрану». На наш взгляд, понятие «защищенность» так же характеризует некую статику рассматриваемого явления. Между тем состояние защищенности возникает вслед-

¹⁰ См. напр.: *Елагин А.Г., Казаков А.Я.* Управление деятельностью по обеспечению безопасности. М.: Академия управления МВД России, 2010; *Международное сообщество и глобализация угроз безопасности: сборник научных докладов.* В 2 ч. Ч. 1.; *Исторические, теоретические и правовые аспекты противодействия угрозам национальной безопасности / Отв. ред. В.В. Грохотова, Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова;* Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2008. (Серия «Научные доклады». Вып. 7); *Зеленков М.Ю.* Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002; *Макаренко И.К., Морозов В.С.* Военная безопасность государства: сущность, структура и пути обеспечения на современном этапе. URL: <http://www.vrazvedka.ru>. (дата обращения: 17.11.2009) *Прохожев А.А.* Национальная безопасность: основы теории, сущность, проблемы. М.: РАГС, 1998.