

СЕРВИСНЫЙ ХАРАКТЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИМУЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Аннотация. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению имущественной безопасности должен носить сервисный характер в свете требований административной реформы.

Ключевые слова: имущественная безопасность юридических и физических лиц, органы внутренних дел, государственные услуги, сервис, вневедомственная охрана.

Одной из целей административной реформы в Российской Федерации является повышение качества и доступности государственных услуг. Согласно Указу Президента Российской Федерации «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 [1], «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами государственной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и других областях, установленных федеральными законами».

Рассматривая проблематику сервисного характера государственных услуг по обеспечению имущественной безопасности юридических и физических лиц, необходимо прежде рассмотреть понятия «имущественная безопасность» и «государственная услуга» (или «государственный сервис»). В законодательстве понятия «имущественная безопасность» просто не существует. Поэтому мы руководствуемся собственным определением, сформулированным в соответствии со следующей логикой рассуждений, излагаемых по принципу «от общего к частному». Понятие термина «безопасность» сформулировано в Федеральном законе «О безопасности» от 5 марта 1992 г. №2446-1 (с изм. и доп. от 25 июля 2002г) [2] и закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и её функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности и даёт определение безопасности. Безопасность определяется как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». [3] В тоже время, согласно ст. 2 Конституции РФ «защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [4]. Других субъектов Конституция не предусматривает. Безусловно, по нашему мнению, в общий термин «безопасность» или «национальная безопасность» входит и термин «имущественная безопасность».

В отечественной языковой практике, нормативно-правовой, нормативно-методической и технической документации наблюдается большое многообразие трактовок понятия услуги. В частности, услуга может рассматриваться в словарном понимании этого слова или как обязательно платная (иногда — только коммерческая деятельность) и как государственная услуга в современной трактовке правительственных документов. В научной практике также не существует четкого определения понятия «услуга». Как правило, определение услуги дается в противопоставлении услуги товару. Понимание «государственной услуги» в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» [5]

подразумевает термин «государственная услуга» в контексте должностных регламентов, согласно п. 2 ст. 47 которого в должностной регламент государственного гражданского служащего включается, кроме прочего, «перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа». Термин «государственная услуга» содержится и в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года №314 [6]. Согласно подпункту «д» п. 2. данного Указа «под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц». В дальнейшем Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 N 649 [7] скорректировал данное определение: «Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами». Тем самым, определяя понятие государственной услуги, можно утверждать, что для государственной услуги характерно: неопределенный круг лиц как ключевой признак государственной услуги и исключительная общественная значимость услуги.

Анализ исторической эволюции услуг в обществах разного типа позволяет сформулировать научное понимание сервисной деятельности, которая свойственна современному миру. *Сервисная деятельность* – это активность людей, вступающих в специфические взаимодействия по реализации общественных, групповых и индивидуальных услуг. Одна сторона в этих взаимодействиях, обладая многообразными потребностями, желает получить определенные блага, а другая сторона, оказывая конкретные услуги, предоставляет им возможность обладать такими благами. *Цель этих отношений* – не создание материальных ценностей, а удовлетворение человеческих потребностей (хотя нередко это происходит с помощью таких ценностей). Важной теоретической и практической проблемой анализа сервисной деятельности является вопрос о структурировании сферы услуг, а также о классификации услуг и сервисной деятельности. Ниже затронем некоторые аспекты их классификационного деления. Подобная схема классификации услуг действует и в российской практике хозяйствования, где на ее основе разработан общероссийский классификатор услуг населению, а также представлены показатели государственной статистики. В этом случае к сфере услуг относят области сервисной деятельности, представляющие собой ее важнейшие типологические направления, где наряду с другими услугами отдельно выделяется сфера услуг государственного управления [8]. Существуют разные разновидности безопасности услуг, что подразумевает выделение различных аспектов процесса безущербного обслуживания потребителей. Принято выделять следующие аспекты безопасности: эксплуатационно-техническую (куда входит электробезопасность, пожарная безопасность, безопасность от воздействия химических веществ и др.); экологическую; информационную; правовую; финансовую; психологическую; связанную со здоровьем людей и в одном ряду с ними имущественную безопасность.

Таким образом, по нашему мнению, имущественную безопасность можно определить как **«оказание услуг по организации комплекса мероприятий, направленных на предоставление юридическим или физическим лицам гарантий соблюдения имущественных прав в отношении собственности, находящейся в законном владении,**

ведении или распоряжении данных лиц, от противоправных посягательств третьих лиц в виде тайного или явного похищения, а также порчи».

Итак, обеспечение имущественной безопасности – это, безусловно, услуга. Значит, обеспечение государством гарантий имущественной безопасности граждан – это государственные услуги по обеспечению имущественной безопасности, возложенные, в первую очередь, на органы внутренних дел. Безусловно, основное бремя нагрузки по обеспечению данной функции государства в структуре Министерства внутренних дел России возложены на подразделения вневедомственной охраны при органах внутренних дел. Причём главная цель в данном случае со стороны государства не извлечение прибыли от услуги, а профилактика преступлений против охраняемой собственности, а также обеспечение мероприятий, направленных на выявление и пресечение преступных посягательств на имущество физических и юридических лиц. Стоит отметить, что в литературе высказано мнение, что деятельность вневедомственной охраны по оказанию услуг на платной основе является предпринимательской деятельностью. Так, О.В. Дмитриева приходит к выводу: «Подразделения вневедомственной охраны заключают договоры на охрану объектов с целью получения прибыли. Это даёт основание рассматривать их деятельность как предпринимательскую» [9] По нашему мнению, это утверждение далеко не бесспорно. Бюджетные подразделения органов внутренних дел не преследуют в качестве цели извлечение прибыли и поэтому являются некоммерческими организациями финансируемыми из государственного бюджета. Они осуществляют экономическую деятельность для достижения уставных целей, ради которых они созданы и соответствуют этим целям (пп.1 и 3 ст. 50 ГК РФ). С.Я. Боженко, изучая неналоговые доходы федерального бюджета, пришёл к обоснованному выводу о том, что «некоторые услуги, оказываемые бюджетными учреждениями органов внутренних дел за плату, можно рассматривать как реализацию их основных задач и функций, а если услуги непосредственно не связаны с основной деятельностью учреждения, то деятельность по оказанию этих услуг целесообразно именовать «квазипредпринимательской» деятельностью». [10] Основную деятельность вневедомственной охраны нельзя определить даже как «квазипредпринимательскую», ибо при формировании тарифов на услуги охраны не закладывается такой показатель как «прибыль», необходимый для любой формы предпринимательской деятельности, а основной задачей службы определено предупреждение и пресечение имущественных преступлений. Основными законодательными актами, регламентирующими оказание услуг в области охраны, являются законы РФ: «О милиции» [11], «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» [12], Федеральные законы «Об оружии» [13] и «О ведомственной охране» [14], Постановления Правительства Российской Федерации 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» [15], 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» [16], 2000 г. № 926 «О подразделениях милиции общественной безопасности» [17] и 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» [18]. В то же время деятельность вневедомственной охраны подпадает под юрисдикцию антимонопольного федерального закона «О защите конкуренции» [19].

Потому общее состояние законодательства можно охарактеризовать как хаотичное, фрагментарное и во многом рамочное. Нормативные документы противоречат друг другу и дословное их выполнение практически невозможно. Так, порядок заключения договоров на оказание услуг охраны для государственных структур регламентирован федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [20] и в то же время Постановление правительства РФ 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» [21] устанавливает перечень объектов, в том числе государственных, подлежащих обязательной государственной охране органами внут-

ренных дел. Возникает противоречие норм. Данный перечень морально устарел, многие субъекты, указанные в нём, уже не существуют или сменили форму, появились новые структуры. Юридически корректного выхода из данной ситуации без принятия нового закона «О вневедомственной охране», принятия новой редакции вышеназванного Постановления Правительства № 587 не существует. Работа по совершенствованию закона ведется с 1997 года, работа над постановлением – с 2002 года, и перспективы принятия данных документов весьма неопределенные.

Таким образом, существующая сегодня в России нормативная база, регулирующая деятельность охранных, в том числе государственных, услуг, в целом пока не благоприятствует развитию гарантий имущественной безопасности юридических и физических лиц, не оптимизирует стандартизацию данного вида государственной услуги. В условиях формирования гражданского общества на первый план встаёт вопрос сервисного характера оказания государством услуг, в том числе услуг по обеспечению имущественной безопасности. Как было ранее отмечено, одной из целей административной реформы в Российской Федерации является повышение качества и доступности государственных услуг. Для достижения этой цели в Концепции административной реформы определена задача разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти и, таким образом, формирования правового «клиентоориентированного государства».

Человечество на протяжении веков тревожили угрозы различного характера, в том числе угрозы, исходящие от самого человека и, осознавая ценность жизни, оно ощутило потребность в обеспечении безопасности, в том числе безопасности своей собственности, нажитой трудом. Известный русский учёный и общественный деятель М.В. Аничков в своей книге «Война и труд» писал: «Личная и имущественная безопасность, как бесповоротно уже создано, представляет наиболее ценное благо, являющееся последствием укрепления государственной власти и усвоения правовых норм. *Отсутствие гарантий личной и имущественной безопасности основной фактор неэффективности экономики и управления страны*» [22] Именно поэтому обеспечение имущественной безопасности должно стать одним из основных направлений уголовной политики государства и, как следствие, придание ей сервисного характера. Для этого необходимо при разработке стандартов государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел населению (учитывая, что в первую очередь речь идет о стандартах массовых общественно значимых услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан, в том числе гарантий имущественной безопасности), наряду с другими стандартами услуг, в обязательном порядке включить стандарт охраны имущества физических и юридических лиц по договорам. Одновременно требуется выработать специальный нормативный акт – административный регламент, который должен чётко определить государственную функцию или услугу по обеспечению имущественной безопасности (в том числе государственной охраны), дать исчерпывающую характеристику государственной услуги по обеспечению имущественной безопасности и определить орган исполнительной власти, исполняющий данную функцию или предоставляющий государственную услугу. Целесообразно разработать типовую модель стандарта услуг, предоставляемых подразделениями вневедомственной охраны при ОВД, которая упорядочивает и конкретизирует обязательства службы перед гражданами, то есть обязательства, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также указывает на процедуры контроля и оценки деятельности службы. Модель должна включать в себя точное наименование услуги, предоставляемой службой (подразделением) ОВД граждан-

нам, срок реализации услуги, юридическую форму представления услуги, а также законодательные и иные нормативные акты, регламентирующие данные требования. Немаловажным условием обеспечения сервисного характера государственных услуг занимает и решение «человеческого фактора», ибо услуги будет реализовывать человек-чиновник, который обязан быть чутким к потребностям заказчика услуг и исполнительным как по отношению к работодателю - государству, так и по отношению к гражданину – заказчику. Достижение этих целей позволит повысить качество государственных услуг, придав им «сервисный характер», сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов внутренних дел на интересы пользователей, что в конечном итоге, безусловно, поспособствует достижению выдвигаемой в настоящее время идеи деятельности милиции по принципу «обслуживание населения», заключающей в том, милиция призвана выполнять особый социальный заказ – услуги, связанной с обеспечением общественного порядка и безопасности населения [23], в том числе и имущественной безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти (в ред. Указа Президента РФ от 09.03.2004 N 314) // СЗ РФ. 2005. №28.
2. Собрание законодательства Российской Федерации (далее СЗ РФ)// 2002. №30 ст.3033
3. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.1992. №17. Ст. 769; №52. Ст. 3083.
4. Конституция Российской Федерации. –М., 1993.
5. СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215; 2008. N 13. Ст. 1186
6. СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945
7. СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023
8. СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023
9. Дмитриева О.В. Некоторые вопросы ответственности подразделений вневедомственной охраны // Охрана – 97: Тезисы докладов Всерос. науч.-практ.конф. Воронеж, 1997.с.21.
10. Боженок С.Я. Правовое регулирование неналоговых доходов государственных и местных бюджетов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
11. Боженок С.Я. Правовое регулирование неналоговых доходов государственных и местных бюджетов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
12. СЗ РФ// 1995. № 21.
13. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 24.
14. О ведомственной охране: Закон РФ от 14 апреля 1999 г. №77-ФЗ.
15. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8.
16. СЗ РФ//2000. N 29. Ст. 3100;2002. N 16. Ст. 1568
17. СЗ РФ// 2000. N 50.. Ст. 4905; 2001. N 32... Ст. 3325
18. СЗ РФ// 2005..№8. ст.648
19. СЗ РФ// 2006. N 31. ст. 3434; 2008. N 27,ст. 3126
20. СЗ РФ//2005.N 30(часть1),ст.3105; Российская газета.2005.N 297.
21. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. №8.
22. Аничков М. В. Война и труд / Препринт международного издания. Челябинск: Социум, 2007.
23. Роша А.Н. Социальная организация. Орган внутренних дел как социальная организация. М.:Академия МВД СССР, 1990.

S. Mikailov

SERVICE NATURE OF THE INTERNAL ORGANS AFFAIRS TO ENSURE THE SECURITY OF PROPERTY BUSINESSES AND INDIVIDUALS.

Abstract. Activities of internal affairs to ensure the security of property should be the nature of the service in light of the administrative reforms.

Key words: property security of businesses and individuals, bodies of internal affairs, public services, service, security and observation technologies.