



УДК 343.1

**Канатов Алмас Канатович**

кандидат юридических наук, ассоциированный профессор, Академия правосудия при Верховном суде Республики Казахстан, г. Астана  
e-mail: kahatov\_76@mail.ru

### К ПРОБЛЕМНЫМ АСПЕКТАМ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

*Осы мақалада автор Қазақстан Республикасы аумағында күзет қызметінің мәселелерін дамуында қараған. Күзет және күзет қызметін жүзеге асырушы субъектілердің заңдық негіздерін жетілдірудің негізгі бағыттары нақтыланған. Күзет заңнамасының мониторингі негізінде коллизиялық нормалар, кемшілігі бар нормалар және тиімсіз сыбайлас жемқорлық негізгі бар нормалар көрсетілген. Көзделген мәселелердің нормашығарушылық шешу жолдары берілген.*

**Түйін сөздер:** күзет қызметі, күзет заңнамасы, заңнаманы жетілдіру және мониторинг, икассациялық қызмет.

*В настоящей статье автор рассматривает в динамике проблемы охранной деятельности на территории Республики Казахстан. Детализированы основные направления «совершенствования» законодательных основ субъектов, осуществляющих охрану и охранную деятельность. На основе мониторинга охранного законодательства показаны нормы-пробелы, нормы-коллизии, неэффективно применяемые и коррупциогенные нормы. Предложены нормотворческие пути решения указанных проблем.*

**Ключевые слова:** охранная деятельность, охранное законодательство, мониторинг и совершенствование законодательства, икассаторская деятельность.

*In this article, the author examines in dynamics the problems of security activity in the territory of the Republic of Kazakhstan. The main directions of the “improvement” of the legislative bases of the subjects engaged in security and security activities are detailed. On the basis of monitoring the protection legislation, norm-gaps, collision-norms, ineffectively applied and corruption-related norms are shown. Rule-making solutions to these problems are proposed.*

**Keywords:** security activity, protection legislation, monitoring and improvement of legislation, collection activity.

Согласно Концепции правовой политики правоохранительная деятельность государства требует своего дальнейшего развития и совершенствования /1/. В этой связи главными приоритетами в данной деятельности должны быть: борьба с преступностью, обеспечение законности и общественной безопасности, защита прав и свобод граждан, обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости

(толерантности)» к правонарушениям, быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами в борьбе с преступностью.

Для решения этих задач необходимо не только укреплять органы правопорядка, совершенствовать формы и методы их работы, но и обеспечивать стабильность кадровой

политики, повышать требования к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов.

Правовой оболочкой осуществления охранной деятельности на территории Республики Казахстан является Закон РК «Об охранной деятельности» /2/. Данный законодательный акт регулирует правовые основы охранной деятельности на территории Республики Казахстан, статус и полномочия субъектов, осуществляющих охрану и охранную деятельность.

В данном исследовании предметно дается детальный анализ (мониторинг) вышеотмеченного Закона, который был принят ещё в 2000 году и, надо отметить, отдельные положения которого, в настоящее время, имеют не единообразную юридическую природу, понимание и, соответственно, применение на практике.

Для результативности восприятия большого пласта действующего международного и национального законодательства, юридической и специальной литературы, правоприменительной практики в правоохранительной области, аналитический материал условно будет разделен на три части: 1. Анализ сложившегося на территории Казахстана законодательства в исследуемой области; 2. Отдельные недостатки действующего Закона РК «Об охранной деятельности»; 3. Рекомендации по совершенствованию национального законодательства.

И так. Анализ сложившегося на территории Казахстана законодательства в исследуемой области показал следующее.

Анализируемый Закон отвечает основным положениям Указа Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» /3/, где одним из ключевых направлений развития Казахстана к 2025 году является инициатива 4.2 «Улучшение правоприменения», где в качестве задачи «Улучшение механизмов защиты прав и свобод человека и прав собственности» отмечается, что защита прав и свобод граждан, прежде всего права собственности, является одним из основных условий, обеспечивающих высокий уровень доверия к государству граждан и предпринимателей.

Таким образом, можно констатировать, что Закон «Об охранной деятельности» соответствует стратегическим целям государства, а также обеспечивает выполнение и реализацию принятых международных обязательств государства в действующем национальном законодательстве.

Касательно норм Закона, порождающих коллизии

Концептуально коллизии норм права затрудняют правореализационный процесс и помогают применять нормы, которые выгодны одному из участников правоотношений, что существенно повышает вероятность совершения коррупционных правонарушений. Анализируемый Закон РК имеет нормы, порождающие коллизии между нормами Закона и нормами иных Законов.

V. Статьей 1 исследуемого Закона закреплено следующее: «1. Под охранной деятельностью понимается осуществление юридическими лицами деятельности по оказанию услуг по защите жизни, здоровья и имущества физических лиц, а также имущества юридических лиц от противоправных посягательств (охранные услуги). 2. Действие настоящего Закона распространяется на частные охранные организации и специализированное охранное подразделение органов внутренних дел, если иное не предусмотрено законами, актами Президента и Правительства Республики Казахстан об органах внутренних дел. 3. Действие настоящего Закона не распространяется на защиту иных благ и законных интересов граждан и юридических лиц, связанных со сферой здравоохранения, интеллектуальной собственностью, государственными секретами, коммерческой тайной, если иное не вытекает из законодательства.»

Вместе с этим, в статье 3 этого же Закона единообразно закреплены две группы задач: «Основными задачами охранной деятельности являются: 1) защита жизни и здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств; 2) защита имущества физических и юридических лиц от противоправных посягательств.»

Таким образом, между пунктом 3 статьи 1 и статьей 3 исследуемого Закона имеет место коллизия, то есть искусственное противоречие основных задач, так как из пункта 3 статьи 1 Закона вытекают и иные группы задач, таких как: защита иных благ и законных интересов

граждан и юридических лиц, связанных со сферой здравоохранения, интеллектуальной собственностью, государственными секретами, коммерческой тайной.

С целью минимизации искусственных коллизий в одном законодательном акте необходимо поставить «на утрату» статью 3 «Задачи охранной деятельности», ибо данная статья дублирует положения статьи 1 Закона РК «Об охранной деятельности» и содержательно вступает с ней в коллизию.

V. Известно, что нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающими для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

В данном случае это касается целиком пункта 3 статьи 17-1 анализируемого Закона: «3. Частная охранная организация не может являться дочерним предприятием организации, осуществляющей иную деятельность, кроме охранной. Для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным. Учредителями (участниками) частной охранной организации не могут являться: 1) учредители либо должностные лица организаций, в отношении которых будут оказываться охранные услуги создаваемой организацией; 2) исключен Законом РК от 29.12.2014 № 269-V (вводится в действие с 01.01.2015); 3) граждане, имеющие судимость за совершение преступления, а также юридические лица, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные лица; 4) юридические лица, в отношении которых будут оказываться охранные услуги создаваемой организацией, и аффилированные с ними юридические лица; 5) общественные объединения.

Запреты, устанавливаемые частью первой и подпунктами 1) и 4) части второй настоящего пункта, не распространяются на случаи учреждения частных охранных организаций национальными компаниями, для которых право учреждения охранных организаций предоставляется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

Охранные организации, учрежденные национальными компаниями, не имеют права оказывать охранные услуги третьим лицам.».

Добиваясь целостности нормативного регулирования ограничений, связанных с

осуществлением охранной деятельности, законодатель допустил «невольную» волну противоречий в одной норме.

Во-первых, учредителями (участниками) частной охранной организации не могут являться: 1) учредители либо должностные лица организаций, в отношении которых будут оказываться охранные услуги создаваемой организацией; 4) юридические лица, в отношении которых будут оказываться охранные услуги создаваемой организацией, и аффилированные с ними юридические лица.

Во-вторых, запреты, устанавливаемые пунктом первым и подпунктами 1) и 4) пункта второго настоящего пункта, не распространяются на случаи учреждения частных охранных организаций национальными компаниями. Данная норма уже делает исключение (вступает в противоречие с «только что» закреплённым постулатом) в пользу национальных компаний.

В-третьих, предопределение, что «охранные организации, учрежденные национальными компаниями, не имеют права оказывать охранные услуги третьим лицам» закреплено для того, чтобы они не конкурировали с охранными организациями на открытом рынке труда. А наоборот, можно, то есть нормативного запрета для осуществления частными охранными организациями объектов национальных компаний, нет. Тем самым ставя в неравные условия одних по сравнению с другими субъектами коммерческой охраны, нарушается антимонопольное законодательство.

Вывод следующий, для более тщательного регулирования сферы охранной деятельности, необходимо в данном Законе выделить автономно главу (и соответствующие статьи) об охранной деятельности частных охранных организаций в национальных компаниях. Либо наоборот, не выделять отдельно в Законе частные охранные организации в национальных компаниях, создавая при этом искусственные коллизии и преференции для последних на рынке охранных услуг.

V. По аналогии с предыдущим пунктом, в статье 9 «Особенности осуществления охранной деятельности специализированными охранными подразделениями органов внутренних дел» Закона РК «Об охранной деятельности» также пункты первый и второй вступают в противоречие.

В пункте 1 закреплено: «1. Специализированные охранные подразделения

органов внутренних дел являются государственными учреждениями и осуществляют охрану исключительно объектов, указанных в пункте 1 статьи 1-1 Закона.

Обратите внимание на исключительность компетенции специализированных подразделений органов внутренних дел, то есть «Государственной охране подлежат особо важные государственные и стратегические объекты; объекты отраслей экономики, имеющих стратегическое значение и принадлежащих юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия).

Охрана объектов, подлежащих государственной охране, осуществляется государственными органами, специализированными охранными подразделениями органов внутренних дел, Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами» (пункт 1 статьи 1-1 Закона РК «Об охранной деятельности»).

Вместе с тем в пункте 2 этой же 9 статье регламентировано: «Специализированные охранные подразделения органов внутренних дел оказывают охранные услуги на договорной основе физическим лицам, включенным в Перечень, определяемый Правительством Республики Казахстан.». Соответственно, «исключительность компетенции» специализированных подразделений органов внутренних дел растворилось в пункте 2 исследуемой статьи.

Таким образом, в тексте Закона (пункт 1 статьи 9) необходимо убрать термин «исключительно», не создавая искусственных противоречий между пунктами одной статьи.

Касательно наличия пробелов в Законе

1. В настоящее время требует доработки статья 4 исследуемого Закона, и необходимо её актуализировать, с выделением конкретных принципов охранной деятельности: 1. Принцип законности; 2. Принцип гуманизма; 3. Принцип защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 4. Принцип взаимодействия организаций, осуществляющих охранную деятельность, с правоохранительными органами.

2. Декларативно и не несущей правовой нагрузки выглядит пункт 2 статьи 6 Закона: «2.

Не допускается осуществление охранной деятельности для достижения целей, заведомо противоречащих основам правопорядка и нравственности.».

Категория «нравственности» не корреспондирует с принципами охранной деятельности. Необходимо данный пункт упразднить.

Касательно наличия неэффективно реализуемых норм Закона

Анализируемый Закон закрепляет компетенцию юридических лиц от противоправных посягательств. Неэффективность норм закона возможно предопределить слабым развитием частных охранных организаций, так как существует определённая монополия специализированных подразделений органов внутренних дел. Для специализированных подразделений органов внутренних дел законодательно упрощена лицензия на охранную деятельность, на их деятельность не распространён государственный и профилактический контроль.

Изначально частная охранная организация учреждается на правах самофинансирования и осуществляет деятельность согласно нормам Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

В США, Великобритании, Германии, Франции, Италии, Японии и многих других странах достаточно хорошо поставлены услуги по частной охранной деятельности. Причины этого во многом кроются в возможности облегчить расходы государственного бюджета на содержание полиции.

Изменение законодательства в сфере предоставления охранных услуг не самоцель, а средство создания благоприятных условий для развития бизнеса.

Таким образом, учитывая, что в Казахстане будет, в скором времени, принят Закон «О частной детективной деятельности» и, следовательно, будут чётко разграничены компетенции частных детективов и правоохранительных и специальных органов, целесообразно вопрос расширить услуги частной охранной деятельности. Цель – демилитаризация и ужатие расходов государственного бюджета в этой области.

Касательно наличия пробелов в законе Законодательство, регулирующее правовые основы охранной деятельности содержит ряд пробелов. При установлении же пробелов в

правовом регулировании определенных общественных отношений устранить обнаруженные пробелы возможно только правотворческим путем.

ВО-ПЕРВЫХ, учитывая тот факт, что охранные услуги (параллельно, без приобретения лицензии) осуществляются специализированными охранными подразделениями органов внутренних дел необходимо актуализировать пункт 6 статьи 10 анализируемого Закона. В частности, подпункты 1), 2), 5), в которых пишется о «судимости», а о том, что она «не погашена или не снята в установленном законом порядке» нет упоминания. Регламентированы «правоохранительные органы», но не указаны «специальные органы». Такие пробелы недопустимы.

По аналогии можно было использовать нормотворческую терминологию (выделено курсивом), встречаемую в пункте 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе», где регламентировано следующее: «Статья 16. Условия поступления на государственную службу. 3. На государственную службу не может быть принят гражданин: 1) моложе восемнадцати лет, если законодательством Республики Казахстан в отношении соответствующих государственных должностей не установлены иные требования; 2) признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 3) лишенный судом права занимать государственные должности в течение определенного срока; 4) имеющий заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий, на основании заключения медицинского учреждения, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих государственных должностей установлены в квалификационных требованиях; 5) отказавшийся принять на себя ограничения, установленные настоящим Законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию его статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах; 6) который в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекался к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. При этом на

государственную службу не допускается гражданин, уволенный за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу; 7) на которого в течение трех лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание; 8) совершивший коррупционное преступление; 9) в отношении которого в течение трех лет перед поступлением на государственную службу за совершение уголовного проступка или преступлений небольшой и средней тяжести вынесен обвинительный приговор суда или который освобожден от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка или преступлений небольшой и средней тяжести на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан; 10) имеющий судимость, которая ко времени поступления на государственную службу не погашена или не снята в установленном законом порядке; 11) ранее судимый или освобожденный от уголовной ответственности за совершение преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан за совершение тяжких или особо тяжких преступлений; 12) совершивший преступление в составе преступной группы; 13) в отношении которого уголовное дело о преступлении в составе преступной группы прекращено органом уголовного преследования или судом на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан до истечения срока нижнего предела наказания в виде лишения свободы, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан; 14) уволенный по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов и судов, воинской службы, а также в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан».

ВО-ВТОРЫХ, интересы соблюдения режима законности требуют при обнаружении пробелов ставить вопрос перед законодательным органом

о необходимости восполнения имеющихся пробелов.

Необходимо в подпункте 4) пункта 1 статьи 13-1, пункта 3 статьи 15-2 анализируемого Закона термин «преступление» заменить на «уголовное правонарушение». К примеру, полностью новая редакция подпункта 4) пункта 1 статьи 13-1 будет выглядеть так (заменённый термин подчёркнут): «4) в предусмотренных законами случаях задерживать и доставлять в правоохранительные органы лиц, совершивших уголовное правонарушение или административное правонарушение.»

Соответственно, пункт 3 статьи 15-2 должна регламентироваться так: «3. Руководителями, работниками юридических лиц, физическими лицами, осуществляющими деятельность по монтажу, наладке и техническому обслуживанию средств охранной сигнализации, должны быть граждане Республики Казахстан, не состоящие на учете в организациях здравоохранения по поводу психического заболевания, не имеющие непогашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость либо освобожденные от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка или преступлений небольшой и средней тяжести на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан до истечения срока нижнего предела наказания в виде лишения свободы, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан.»

Тем самым устраняется пробельность заменой единичного понятия «преступление» видовым определением «уголовное правонарушение», куда помимо преступления входит и уголовный проступок, а в случае необходимости и дальнейшая разбивка по категориям преступления (небольшой и средней тяжести).

В-ТРЕТЬИХ, с целью уточнения тезауруса и устранения пробела в правовом регулировании в пункте 1) пункта 4 статьи 17 Закона РК «Об охранной деятельности» после термина «правоохранительных» через запятую указать «специальных». Полная редакция будет выглядеть следующим образом (добавленный термин подчёркнут): «1) осуществлять процессуальную и иную деятельность, отнесенную в соответствии с законодательством Республики Казахстан к исключительной

компетенции правоохранительных, специальных и других государственных органов;»;

Сам по себе правоохранительный орган не поглощает собой юридическую природу, правовой статус и компетенции специального органа. Они различны. И, соответственно, не упоминание, в анализируемом контексте, специальных органов ведёт к пробельности. Необходимо устранить.

В-ЧЕТВЁРТЫХ, пробелы законодательного регулирования имеют прямую причинно-следственную связь с коррупциогенностью, которая, в свою очередь, повышается, когда в нормативном правовом акте отсутствуют нормы статутного характера, нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции. Такое «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны правоприменителей и совершения ими действий по собственному усмотрению.

Не совсем понятна и не убедительна, с позиции действующего законодательства об охранной деятельности, нормативная формулировка, закреплённая в предпоследнем абзаце пункта 3 статьи 17-1 исследуемого Закона. В частности: «Запреты, устанавливаемые частью первой и подпунктами 1) и 4) части второй настоящего пункта, не распространяются на случаи учреждения частных охранных организаций национальными компаниями, для которых право учреждения охранных организаций предоставляется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.»

Зачем нужны такие правовые изъятия, повышающие непрозрачность правового статуса и коррупциогенность в работе частных охранных организаций в национальных компаниях?!

Необходимо выделить отдельную главу в исследуемом Законе в отношении частных охранных организаций учреждаемых в национальных компаниях и регламентировать их правовой статус, права и обязанности.

Касательно излишних бланкетных и отсылочных норм закона

Одним из эффективных инструментов нормотворческой деятельности систематизации законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства, а также освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в

правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве выступает минимизация отсылочных норм в законах и, соответственно, расширение практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты.

Необходимо отметить, что Закон содержит достаточное количество норм, которые имеют бланкетную (отсылочную) природу, в частности, следующие (выделенные курсивом):

- статья 1. Понятие охранной деятельности.

3. Действие настоящего Закона не распространяется на защиту иных благ и законных интересов граждан и юридических лиц, связанных со сферой здравоохранения, интеллектуальной собственностью, государственными секретами, коммерческой тайной, если иное не вытекает из законодательства;

- статья 1-1. Объекты, подлежащие государственной охране.

4. В целях формирования конкурентной среды в сфере оказания охранных услуг охрана объектов, не включенных в перечни, указанные в части второй настоящей статьи, может осуществляться частными охранными организациями на основе договоров с физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- статья 6. Государственные гарантии от недобросовестных действий при осуществлении охранной деятельности и страхование работников охранных организаций, занимающих должности охранников.

4. Лицо, осуществляющее охранную деятельность и нарушившее права и законные интересы третьих лиц, обязано возместить потерпевшему причиненный материальный и моральный ущерб в соответствии с законодательством;

- статья 8. Взаимодействие субъектов, осуществляющих охранную деятельность, с государственными органами.

2. Субъекты, осуществляющие охранную деятельность, обязаны выполнять все законные требования сотрудников государственных органов, включая требование о временной сдаче оружия, при проведении правоохранительными, специальными государственными органами и воинскими формированиями оперативно-розыскных, контрразведывательных,

следственных или охранных мероприятий, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

- статья 15. Порядок осуществления охранной деятельности.

3. Особенности порядка осуществления охранной деятельности специализированными охранными подразделениями органов внутренних дел устанавливаются законодательством Республики Казахстан;

- статья 17-1. Ограничения, связанные с осуществлением охранной деятельности.

3. Запреты, устанавливаемые частью первой и подпунктами 1) и 4) части второй настоящего пункта, не распространяются на случаи учреждения частных охранных организаций национальными компаниями, для которых право учреждения охранных организаций предоставляется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

- статья 18. Условия оснащения оружием и специальными средствами субъектов охранной деятельности.

2. Субъекты охранной деятельности имеют право приобретать служебное гладкоствольное длинноствольное и короткоствольное оружие, а также огнестрельное бесствольное, газовое оружие с возможностью стрельбы патронами травматического действия и электрическое оружие в соответствии с законодательством Республики Казахстан...;

- статья 19. Условия, основания и порядок применения оружия и специальных средств субъектами охранной деятельности.

7. Субъекты охранной деятельности несут полную ответственность за причиненный ими вред при исполнении своих служебных обязанностей в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- статья 23. Ответственность субъектов, занимающихся охранной деятельностью, деятельностью специализированных учебных центров, а также монтажом, наладкой и техническим обслуживанием средств охранной сигнализации.

Создание или деятельность охранных организаций, специализированных учебных центров, организаций, осуществляющих монтаж, наладку и техническое обслуживание средств охранной сигнализации, не предусмотренных настоящим Законом, а также осуществление данных видов деятельности без получения соответствующих разрешений или в нарушение порядка, установленного настоящим

Законом, влекут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ** общественная опасность таких бланкетных норм заключается в том, что принимаемые в реализацию Закона подобные нормы искажают смысл и содержание нормативного правового акта. Это, в свою очередь, существенно повышает коррупционные риски и, как правило, снижает уровень доверия граждан к законодательству.

**РЕКОМЕНДАЦИЯ:**

Выделенные курсивом отсылочно-бланкетные нормы необходимо конкретизировать с помощью современной правовой терминологии, которая была обновлена и уже используется во всех действующих нормативных правовых актах (в том числе, принятых в рамках Плана Нации – 100 конкретных шагов). Например, детализация отраслевого законодательства отмечена в пункте 4 статьи 8 анализируемого Закона «4. Субъекты, осуществляющие охранную деятельность, предоставляют по запросу органов внутренних дел информацию о соответствии осуществляемой деятельности требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан в области охранной деятельности.»

Касательно наличия в законе коррупциогенных факторов

Анализируемый закон впитал в себя (посредством коррупциогенных норм) коррупционные риски.

Во-первых, это сомнительной с точки зрения дискреционности полномочий представляет собой пункт 4 статьи 1-1 анализируемого Закона, где регламентировано следующее: «4. В целях формирования конкурентной среды в сфере оказания охранных услуг охрана объектов, не включенных в перечни, указанные в части второй настоящей статьи, может осуществляться частными охранными организациями на основе договоров с физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством Республики Казахстан». Напрашивается вопрос: «Какова целесообразность нарушать режим законности одними охранными организациями в пользу других частных охранных организаций?».

В данном случае имеет место наделение «нормотворца» излишними искусственными дискрециями в отпращивании полномочий. И, как было отмечено выше, принимаемые в реализацию Закона подобные нормы искажают

смысл и содержание нормативного правового акта.

Компетенция уполномоченного руководителя понимается через единство прав и обязанностей, то есть они неразрывно связаны. Разделение прав и обязанностей в формулах «вправе», «может», «должен быть» создает иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право, то есть не осуществлять его. Поэтому необходимо из указанного выше пункта (пункт 4 статьи 1-1 Закона) исключить термин «может».

Во-вторых, аналогичная норма в рамках «искусственных дискреций» закреплена в пункте 2 статьи 18 Закона РК «2. Субъекты охранной деятельности имеют право приобретать служебное гладкоствольное длинноствольное и короткоствольное оружие, а также огнестрельное бесствольное, газовое оружие с возможностью стрельбы патронами травматического действия и электрическое оружие в соответствии с законодательством Республики Казахстан, специальные средства у юридических лиц – поставщиков после получения соответствующей лицензии. Виды, типы, модели и количество оружия, а также перечень специальных средств для использования работниками субъектов охранной деятельности устанавливаются Правительством Республики Казахстан. Субъектам охранной деятельности запрещаются приобретение и использование служебного нарезного длинноствольного и короткоствольного оружия, за исключением охранных организаций, учрежденных национальными компаниями, осуществляющими свою деятельность в сфере магистральных железнодорожных сетей, магистральных трубопроводов, нефтеперерабатывающего производства и атомной энергии.».

В тексте Закона (пункт 2 статьи 18) нужно конкретизировать словосочетания «в соответствии с законодательством» и «за исключением» для уяснения компетенции уполномоченного руководителя, принимающего решения или действия по своему усмотрению путем устранения коррупциогенного фактора «вправе», то есть вправе ли «корректируя» Закон, видоизменяя смысл и содержание воли законодателя, Правительство Республики Казахстан давать преимущества отдельным частным охранным организациям.



Необходимо отдельной главой данного Закона актуализировать правовой статус охранных организаций, учреждённых национальными компаниями.

Касательно иных недостатков закона

V. В статье 14 анализируемого Закона расписаны виды охранных услуг, которые сводятся к: 1) защите жизни и здоровья физических лиц; 2) охране объекта и (или) имущества физических и юридических лиц, в том числе при его транспортировке; 3) консультирования и подготовки рекомендаций по способам охраны и правомерной защиты от противоправных посягательств.

При этом данный перечень не является исчерпывающим, так как по всему тексту Закона встречаются и иные виды охранных услуг (статьи 8, 13, 15-1, 15-2).

В связи с этим предлагаем дополнить в статье 14 охранные услуги следующими видами:

- охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу, наладке и техническому обслуживанию средств охраны сигнализации;

- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

- обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах (в том числе, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности; с использованием сторожевых, служебно-розыскных собак и животных, обученных к поиску взрывчатых и наркотических веществ);

- осуществление и (или) оказание содействия в осуществлении контрольно-распорядительных функций в ходе проведения официальных спортивных соревнований;

- информационные услуги и услуги связи, в том числе специальной, связанные с оказанием охранных услуг и обеспечением экономической безопасности на объектах охраны;

- кинологические услуги (полный перечень: разведение, подготовка, дрессировка, содержание и т.п.);

- деятельность, связанная с обеспечением пожарной безопасности и спасательными работами.

Если же взять зарубежный опыт, то отсюда можно выделить ещё один вид охранных услуг – инкассаторскую деятельность, которая распространена во Франции.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ. Частная охранная деятельность во Французской Республике регламентируется Законом № 83-629 от 12 июля 1983 г. «О частной охранной и инкассаторской деятельности», Декретами Государственного совета (департамента 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 охранный 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 административного органа и о порядке набора персонала на предприятия охранный 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 Франции.

С учётом Французского опыта, также, предлагаем статью 14 анализируемого Закона РК «Об охранный деятельности» дополнить самостоятельным видом – инкассаторской деятельностью.

V. С учётом новых веяний в нормотворчестве и структуре нормативного правового акта предлагаем выделить отдельную статью в Законе РК «Об охранный деятельности» - «Разъяснение некоторых понятий, содержащихся в настоящем Законе». Своего рода глоссарий для минимизации необоснованного расширенного толкования основ охранный деятельности.

Так есть необходимость дать разъяснение следующим дефинициям, встречающимся в анализируемом Законе: частная охранная организация, работник частной охранный организации, объекты охраны, внутриобъектовый режим, пропускной режим и другие.

V. Основной вывод к исследуемому Закону РК «Об охранный деятельности» следующий. Согласно нумерации в Законе 23 статьи (из них, статьи 11, 12, 13 и 17 были исключены), который дополнен статьями 1-1, 10-1, 13-1, 15-1, 15-2, 17-1. В итоге фактическое количество статей – 25 (вместе с исключёнными статьями 11, 12, 13, 17).

Изменения и дополнения внесены в 22 из 25 статей, т.е. в 88% норм анализируемого Закона. И это только количественный показатель. Что касается качественного показателя, то отметим, что с момента принятия (действия) анализируемого Закона (с 19 октября 2000 года) изменения и дополнения в него вносились 30-тью различными Законами, в которых, подверглись коррекции 84 статьи в более чем 109 пунктах.

В этой связи следует руководствоваться п.9 статьи 26 Закона РК «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года, который обязывает: «При внесении изменений и (или) дополнений в текст нормативного правового акта в объеме, превышающем половину текста нормативного правового акта, принимается его новая редакция».

ТАКИМ ОБРАЗОМ, с учётом решения важнейшей задачи защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, с целью минимизации искусственных противоречий норм законов (кодексов) следует подготовить и принять новый Закон «Об

охранной деятельности». Он должен составить ядро правовой основы охранного законодательства и стать рамочным законом по отношению ко всем другим законам, регулирующим отдельные виды охранной деятельности. В нём следует прописать предмет правового регулирования, определить правовые основы, цели, задачи, принципы, виды охранной деятельности, и их полномочия. В Законе необходимо определить конкретные формы участия государственной и частной охраны в обеспечении национальной безопасности, общественного порядка и борьбе с терроризмом, их права и обязанности, которыми они должны обладать.

В указанном Законе следует прописать сферу деятельности каждого вида охраны, силы и средства, необходимые для осуществления эффективной защиты жизни, здоровья и собственности, механизм контроля и надзора за охранной деятельностью.

#### Список использованной литературы

1. <http://www.zakon.kz>. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.
2. <http://www.zakon.kz>. Закон РК «Об охранной деятельности».
3. <http://zan.gov.kz>/Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстана до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан».

#### **Қанатов Алмас Қанатұлы**

**Лауазымы:** заң ғылымдарының кандидаты, ғалым хатшы, қауымдастырылған профессор, Қазақстан Республикасы Жоғарғы соты жанындағы Сот төрелігі Академиясы

**Пошталық мекен-жайы:** 010000, Қазақстан Республикасы, Астана қ., Нажимеденов көшесі 10/2-91

**Ұялы тел:** 87012224127

**Күзет қызметінің проблемалық аспектілеріне (заңнама мониторингі)**

#### **Канатов Алмас Канатович**

**Должность:** кандидат юридических наук, ученый секретарь, асс.профессор, Академия правосудия при Верховном суде РК

**Почтовый адрес:** 010000, Республика Казахстан, г. Астана, ул. Нажимеденова 10/2-91

**Сот.:** 87012224127

**К проблемным аспектам охранной деятельности (мониторинг законодательства)**

#### **Kanatov Almas Kanatovich**

**Position:** Academic Secretary, Republic of Kazakhstan, Associate Professor, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan

**Postal address:** Post code: 010000, Astana, Nazhimedenov street 10/2-91

**Cell phone:** 87012224127

**To the problem aspects of security activities (monitoring of legislation)**