

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Владимир Генералов, Сергей Горулев

Необходимость правового и государственного регулирования охранной деятельности вызвана рядом объективных причин, сложившихся в данной сфере общественных отношений в Республике Беларусь. При их регулировании должен быть учтен как положительный, так и отрицательный опыт правоприменительной практики других государств.

Так, принятие в Российской Федерации Закона "О частной детективной и охранной деятельности"¹ и издание в его развитие нормативных актов Правительства Российской Федерации и МВД Российской Федерации не остановили значительного увеличения количества тяжких преступлений в России и привели к фактическому признанию необходимости ужесточения государственной политики в сфере охранной деятельности. Осуществление контроля за охранной деятельностью в рамках ее лицензирования оказалось недостаточным, ибо многие преступные сообщества получили возможность легальной подготовки и функционирования своих "боевиков", а также право приобретения, хранения и использования оружия и спецсредств. Вместе с тем, работники охранно-сыскных организаций России стали проводить оперативно-розыскные мероприятия, прав на осуществление которых в соответствии с законодательством они не имели (применение специальной техники прослушивания проводной и радиосвязи, акустического контроля помещений и др.). Кроме того, участились случаи использования оружия в противоправных целях. В связи с этим Правительством Российской Федерации 14 декабря 1998 г. был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, ужесточающий требования к осуществлению частной охранной и детективной деятельности. Однако данный законопроект принят не был.

Попытаемся рассмотреть проблемы правового регулирования охранной деятельности на примерах законодательства Французской Республики, Российской Федерации и Республики Беларусь.

Законодательство каждой из трех вышеназванных стран по-своему регулирует частную охранную деятельность. Даже названия национальных законодательных актов свидетельствуют об этом.

Частная охранная деятельность во Французской Республике регламентируется Законом № 83-629 от 12 июля 1983 г. "О частной охранной и инкассаторской деятельности", Декретами Государственного совета (департамент внутренних дел) № 73-364 от 12 марта 1973 г., вносящим изменения в Декрет от 18 апреля 1939 г. и устанавливающим порядок использования боевых средств, оружия и боеприпасов, № 79-618 от 13 июля 1979 г. об охранной деятельности при проведении инкассаторских операций, с изменениями, внесенными Декретом № 82-339 от 11 мая 1982 г., № 86-1058 от 27 сентября 1986 г. о разрешении администра-

тивного органа и о порядке набора персонала на предприятия охранной деятельности, предприятия инкассаторской деятельности и предприятия по охране физических лиц, № 86-1099 от 10 октября 1986 г. об использовании материальных средств, документации, форменной одежды и отличительных знаков указанных предприятий, иными актами законодательства Франции².

Законодательство Российской Федерации содержит следующие нормативные правовые акты на данную тематику: закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", принятые в соответствии с ним постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной и охранной деятельности"³ и приказ МВД Российской Федерации от 22 августа 1992 г. № 292 "Об организации исполнения органами внутренних дел Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"⁴, другие акты.

В отличие от законодательств двух предыдущих стран, в законодательстве Республики Беларусь отсутствует закон о частной охранной деятельности. Лицензии на осуществление данной деятельности выдавались МВД Республики Беларусь с 1992 по 1999 г. в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 1991 г. № 386⁵, приказом МВД Республики Беларусь от 27 июля 1998 года № 93⁶ и иными актами законодательства Беларуси. Отсутствие законодательного акта о правах и обязанностях частных охранных организаций и их работников породило многочисленные правонарушения, что явилось одной из причин запрещения с 1999 г. оказания услуг по охране объектов и физических лиц не уполномоченными на то организациями. Исключительное право государства на данные виды деятельности установил Декрет Президента Республики Беларусь от 23 декабря 1998 г. № 24 "О мерах по совершенствованию охранной деятельности в Республике Беларусь"⁷.

К октябрю текущего года в соответствии с Планом подготовки законопроектов на 2001 г.⁸ для внесения в парламент Республики Беларусь готовится проект закона "Об охранной деятельности в Республике Беларусь", разработанный Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (далее — законопроект).

Проанализируем лишь несколько основных законодательных актов трех государств в сфере охранной деятельности, включая вышеназванный законопроект: Закон Французской Республики № 83-629 от 12 июля 1983 г., Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г., Декрет Президента Республики Беларусь № 24 1998 г., и исходя из этого попробуем вычлнить в суть указанного законопроекта Республики Беларусь.

Генералов Владимир Анатольевич — докторант Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, доцент права
Горулев Сергей Евгеньевич — соискатель Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Существенные различия наблюдаются уже в рассмотрении предмета правового регулирования названных нормативных правовых актов. Французский закон регулирует правоотношения в сфере охранной, инкассаторской деятельности, а также деятельности по охране физических лиц, российский — правоотношения, возникающие при осуществлении частной детективной и охранной деятельности, белорусский законопроект — правоотношения в сфере охранной деятельности в целом (включая частную и государственную деятельность).

В отличие от Франции, инкассаторская деятельность в России и Беларуси регулируется законодательными актами, не имеющими отношения к охранной деятельности (например, Банковским кодексом Республики Беларусь). В отличие от России, во Франции и Беларуси детективная деятельность является предметом регулирования отдельного законодательного акта.

Принципиальные отличия прослеживаются также и в применяемой в законах терминологии.

В соответствии с частью второй статьи 1 Закона Французской Республики № 83-629 любое предприятие, осуществляющее в какой-либо форме деятельность, которая состоит в том, чтобы предоставлять физическим или юридическим лицам, способом постоянным, исключительным или периодическим, услуги в целях обеспечения безопасности движимого или недвижимого имущества, а также в целях обеспечения безопасности физических лиц, связанных непосредственно или косвенным образом с безопасностью указанного имущества, рассматривается как предприятие охранной деятельности. Осуществление каким-либо предприятием охраны физических лиц носит эксклюзивный характер по отношению к вышеназванной деятельности.

Частная охранная деятельность определяется соответствующим законом Российской Федерации как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. К указанным услугам относятся защита жизни и здоровья граждан; охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке; проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации; консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств; обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий. Оказание названных услуг разрешается только предприятиям, специально учреждаемым для их выполнения. Вместе с тем, иные предприятия вправе учреждать обособленные подразделения для осуществления охранно-сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя с правом открытия текущих и расчетных счетов (службы безопасности). При этом службам безопасности запрещается оказывать услуги, не связанные с обеспечением безопасности своего предприятия.

В национальном законодательстве Беларуси в силу сложившейся законотворческой практики понятие "охранная деятельность" означает деятельность уполномоченных в соответствии с законодательством государственных органов и юридических лиц по охране объектов юридических и физических лиц, в том числе личного имущества граждан и перевозимых грузов, по охране физических лиц, а также по проектированию, монтажу, наладке и техническому обслуживанию техниче-

ских средств и систем охраны. При этом термин "охрана объектов" в соответствующем законопроекте предлагается определить как систему правовых, организационных и охранных мер, обеспечивающих защиту объектов охраны от противоправных посягательств.

Как видим, предмет правового регулирования французского закона охватывает правоотношения в сфере обеспечения имущественной безопасности в целом, относя к ним отношения по поводу обеспечения безопасности тех физических лиц, которые связаны с безопасностью охраняемого имущества. При этом в названный предмет регулирования совершенно самостоятельно входят отношения, возникающие при охране физических лиц. Закон не детализирует перечня охранных услуг и прямо не относит к нему деятельность монтажных организаций, устанавливающих и поддерживающих в исправном состоянии технические средства и системы охраны.

Российский закон регулирует правоотношения в сфере частного сыска и охраны, устанавливает исчерпывающий перечень видов частной детективной и охранной деятельности и относит к последней не только обеспечение имущественной безопасности юридических и физических лиц, охрану физических лиц, но и обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий (оказание на договорной основе услуг по охране общественного порядка).

Правовое регулирование охранной деятельности в Республике Беларусь имеет совершенно отличную специфику.

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь № 24 1998 г. юридические лица (за исключением исчерпывающего перечня государственных органов и их организаций) вправе осуществлять на основании специальных разрешений охрану принадлежащих данным юридическим лицам объектов (имущества) и своих работников. Оказание на договорной основе услуг по охране общественного порядка является исключительным правом государства. Деятельность юридических лиц (за исключением указанных в декрете) по проектированию, монтажу, наладке и техническому обслуживанию средств и систем охраны подлежит лицензированию и может осуществляться на договорной основе.

Разработанный в развитие данного Декрета законопроект "Об охранной деятельности в Республике Беларусь" трансформировал в себя основные положения Декрета, отразив установление исключительного права государства на оказание на договорной основе услуг по охране объектов, физических лиц и общественного порядка.

Вместе с тем, предмет правового регулирования Декрета № 24 1998 г. не охватывает всего спектра правоотношений, возникающих в связи с осуществлением юридическими лицами экономической деятельности по расследованию и обеспечению безопасности. Виды указанной деятельности отражены в одном из подклассов группировки 746 "Деятельность по расследованию и обеспечению безопасности" Общегосударственного классификатора Республики Беларусь "Виды экономической деятельности" (ОКЭД) ⁹, включающем в себя деятельность по расследованию, деятельность частных следователей (частная детективная деятельность); деятельность по надзору, охране и другим видам защиты отдельных лиц и имущества (перевозка ценностей, услуги телохранителей, обеспечение других средств защиты, таких, как сторожевые собаки, бронированные машины и т. п.); деятельность уличных патрулей, ох-

ранников и сторожей для многоквартирных домов, конторских учреждений, фабрик, строительных площадок, гостиниц, театров, танцевальных залов и т. п.; услуги надзирателей для крупных магазинов, контроль за механическими и электрическими защитными устройствами; консультации по вопросам безопасности на производстве; дактилоскопию, идентификацию подписей и почерков и т. п.; обучение сторожевых собак.

Юридические лица, осуществляющие данные виды деятельности на договорной основе, отражают их в своих учредительных документах.

Закономерно возникает вопрос: для осуществления какого вида экономической деятельности создана коммерческая организация, оказывающая услуги, предусмотренные группировкой 746 ОКЭД, если абзацем вторым пункта 1 Декрета Президента Республики Беларусь от 23 декабря 1998 г. № 24 установлен порядок осуществления государственными органами и юридическими лицами охранной деятельности, включающей в себя деятельность по охране объектов (имущества) и охране физических лиц, а выдача лицензий на детективную деятельность приостановлена пунктом 5 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10 ноября 1993 г. № 774¹⁰ до принятия соответствующих законодательных актов?

Право осуществления охраны объектов (имущества) юридических лиц, не принадлежащих этим юридическим лицам, и охраны физических лиц, не являющихся работниками этих юридических лиц, предоставлено абзацем вторым пункта 1 Декрета только исчерпывающему перечню указанных в нем государственных органов, и не предоставлено коммерческим организациям, имеющим в учредительных документах код группировки 764 ОКЭД.

Следовательно, данным коммерческим организациям остается только осуществлять консультации по вопросам безопасности на производстве, дактилоскопию, идентификацию подписей и почерков и т. п., обучение сторожевых собак, заключающая договоры об оказании этих услуг. Большинство из этих договоров являются притворными сделками, так как фактически направлены на оказание на договорной основе услуг по охране объектов (имущества) других юридических лиц.

В сложившейся ситуации существует два возможных варианта развития законодательства Беларуси.

Первый — изменение названия законопроекта "Об охранной деятельности в Республике Беларусь" и предмета его правового регулирования, включение в частную детективную деятельность услуг по дактилоскопии, идентификации подписей и почерков, а в частную охранную деятельность — услуг по обучению служебных животных, замена всех видов деятельности группировки 746 ОКЭД частной детективной и охранной деятельностью и унификация законопроекта с законами Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности" и "О ведомственной охране".

Второй — исключение из группировки 746 ОКЭД видов частной экономической (направленной на получение прибыли) деятельности по охране объектов и физических лиц (как запрещенных законодательством), включая консультирование по вопросам безопасности на производстве и оказание услуг по обучению сторожевых собак, принятие законопроекта об охранной деятельности в редакции, отражающей основные положения Декрета № 24 1998 г., и последующая подготовка законопроекта о частной детективной деятельности.

В настоящее время законодательство Беларуси развивается по второму пути, ибо проектом Закона Республики Беларусь "Об оружии" наделение частных организаций правом применения огнестрельного оружия не предусмотрено.

Основной особенностью деятельности частных охранных организаций других государств, в том числе Франции и России, отличающей ее от хозяйственной деятельности иных юридических лиц, является право применять для защиты клиентов от противоправных посягательств оружие, специальные средства, физическую силу.

Данная деятельность подлежит лицензированию и не может осуществляться организациями, не являющимися охранными.

Во многих из этих стран функции охраны объектов не возложены на полицию, а осуществляются негосударственными охранными организациями на договорной основе.

В странах бывшего СССР исторически сложился иной принцип обеспечения охраны объектов. Основными видами охраны была ведомственная и вневедомственная, а методом государственного регулирования ведомственной охраны являлось прямое администрирование. Органы государственного управления устанавливали численность работников ведомственной охраны каждой организации, а вневедомственная охрана при органах внутренних дел осуществляла их инспектирование. До 1992 г. в Республике Беларусь существовало только три вида охраны — ведомственная, вневедомственная и осуществляемая иными государственными органами, в том числе воинскими формированиями и военизированными организациями. С 1992 г. стали создаваться негосударственные охранные организации, с 1999 г. они прекратили свое существование.

В России, в отличие от стран дальнего зарубежья, фактически существует два вида охраны: государственная, в том числе ведомственная, создаваемая федеральными органами исполнительной власти органов управления, и вневедомственная, создаваемая при органах внутренних дел, а также частная.

При осуществлении всех из перечисленных видов охраны используются огнестрельное оружие, специальные средства и физическая сила. При этом вневедомственная и частная охрана (за исключением служб безопасности предприятий) оказывают услуги на договорной основе.

В Республике Беларусь, в отличие от России и других стран, нет свободного обращения оружия (приобретения, хранения и использования его любыми юридическими и физическими лицами в установленном законодательством порядке). В отличие от России нет также мест локальных вооруженных конфликтов, из которых возможны постоянные нелегальные поставки огнестрельного оружия.

Возможность свободного приобретения огнестрельного оружия любыми физическими либо юридическими лицами уменьшает вероятность совершения противоправных посягательств с использованием оружия в отношении находящихся под охраной объектов (граждан).

Указанные условия позволяют установить исключительное право государства на осуществление на договорной основе охранной деятельности с использованием огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы, поручив ее осуществление специаль-

но созданным и существующим многие годы государственным органам (объединению "Охрана"). В соответствии с законодательством охрана отдельных объектов данным объединением должна быть обязательной.

Защита иных объектов, на которых десятилетиями существует военизированная охрана (объектов организаций, подведомственных Министерству связи, Комитету по материальным резервам при Совете Министров, Белорусской железной дороге и иных), будет осуществляться с использованием оружия в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь.

Охрана остальных объектов юридических лиц может быть обеспечена в Республике Беларусь их службами охраны (безопасности) и без использования оружия (как в настоящее время), но с правом использования специальных средств (в том числе газового оружия), физической силы и осуществления всех мер, направленных на обеспечение защиты объектов и физических лиц от противоправных посягательств и несанкционированного доступа (государственный стандарт Республики Беларусь "Охрана объектов и физических лиц. Термины и определения")¹¹.

Данная структура охранной деятельности изначально будет направлена на установление эффективно-

го государственного контроля за ее осуществлением и избежание возникших в России негативных последствий создания вооруженных частных охранных организаций. Тем более, что без права использования оружия деятельность на договорной основе негосударственных охранных организаций в Республике Беларусь не будет иметь преимуществ перед другими видами охраны и окажется невостребованной при наличии у юридических лиц права на создание собственной (в том числе военизированной) охраны, обладающей вышеуказанными полномочиями.

Кроме того, в указанной структуре охранной деятельности будет также существовать частная охранная деятельность в виде деятельности служб охраны (безопасности) юридических лиц по охране принадлежащих этим юридическим лицам объектов (как в Российской Федерации).

Изложенная концепция и принята за основу законопроекта "Об охранной деятельности в Республике Беларусь".

Позволит ли она учесть все существующие проблемы правового регулирования охранной деятельности, в том числе неразрывно связанные с законодательством об оружии, решит законодатель.

¹ См.: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 888.

² См.: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

³ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 506. Новая редакция: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 31. Ст. 3099.

⁴ См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1993. № 1. (Опубликован без приложений 5—27).

⁵ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 1991 г. № 386 "О порядке выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности и государственной регистрации предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица" // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. 1991. № 29. Ст. 352.

⁶ См.: Приказ Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 27 июля 1998 г. № 93 "Об утверждении Положений о лицензировании отдельных видов деятельности" // Бюллетень нормативно-правовой информации. 1998. № 19.

⁷ См.: Советская Белоруссия. 1999. 29 января.

⁸ См.: Указ Президента Республики Беларусь от 9 января 2001 г. № 9 "Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2001 год" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 6. 1/1935.

⁹ См.: Общегосударственный классификатор Республики Беларусь "Виды экономической деятельности" (ОКРБ 005-96). Утвержден и введен в действие приказом Белстандарта от 20 марта 1996 г. № 48 // Издание официальное. Минск: Белстандарт.

¹⁰ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 ноября 1993 г. № 774 "О совершенствовании мер охраны общественного порядка и борьбы с преступностью" // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. 1993. № 31. Ст. 622.

¹¹ См.: Государственный стандарт Республики Беларусь "Охрана объектов и физических лиц. Термины и определения" (СТБ 1250-2000). Утвержден и введен в действие с 1 апреля 2001 г. постановлением Госстандарта от 27 декабря 2000 г. № 32 // Издание официальное. Минск: Госстандарт.

SUMMARY

"Comparative Analysis of Private Security Guard Business Legal Regulation in France, Russia and Belarus" (Vladimir Generalov, Sergej Goruliov)

The article analyzes some aspects of legal regulation of the private security guard business in France, Russia and Belarus. Besides social economic factors the differences of the principle in private security guard business laws of the three states are caused by different approaches to legal regulation of the relations connected with weapons circulation in these states.

The impending bill "On security guard business in the Republic of Belarus" envisages the possibility of private security guard business only as a security service of juridical persons having right to use special equipment (including gas weapons) and designed to protect the property and staff of these juridical persons. Contract service on safeguarding of objects, individuals and public order may become the exclusive right of the special state bodies (for e. g. "the security guard association" at the Ministry of Internal Affairs of Belarus) that have fire-arms in service.