

технологической группы и продуктивности сельскохозяйственных животных и птицы всех видов.

Список основных источников

1. Евдохова, Л. Н. Товарная экспертиза : учеб. пособие для студентов учреждений высшего образования по специальности «Товароведение и экспертиза товаров» / Л. Н. Евдохова, С. Л. Масанский. – Минск : Выш. шк., 2013. – 332 с.

2. Евдохова, Л. Н. Теоретические основы товароведения : учеб. пособие для студентов учреждений высшего образования по специальности «Товароведение и экспертиза товаров» / Л. Н. Евдохова, Ю. М. Пинчукова, А. Ю. Болотко. – Минск : Выш. шк., 2016. – 262 с.

3. Технический регламент Республики Беларусь «Корма и кормовые добавки. Безопасность» : ТР 2010/025/ВУ : срок действия с 14 июля 2010 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 04.06.2025).

УДК 342.9

К. Ю. Ковальчук
*преподаватель кафедры
административной деятельности
факультета милиции
Могилевского института МВД*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ADMINISTRATIVE-LEGAL AND ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF SECURITY ACTIVITY LICENSING

Аннотация. *Автором исследуются административно-правовые аспекты лицензирования охранной деятельности; анализируется роль Департамента охраны как уполномоченного органа; вносятся предложения по корректировке законодательства о лицензировании в части оценки соответствия возможности соискателя лицензии долицензионным требованиям, лицензиата — лицензионным требованиям, а также об изменении лицензии в проактивном формате.*

Ключевые слова: Департамент охраны, лицензия, лицензирование, Министерство внутренних дел, охранная деятельность, оценка соответствия, проактивный формат.

Annotation. *The author examines the administrative and legal aspects of licensing in the field of security activities, analyzes the role of the Department of Security as the authorized body, and proposes legislative amendments concerning the assessment of compliance by license applicants and license holders. Additionally, suggestions are made regarding the transition to a proactive format for license modifications.*

Keywords: *Department of Security, license, licensing, Ministry of Internal Affairs, security activity, compliance assessment, proactive format.*

В современном обществе обеспечение стабильного социально-экономического развития и повышение уровня благосостояния населения — одна из главных задач государства. При этом важно учитывать основные ценности, такие как частная собственность и свобода предпринимательства. И поскольку охранная деятельность направлена на защиту личных неимущественных и имущественных прав граждан, организаций и государства, она играет важную роль в достижении этих целей.

Являясь важной частью системы правоохранительных мер, охранная деятельность предполагает использование специальных методов и средств для обеспечения граждан, организаций и государства. В связи с этим нормативно-правовое регулирование данной сферы обладает двойной природой: оно включает в себя как публично-правовые механизмы, регулирующие отношения между государством и субъектами охраны, так и частно-правовые инструменты, регулирующие взаимодействие между самими участниками охранной деятельности и их клиентами. Такой комплексный подход позволяет обеспечить баланс между государственным контролем и самостоятельностью участников рынка охранных услуг. Важной составляющей регулирования является необходимость получения лицензии для некоторых видов охранных услуг.

Законодательное регулирование лицензионной деятельности в Республике Беларусь претерпело существенное изменение в недавний период. Так, новый Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2022 г. № 213-З «О лицензировании» (далее — Закон № 213-З) представляет собой системный нормативный акт, направленный на всестороннее и комплексное урегулирование правовых основ лицензирования в национальной правовой системе [1]. Закон № 213-З устанавливает перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, а также определяет

полномочия лицензирующих органов. В рамках закона закреплены требования к субъектам, претендующим на получение лицензий, а также к лицензиатам, что способствует повышению прозрачности процедур и обеспечению единых стандартов в сфере лицензирования.

Необходимо отметить, что институт лицензирования в системе правового регулирования Республики Беларусь был учрежден в 1991 г. и за прошедший тридцатилетний период неоднократно подвергался системным трансформациям. Основными нормативными правовыми актами, определяющими концептуальные основы функционирования в системе лицензирования, являлись решения Главы государства, а именно Декрет Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [2], Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [3], Указ Президента Республики Беларусь от 2 сентября 2019 г. № 326 «О совершенствовании лицензирования» [4], которые определяли концептуальные основы лицензирования. Вместе с тем новый Закон № 213-З не только учитывает практику применения ранее действовавших законодательных актов, социально-экономическое развитие Республики Беларусь на современном этапе, но и гармонизирован в рамках Союзного государства и Евразийского экономического союза. Принятие Закона № 213-З повлекло также корректировку более 20 законов, 34 указов, свыше 100 постановлений Правительства Республики Беларусь.

Одним из базовых принципов лицензирования, заложенным в Законе № 213-З, является тот, что лицензированию подлежат только те виды деятельности, которые несут повышенную опасность или связаны с риском нарушения государственных и общественных интересов, прав и законных интересов граждан [1].

Согласно мнению Н. Ю. Кругловой, лицензия представляет собой официальный документ, предоставляющий право на осуществление определенного вида деятельности в пределах установленного законодательством срока [5, с. 301].

Некоторые ученые выделяют юридическую природу лицензии, рассматривая ее как специальное разрешение. Например, В. Д. Сорокин определял лицензию как «официальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выдаваемое лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю» [6, с. 229]. Аналогичное определение приводится и у С. Н. Махиной, которая подчеркивает правовой характер лицензии как формы

разрешительного документа, регулирующего осуществление обретенных видов деятельности в рамках правового поля [7, с. 408].

Лицензия — право на осуществление вида деятельности, отнесенного к лицензируемому виду деятельности, предоставленное по решению лицензирующего органа в порядке, установленном Законом № 213-З [1]. Таким образом, лицензия выступает в качестве самостоятельного правового института, представляющего собой не только разрешительный документ, но и юридическое право на осуществление соответствующей деятельности в установленной сфере. В этом контексте подтверждение наличия данного права осуществляется посредством визуальной сверки данных с государственной информационной системой «Единый реестр лицензий» (далее — ЕРЛ).

Применительно к охранной деятельности лицензирующим органом выступает Министерство внутренних дел Республики Беларусь. Уполномоченным же органом на осуществление административных процедур по выдаче лицензии на осуществление охранной деятельности и внесение в них изменений является Департамент охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь (далее — Департамент охраны). Кроме того, Законом Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-З «Об охранной деятельности» (далее — Закон № 175-З) Департамент охраны определен в качестве специального органа охраны [8] и наделен соответствующими полномочиями, направленными на реализацию государственной политики в данной сфере.

Таким образом, Департамент охраны выступает в качестве сертифицирующего и контролирующего органа в сфере охранной деятельности. В рамках своих функций он также наделен правом разработки проектов нормативных правовых актов в сфере охранной деятельности. Кроме того, с учетом возложенных задач Департамент охраны осуществляет непосредственную деятельность по обеспечению охраны объектов и лиц, а также выполняет функции правоохранительного характера, направленные на предотвращение и пресечение правонарушений.

Понятие охранной деятельности рассматривается в разных аспектах: как составляющая часть правоохранительной деятельности [8], как разновидность предпринимательской деятельности [9], как деятельность по оказанию услуг охраны [10] и др. Мы же будем рассматривать охранную деятельность с точки зрения ее законодательного определения как деятельность государственных органов и иных организаций по двум направлениям:

- охрана физических лиц, объектов юридических и физических лиц от противоправных посягательств, в том числе от незаконных проникновений на них;

- проектирование, монтаж, наладка и техническое обслуживание средств и систем охраны.

При этом необходимо отметить, что, в соответствии с положениями Закона № 213-З, лицензирование охранной деятельности ограничено одним направлением: проектирование, монтаж, наладка и техническое обслуживание средств и систем охраны (либо выборка из указанного перечня работ). В то же время до 2019 г. лицензирование охранной деятельности осуществлялось по двум самостоятельным направлениям, что отражает более широкую правовую регламентацию данной сферы на тот период [11].

В качестве уполномоченного органа, осуществляющего административные процедуры в сфере лицензирования охранной деятельности, Департамент охраны выполняет следующие функции:

- принимает заявления о предоставлении, об изменении лицензии, а также уведомления о принятии решения о прекращении осуществления охранной деятельности;

- проводит оценку соответствия возможностей соискателя лицензии долицензионным требованиям, лицензиата — лицензионным требованиям (далее — оценка соответствия);

- проводит квалификационный экзамен;

- рассматривает вопрос о прекращении лицензии;

- извещает соискателя лицензии, лицензиата о принятых в отношении них лицензирующим органом решениях;

- обеспечивает формирование ЕРЛ в части лицензирования охранной деятельности.

Указанные полномочия возложены на Департамент охраны ст. 250 Закона № 213-З [1].

Во всех областных и Минском городском управлениях Департамента охраны созданы лицензионно-контрольные отделения штаба, которые осуществляют указанные выше полномочия в отношении соискателей лицензии, лицензиата соответствующего региона.

Период действия в Республике Беларусь Закона № 213-З составляет два с половиной года и за это время в него уже четырежды вносились изменения. Практика правоприменения Закона № 213-З позволяет выделить следующие проблемные моменты правовой регламентации лицензирования охранной деятельности.

Одним из полномочий Департамента охраны, определенных в ст. 250 Закона № 213-З, является проведение оценки соответствия. Закон № 213-З определяет оценку соответствия как определение соблюдения соискателем лицензии доли лицензионных требований, лицензиатом — лицензионных требований [1].

Необходимо отметить, что, согласно ст. 21 Закона № 213-З, заявление о предоставлении лицензии должно быть рассмотрено лицензирующим органом в течение 25 рабочих дней со дня его приема в случае проведения оценки соответствия либо в течение 15 рабочих дней со дня его приема в иных случаях. Аналогичные нормы предусмотрены ст. 25 Закона № 213-З для случаев внесения изменений в лицензию.

На наш взгляд, любая выдача лицензии невозможна без оценки соблюдения соискателем лицензии доли лицензионных требований, поскольку оценка соответствия, как правило, проводится посредством изучения и анализа:

- сведений, содержащихся в предоставленных соискателем лицензии (лицензиатом) заявлении о предоставлении (об изменении) лицензии и документах;
- документов и (или) сведений, имеющихся в Департаменте охраны;
- документов и (или) сведений, необходимых для проведения оценки соискателя лицензии, полученных у иных государственных органов и других организаций.

Аналогичные административные действия осуществляются Департаментом охраны и при выдаче лицензий, и при внесении изменений в лицензию в тех случаях, когда проведение оценки соответствия не предусмотрено и срок рассмотрения заявления установлен в течение 15 рабочих дней.

Таким образом, при наличии в законодательстве двух разных сроков для принятия решения (25 и 15 рабочих дней) и перечень проводимых Департаментом охраны мероприятий должен быть различным. Однако на практике мероприятия, проводимые Департаментом охраны, и при рассмотрении в течение 25 рабочих дней, и при рассмотрении в течение 15 рабочих дней являются аналогичными. Кроме того, отсутствуют и объективные критерии для выделения двух разных сроков рассмотрения заявления соискателя лицензии.

При рассмотрении заявления о выдаче лицензии оценка соответствия проводится всегда, независимо от того, в какой срок рассматривается заявление. В целях же единообразного подхода всех лицензирующих органов к рассмотрению заявлений считаем

целесообразным дать в Законе № 213-З определение термина «оценка соответствия возможностей соискателя лицензии долицензионным требованиям, лицензиата — лицензионным требованиям», предусмотреть оценку соответствия, проводимую только на основании изучения документов (например, документированная оценка соответствия) и проводимую с выездом на место (выездная оценка соответствия), четко определить случаи проведения выездной оценки соответствия. Такой подход закреплён в законодательстве Российской Федерации.

В рамках проводимой цифровизации административных процедур, в том числе в сфере охранной деятельности, предлагаем рассмотреть перспективное предложение о создании механизмов, позволяющих исключить необходимость обращения лицензиатов за внесением изменений в лицензию в следующих случаях:

- при внесении исправлений, связанных с изменением сведений в структуре адреса, в том числе при изменении наименований населённого пункта и улицы, — внесение изменений в ЕРЛ целесообразно осуществлять в проактивном формате, а именно путем взаимодействия «система — система», а именно взаимодействия ЕРЛ с государственным информационным ресурсом «Реестр адресов Республики Беларусь»;

- в случае изменения фамилии, собственного имени, отчества (если таковое имеется) физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, а также работников субъектов хозяйствования, сведения о которых подлежат включению в ЕРЛ, — посредством обеспечения передачи соответствующих сведений из регистра населения;

- в случае изменения наименования и места нахождения юридических лиц — на основании изменения информации о месте нахождения (месте проживания), содержащейся в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей автоматизированной информационной системы «Учет граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и месту пребывания».

Следует отметить, что подобные подходы предусмотрены в сфере государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. Схожая норма предусмотрена и законодательством Российской Федерации (п. 11 Правил формирования и ведения реестра лицензий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2343) [12].

Подводя итог, необходимо отметить особый статус лицензирования как административно-правового института и его прямое влияние

на осуществление предпринимательской деятельности, в том числе охранной деятельности. Несмотря на непродолжительное действие Закона № 213-З, требуют регулирования вопросы оценки соответствия, а также предоставления возможности внесения изменений в лицензию в проактивном формате.

Список основных источников

1. О лицензировании : Закон Респ. Беларусь от 14 окт. 2022 г. № 213-З : в ред. от 29 нояб. 2024 г. № 39-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).

2. О лицензировании отдельных видов деятельности : Декрет Президента Респ. Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 : утратил силу // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).

3. О лицензировании отдельных видов деятельности : Указ Президента Респ. Беларусь от 1 сент. 2010 г. № 450 : утратил силу // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).

4. О совершенствовании лицензирования : Указ Президента Респ. Беларусь от 2 сент. 2019 г. № 326 : утратил силу // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).

5. Круглова, Н. Ю. Хозяйственное право / Н. Ю. Круглова. – М. : Рус. деловая лит., 1997. – 608 с.

6. Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та, 2002. – 474 с.

7. Толкачев, А. Н. Российское предпринимательское право : учеб. пособие для вузов / А. Н. Толкачев. – М. : Экзамен, 2003. – 544 с.

8. Об охранной деятельности : Закон Респ. Беларусь от 8 нояб. 2006 г. № 175-З : в ред. от 21 июля 2023 г. № 302-3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).

9. Пушкарева, М. Понятие и сущность охранной деятельности / М. Пушкарева // Бизнес в законе. – 2014. – № 1. – С. 178–181.

10. Усольцева, В. Охранная деятельность как составной элемент анти-террористической защищенности объектов, используемых для предпринимательской деятельности / В. Усольцева // Правопорядок: история, теория, практика. – 2020. – № 4. – С. 105–111.

11. Ковальчук, К. Об обеспечении охранной деятельности юридическими лицами своего имущества / К. Ковальчук // МОЗЫРЬNEWS. – URL: <https://www.mazyr.by/2023/06/ob-obespechenii-okhranoj-deyatelnosti-yuridicheskimi-licami-svoego-imushhestva/>. – Дата публ.: 29.06.2023.

12. Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лицензий и типовой формы выписки из реестра лицензий : постановление Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2020 г. № 2343 : в ред. от 21 окт. 2024 г. № 1413 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 28.05.2025).