

**С. П. Тихонов**, адъюнкт научно-педагогического факультета  
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь  
e-mail: ser.pantin@mail.ru

## О СУБЪЕКТАХ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Определены виды субъектов охранной деятельности, уточнен их правовой статус в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Предлагается классификация субъектов охранной деятельности по различным основаниям. Проведен сравнительно-правовой анализ актов законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, и изучена правореализационная практика по изучаемому вопросу. Выявлены перспективные направления развития сферы охранной деятельности в Республике Беларусь.*

*Ключевые слова: охранная деятельность, субъекты охранной деятельности, Департамент охраны Министерства внутренних дел, личная и имущественная безопасность.*

**S. P. Tikhonov**, Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty  
of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus  
e-mail: ser.pantin@mail.ru

## ABOUT SUBJECTS OF SECURITY ACTIVITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

*The types of subjects of security activities have been determined, their legal status has been clarified in accordance with the legislation of the Republic of Belarus. A classification of subjects of security activities on various grounds is proposed. A comparative legal analysis of legislative acts of the Republic of Belarus and the Russian Federation was carried out and legal implementation practice on the issue under study was studied. Promising directions for the development of the security sector in the Republic of Belarus have been identified.*

*Keywords: security activities, subjects of security activities, Security Department of the Ministry of Internal Affairs, personal and property security.*

Структура любых правонарушений включает в себя субъект, объект, субъективное право, юридическую обязанность. При осуществлении охранной деятельности именно от субъекта (субъективного состава) правоотношений зависит объем его полномочий.

Изучение отечественных и зарубежных источников показывает, что теоретико-прикладные аспекты осуществления охранной деятельности в Беларуси редко становятся предметом научного анализа. Однако в последние десятилетия в научном сообществе стало уделяться больше внимания вопросам обеспечения личной и имущественной безопасности юридических и физических лиц, в том числе субъектному составу охранной деятельности. Например, в работах Н. И. Рудовича и Д. А. Егорова анализируется система субъектов государственного регулирования охранной деятельности [1], и, кроме того, рассматривается ее структурно-функциональный аспект [2]. Организационно-правовые основы становления и развития подразделений охраны исследует С. Г. Луговский, который также проводит анализ их функционирования в современных условиях [3].

С нашей точки зрения, интерес отечественных ученых к изучаемой проблеме связан в первую очередь с активизацией совершенствования законодательства<sup>1</sup> в данной сфере, а также с оптимизацией гражданско-правового статуса Департамента охраны МВД Республики Беларусь (далее – Департамент охраны) как специального субъекта охранной деятельности.

В Российской Федерации, например, теоретическим и практическим аспектам правового статуса (правового положения) субъектов охранной деятельности государственной и частной форм собственности посвящено значительное количество научных исследований (В. В. Горovenko, Н. Н. Гусев, О. В. Климочкин, В. И. Савчук, С. А. Смирнова, С. А. Шаронов). Представляется, что это связано с достаточно высокой коммерциализацией охранной деятельности и снижением

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-З «Об охранной деятельности в Республике Беларусь» (далее – Закон об охранной деятельности).

объемов охранных услуг, предоставляемых вневедомственной охраной Росгвардии в отличие от Республики Беларусь.

Охранная деятельность включает в себя элементы правоохранительной деятельности и связана с использованием специальных методов ее обеспечения, следовательно, нормативная правовая регламентация деятельности ее субъектов характеризуется дуализмом: сочетанием публично-правовых и частноправовых механизмов. Субъекты охранной деятельности должны удовлетворять законодательно установленным критериям. Кроме того, на осуществление определенных видов охранной деятельности требуется специальное разрешение (лицензия).

В МВД Республики Беларусь создан Департамент охраны – специальный орган охраны, который в соответствии со ст. 8 Закона об охранной деятельности наделен полномочиями на реализацию государственной политики в сфере охранной деятельности (является контролирующим, лицензирующим, сертифицирующим органом с правом разработки проектов нормативных правовых актов в сфере охранной деятельности), а также непосредственно осуществляет охранную и правоохранительную деятельность.

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел» устанавливается, что Департамент охраны – это структурное подразделение МВД, уполномоченное осуществлять функции в сфере охранной деятельности. Департамент финансируется за счет средств, поступающих по договорам об осуществлении охранной деятельности и остающихся в его распоряжении средств республиканского бюджета, а также за счет других источников, определенных законодательством.

В Законе об охранной деятельности определяется и круг субъектов, имеющих право осуществлять охранную деятельность: во-первых, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности, Государственный пограничный комитет, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, таможенные органы, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля; во-вторых, организации, обладающие правом создания военизированной охраны; в-третьих, организации, не обладающие правом создания военизированной охраны. Государственные организации из первого перечня вправе в пределах своей компетенции осуществлять охранную деятельность, в том числе без лицензии выполнять работы (оказывать услуги), составляющие лицензируемую охранную деятельность в соответствии с законодательными актами, регулирующими их деятельность.

На остальные организации законодатель накладывает определенные ограничения: запрет заниматься оперативно-розыскной деятельностью, ограничение в использовании оружия, запрет в обеспечении личной охраны и сопровождения грузов. Кроме того, в соответствии со ст. 14 Закона об охранной деятельности на граждан, занятых в реализации охранных функций, также накладывает ряд ограничений: отсутствие судимости и т. п.

Интерес в рамках исследования представляет вопрос лицензирования охранной деятельности. В Законе об охранной деятельности законодатель четко указывает, что организации в сфере охранной деятельности вправе осуществлять охрану своих работников, охрану принадлежащих этим организациям объектов, проектирование, монтаж, наладку и техническое обслуживание средств и систем охраны на основании специальных разрешений (лицензий) на охранную деятельность, если иное не предусмотрено законом. Недавно это требование претерпело изменение. Так, 14 октября 2022 г. был принят Закон Республики Беларусь № 213-З «О лицензировании». В гл. 35 «Охранная деятельность» указанного Закона определяются четыре лицензируемых вида деятельности в сфере охраны имущества: работы и (или) услуги по проектированию, монтажу, наладке и техническому обслуживанию средств и систем охраны.

Исключение из лицензируемых видов деятельности физической охраны объектов существенно облегчило собственникам обеспечение сохранности своего имущества, снизило финансовое бремя субъектов хозяйствования, связанное с получением лицензий на охрану своих объектов, сократило количество выявляемых нарушений. Однако возникла коллизия правовых норм, требующая изменения нормы Закона об охранной деятельности в части лицензирования ведомственной охраны.

Рассматривая организации, обладающие правом создания военизированной охраны в качестве субъектов охранной деятельности, следует отметить, что данная категория малочисленна и представлена всего несколькими десятками крупных государственных организаций, подчиненных различным министерствам, перечень которых утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 5 октября 2007 г. № 534 «О мерах совершенствования охранной деятельности». Среди них организации, подведомственные вышеперечисленным государственным органам, а также ОАО «Доломит», РУПП «Гранит» (Министерство архитектуры и строительства), ОАО «Минский автомобильный завод», РУП «Витязь» (Министерство промышленности), РУП «Белорусский радиотелевизионный передающий центр», РУППС «Белпочта» (Министерство связи и информатизации), ГО «Белорусская железная дорога», РУП «Национальный аэропорт Минск» (Министерство транспорта и коммуникаций), Минское РУП «Минскэнерго», Эксплуатирующая организация атомной электростанции (Министерство энергетики) и др.

Осуществляемая деятельность на указанных предприятиях требует повышенных мер безопасности, соблюдения внутриобъектового режима, качественного осуществления досмотровых и проверочных мероприятий. Соответственно, ведомственная военизированная охрана перечисленных организаций наделена более широкими полномочиями при реализации своих функций, имеет определенную иерархическую структуру, оснащена техническими средствами охраны, включая охранную сигнализацию, системы видеонаблюдения, контроля и управления доступа, как правило интегрированные в единую систему. Кроме того, понятие военизированной охраны предполагает возможность обеспечения работников охраны огнестрельным оружием. С учетом реализации специальных функций работниками военизированной охраны и наделения их повышенными полномочиями законодатель (Закон об охранной деятельности) устанавливает определенные требования к организации военизированной охраны, которые изложены в Положении о военизированной охране, а также организует государственный контроль за осуществлением охранной деятельности. Например, рассмотрим деятельность военизированной охраны ГО «Белорусская железная дорога». Необходимость в создании обособленной военизированной охраны была связана с повышенной опасностью при обеспечении перевозок железнодорожным транспортом, необходимостью сопровождения грузов, а также критической важностью железнодорожной инфраструктуры и необходимостью ее охраны. Вместе с тем часть объектов железнодорожной инфраструктуры уже находятся под физической и пультовой охраной Департамента охраны, практически на всех объектах установлена тревожная сигнализация, что приводит к реагированию на внештатные ситуации силами того же Департамента охраны. Таким образом, с учетом критической важности указанных объектов целесообразно рассмотреть возможность постепенной передачи охранных функций от ведомственной военизированной охраны более мобильному и оснащенному подразделению МВД – Департаменту охраны.

Наиболее многочисленной по количеству представленных организаций является группа субъектов, объединяющая организации, не обладающие правом создания военизированной охраны. К данным организациям относятся все предприятия государственной и частной форм собственности, в штате которых имеются работники, выполняющие охранные функции (охранник, сторож, контролер, вахтер и т. п.). Эти сотрудники составляют так называемую ведомственную охрану предприятий. Полномочия работников охраны предприятий, в отличие от работников военизированной охраны, достаточно ограничены (не допускается обеспечение оружием, отсутствие права на проведение личных досмотровых мероприятий, досмотра вещей, документов и транспорта и т. д.), и поэтому законодатель (Закон об охранной деятельности) определяет перечень организаций, не обладающих правом создания военизированной охраны, в которых допускаются личный досмотр, досмотр вещей и документов, транспортных средств работниками охраны этих организаций.

Многие предприятия, относящиеся к критически важным, попадают под действие Указа Президента Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 534 и подлежат обязательной передаче под охрану Департаменту охраны. Законодатель (Закон об охранной деятельности) допускает, что охрана может осуществляться совместно сотрудниками (работниками) Департамента охраны и работниками данных организаций.

Следует отметить, что вторая и третья группа субъектов охранной деятельности в части осуществления охранной деятельности подконтрольны специальному органу охраны – Департаменту охраны в части соблюдения требований законодательства в указанной сфере.

Представляется обоснованным в настоящее время поднять вопрос о возможности осуществления в Республике Беларусь охранной деятельности негосударственными юридическими лицами в установленных пределах. С нашей точки зрения, частные охранные предприятия в Республике Беларусь как субъекты охранной деятельности в отдельных сферах имеют право на существование. Отметим, что в разных странах соотношение государственных и частных субъектов охранной деятельности значительно отличается. Например, в США и Канаде безопасность частной собственности обеспечивается частными охранными организациями, а государственные объекты находятся под охраной государственных воинских формирований (армия, правоохранительные органы). В Российской Федерации после распада Советского Союза также начался процесс создания частных охранных организаций, тогда как доля государства в сфере охранной деятельности начала сокращаться, и сегодня государственными органами охраны (полиция, Федеральная служба охраны, Росгвардия и т. д.) обеспечивается охрана определенного количества особо важных объектов, перечень которых утверждается приказом Директора Росгвардии. В Беларуси, напротив, частные охранные предприятия до недавнего времени отсутствовали в принципе. Прецедент был создан в июне 2020 г.: обществу с ограниченной ответственностью «ГардСервис» Указом Президента Республики Беларусь от 18 июня 2020 г. № 227 «Об оказании охранных услуг» было дано право на предоставление охранных услуг.

Вместе с тем сегодня на очень низком уровне обеспечена безопасность и защита от хищений на торговых объектах, в местах с массовым пребыванием граждан. Подтверждением тому служат драматические события, развернувшиеся в столице в октябре 2016 г. в торговом центре «Новая Европа». Определенные выводы необходимо сделать и на примере трагедии в торговых-развлекательных центрах Российской Федерации.

Данную нишу могли бы заполнить именно частные охранные предприятия (далее – ЧОП) с учетом обеспечения качества подбора и подготовки персонала, а также закрепленной на законодательном уровне обязанностью владельцев крупных торговых центров и мест с массовым пребыванием граждан по обеспечению соответствующего уровня общественной и иных видов безопасности, в том числе с привлечением специальных охранных предприятий. Таким образом, необходимо четко регламентировать и наладить контроль за их деятельностью, начиная с момента создания ЧОП, подготовки и обучения персонала и осуществления охранной деятельности. Мы полагаем, что должны быть установлены четкие пределы деятельности ЧОПов. В отличие от законодателя Российской Федерации мы исключаем применение оружия и специальных средств сотрудниками ЧОПов. Кроме того, не обладая государственно-властными полномочиями, сотрудники ЧОПов не должны осуществлять самостоятельное реагирование на сигналы тревоги, а данная мера должна осуществляться только сотрудниками Департамента охраны и территориальных ОВД.

Следует отметить, что присутствие ЧОПов на рынке охранных услуг исключает возможность охраны ими объектов, подлежащих обязательной охране государственными структурами.

Для подготовки сотрудников частных охранных структур, если таковые будут разрешены на территории Беларуси, мы предлагаем использовать учебную базу УО «Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов Министерства внутренних дел Республики Беларусь», и после прохождения ими соответствующего обучения и сдачи теоретических и практических экзаменов выдавать именной сертификат (аттестат соответствия) на право осуществления охранной деятельности.

Деятельность ЧОПов должна быть под постоянным контролем государства. Следовательно, необходимо установить обязательность переаттестации как охранных предприятий, так и их персонала с установленной периодичностью (либо по причине нарушений порядка осуществления охранной деятельности) с внесением изменений в акты законодательства, регламентирующие допуск лиц к осуществлению охранной деятельности. Решение о переаттестации должно приниматься контролирующим органом, выдавшим соответствующую лицензию.

Депутаты Палаты представителей в марте 2023 г. приняли в первом чтении поправки в Закон об охранной деятельности в Республике Беларусь. Данный документ уточняет полномочия государственных органов, участвующих в охранной деятельности; расширяются полномочия МВД в части контроля и лицензирования (возвращаясь к вышеизложенному) несмотря на унификацию

российского и белорусского законодательств, включение в акты белорусского законодательства норм, регламентирующих деятельность частных охранных организаций, не предполагается. Соответственно, тем самым государство за единственным исключением остается монополистом в сфере предоставления охранных услуг. На наш взгляд, создание ЧОПов обеспечит решение важной социальной проблемы – возможность трудоустройства сотрудников правоохранительных органов, уволенных по недискредитирующим обстоятельствам.

Рассмотрев всесторонне обозначенную тему, выделив наиболее волнующие моменты, считаем необходимым и логичным предложить их классификацию по различным основаниям, так как категория участников охранной деятельности (что еще раз следует подчеркнуть) определяет круг их правомочий в охранной деятельности.

Итак, на наш взгляд, назрела необходимость правового разграничения используемых в актах законодательства Республики Беларусь понятий «регулятор охранной деятельности» и «субъект охранной деятельности». В качестве ее регуляторов в соответствии с Законом об охранной деятельности выступают Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, МВД Республики Беларусь, другие государственные органы и специальный орган охраны в пределах их полномочий. Вместе с тем Президент и Совет Министров не относятся к субъектам охранной деятельности, так как непосредственно не участвуют в ее реализации, тогда как МВД Республики Беларусь и другие определенные законодателем государственные органы могут являться как субъектами, так и регуляторами.

Представляется, что основным критерием для классификации субъектов охранной деятельности должен служить объем правомочий, по которому законодатель определяет три группы лиц, перечисленных в Законе об охранной деятельности: силовые государственные структуры, организации, обладающие правом создания военизированной охраны, организации, не обладающие правом создания военизированной охраны. Подробно их характеристики были приведены выше.

По непосредственному участию в охранной деятельности целесообразно выделить государственных регуляторов, субъектов охранной деятельности, а также лиц, чьи материальные и нематериальные блага подлежат защите (последних в теории охранной деятельности называют заинтересованными лицами).

По целям деятельности: коммерческие (организации, предоставляющие охранные услуги) и некоммерческие (Служба безопасности Президента, служба безопасности Национального аэропорта) охранные организации.

По источникам финансирования: сметно-бюджетные (МЧС, Служба безопасности Президента), хозрасчетные (Департамент охраны, проектные организации), ведомственные (службы безопасности и охраны предприятий).

По объему полномочий в сфере обеспечения охранной деятельности: милицейская, военизированная, сторожевая охрана.

Таким образом, в результате рассмотрения субъектов охранной деятельности в Республике Беларусь определены их виды и основные признаки, уточнен правовой статус, предложена их классификация по различным основаниям, выявлены перспективные направления развития сферы охранной деятельности в Республике Беларусь.

#### Список использованных источников

1. Егоров, Д. А. Система субъектов государственного регулирования охранной деятельности / Д. А. Егоров // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : тез. докл. : Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 26 февр. 2021 г.) / редкол.: П. В. Гридюшко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2021. – С. 46–47.
2. Рудович, Н. И. Государственное регулирование охранной деятельности: структурно-функциональный аспект / Н. И. Рудович, Д. А. Егоров // Вестн. БГЭУ. – 2022. – № 3. – С. 59–66.
3. Луговский, С. Г. Организационно-правовые основы становления и развития подразделений охраны органов внутренних дел / С. Г. Луговский // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 37–41.

Дата поступления в редакцию: 02.11.2023