

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

На правах рукописи

Адилов Айбек Насырович

Теоретические, правовые и организационные основы
совершенствования системы охраны общественного
порядка в Кыргызской Республике

Специальность 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности

АВТОРЕФЕРАТ диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва · 2010

Диссертация выполнена на кафедре управления органами внутренних дел
Академии управления МВД России

Научный консультант - доктор юридических наук, профессор
Кононов Анатолий Михайлович.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Дугенец Александр Сергеевич;

доктор юридических наук, профессор
Прудников Анатолий Семенович;

доктор юридических наук, доцент
Осмоналиев Кайрат Медербекович

Ведущая организация - ГОУ ВПО «**Российский университет
дружбы народов**»

Защита состоится « ____ » _____ 2011 г. в 14 ч. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.08 Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, дом 8, в зале диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.08
доктор юридических наук, профессор

А. Г. Елагин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность разрабатываемой темы. За последнее десятилетие в Кыргызской Республике предпринят ряд серьезных мер, направленных на улучшение социально-политической и криминальной обстановки в стране, однако коренного перелома в деятельности правоохранительных органов не произошло.

Смена власти 7 апреля 2010 года в Кыргызской Республике явилось итогом затянувшегося политического кризиса в стране, в результате которого общество изменило ход социально-политической жизни, выдвинуло новых политических лидеров, облаченных доверием народа.

Новое руководство страны провозгласило о безотлагательном и решительном проведении конституционной, административной, судебно-правовой, правоохранительной и других реформ в стране.

27 июня 2010 года на Всенародном референдуме принимается новая редакция Конституции Кыргызской Республики, которая предусматривает реорганизацию президентской формы государственного правления в парламентскую. Стала очевидной необходимость совершенствования государственного управления в контексте развития представительных органов власти.

15 сентября 2010 г. на заседании Совета безопасности Кыргызской Республики были названы причины, повлекшие за собой апрельские (в г. Бишкек), а позже ошские события на юге страны. Среди причин были названы недостатки и упущения в деятельности государственных органов; слабая профилактическая работа государственных органов по предупреждению трагических событий. «Мы живем в турбулентное для страны время, нам приходится реагировать на атаки деструктивных сил во имя сохранения стабильности и общественного порядка в стране», - озвучила в своем докладе на заседании Совета безопасности Президент Кыргызской Республики Р. Отунбаева.

Нужно также отметить, что в заключении Государственной комиссии по выработке мер для дальнейшей стабилизации общественно-политической ситуации в Кыргызской Республике, образованной после мартовских событий 2005 года, также, прямо указывалось, что «результатом малоэффективного государственного управления явился развал системы охраны общественной безопасности и правопорядка в республике, его органов», подчеркивалась необходимость незамедлительного принятия мер по скорейшему реформированию правоохранительной системы в целом¹.

В сентябре 2010 г. на расширенном заседании коллегии МВД Кыргызской Республики руководством страны отмечалось, что деятельность органов внутренних дел (далее ОВД) не соответствует реалиям времени, в

¹ Заключение Государственной комиссии по выработке мер для дальнейшей стабилизации общественно-политической ситуации в Кыргызской Республике // Газета «Слово Кыргызстана» от 21.07.2005 г. - С. 1-3.

ней наблюдается дублирование и параллелизм, отсутствие коллегиальности в принятии стратегически важных управленческих решений, отсутствие доверия граждан к ОВД, рост количества преступлений и не достаточно высокие показатели их предупреждения, коррупция и низкий профессиональный, морально-психологический уровень сотрудников и т.д. В таком состоянии органы внутренних дел могут быть преградой демократическим реформам, проводимым в Кыргызстане.

Сегодня, когда экономическая и политическая система Кыргызстана в корне изменились, происходит демократизация общественной жизни, признаны нормы международного права в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики должна стать логическим отражением данных преобразований, продолжением начатых реформ, отвечать нуждам и требованиям гражданского общества, обеспечить высокий уровень правопорядка в стране.

Однако любая реформа в государстве должна иметь четко обозначенную цель, постановку проблемы, организационные механизмы ее реализации, предусматривающие поэтапность реформирования и мобилизацию заинтересованных в проведении реформ социальных групп.

В 1998 и в 2005 годах важнейшими государственными правовыми актами, регулирующими многие концептуальные вопросы реформирования органов внутренних дел, явились Постановление Правительства Кыргызской Республики № 490 от 23.07.1998 г., а также Указ Президента Кыргызской Республики № 76 от 18.03.2005 г. «Об утверждении Концепции реформирования органов внутренних дел Кыргызской Республики до 2010 года», на основе которых были приняты Концепции реформирования ОВД Кыргызской Республики. Государство приняло решение провести крупномасштабные преобразования, направленные на кардинальные изменения системы и структуры МВД Кыргызской Республики.

В настоящее время на состояние правопорядка, государственной и общественной безопасности оказывает негативное воздействие ряд факторов:

1. Нестабильность политического режима, выражающаяся в неопределенности новой формы государственного правления и курса движения страны.

2. Деморализованное состояние всей системы правоохранительных органов и ОВД в частности, после апрельских событий в г. Бишкек и на юге страны.

3. Медленно формируется нормативно-правовая база обеспечения борьбы с преступностью.

Так, Законом Кыргызской Республики «О национальной безопасности», принятым 26 февраля 2003 г., не определены основные функции, направленные на обеспечение национальной безопасности, и не раскрываются понятия «общественная безопасность», «общественный порядок» как ее составляющие.

Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел», принятый еще 11.01.1994 г., морально устарел, некоторые его положения не выполняются, не определены полномочия и статус органов, осуществляющих охрану общественного порядка.

4. Профилактика правонарушений во многих регионах республики не основывается на принципах и методах системности, программно-целевого подхода, не обеспечивается разработка ее основных направлений с учетом специфики региона. Использование финансовых, материально-технических ресурсов органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и средств массовой информации в профилактике правонарушений остается недостаточной.

Несмотря на общую тенденцию снижения преступности и относительную стабилизацию правопорядка в стране, в городах, селах и поселках увеличилась уличная преступность, грабежи и хулиганства, распитие спиртных напитков в общественных местах, нарушения общественного порядка и устоев нравственности, процветает наркомания. При этом доля хулиганств в общей структуре преступлений, совершаемых в общественных местах, возросла с 5 (1999 г.) до 10 процента (2009 г.).

В рамках правовой реформы в сфере обеспечения общественной безопасности как элемента качества жизни населения существует необходимость определить роль местного самоуправления в данном вопросе.

В соответствии со ст. 112 Конституции Кыргызской Республики и ст. 15 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятого 12 января 2002 г. на органы местного самоуправления возложены социально-экономические обязанности, в том числе социальная защита населения, а значит, защита и охрана прав, законных интересов граждан. Статьей 15 данного Закона прямо определена обязанность органов местного самоуправления осуществлять охрану общественного порядка на своей территории, то есть органы местного самоуправления наделяются функцией правоохраны.

В свете этих требований возникает необходимость рассмотреть вопрос о децентрализации правоохранительных органов (в частности милиции); передаче части милиции – милиции (службы) общественной безопасности или отдельных ее подразделений и служб в подчинение органам местного самоуправления.

В этом плане несомненный интерес для исследования представляет изучение путей укрепления охраны общественного порядка в Российской Федерации и странах СНГ, практическая деятельность их государственных органов и органов местного самоуправления, развития системы профилактики правонарушений и т.д. Так, на заседании Госсовета Российской Федерации в июле 2007 года по вопросу о государственной системе профилактики правонарушений было указано: «практика показывает, что, если инициатива правоохранительных органов в наведении общественного порядка не находит понимание в широких слоях общества, результата не будет. Именно поэтому создание системы единой социальной

профилактики правонарушений в Российской Федерации, вовлечение в эту работу всех имеющихся субъектов профилактики, органов власти, населения, стало необходимостью», отмечалось, что ключевая задача охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности – смоделировать систему обеспечения правопорядка и безопасности в каждом регионе с учетом местных особенностей.

Несомненно, вышеуказанное положение актуально и для правоохранительных органов Кыргызской Республики, их социальной роли в обществе.

Тема исследования является вопросом важным и сложным. В сфере политико-правовой жизни Кыргызстана дискуссия на эту тему не проводилась. Происходящие в настоящее время правовые, административные реформы государственной власти и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике направлены на организацию более эффективной системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка, профилактику правонарушений, становление и развития муниципальных органов охраны общественного порядка.

Степень разработанности темы исследования.

Основой научной проблематики в рамках диссертационного исследования стала разработка теоретических, правовых и организационных мер совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике, что благоприятно скажется на стабилизации социально-политической обстановки в стране, реализации конституционных норм и норм законодательства, обеспечивающих охрану общественного порядка, снижении уровня социально опасных проявлений.

Немаловажное значение имеет разработка теоретических основ общественного порядка и общественной безопасности, что связано с отсутствием единого подхода к определению данных понятий.

Концептуальные проблемы системы охраны общественного порядка, организации и деятельности ее органов, осуществляющих охрану общественного порядка, в свое время были рассмотрены российскими учеными – административистами Ю. С. Адушкиным, И. И. Веремеенко, М. И. Еропкиным, А. Е. Козловым, Ф. Е. Колонтаевским, А. П. Корневым, Л. Л. Поповым, В. М. Манохиным, П. П. Сергуном, А. В. Серегиним, Г. А. Тумановым, С. В. Шуваловым и другими.

Остаются актуальными для правоохранительных органов Кыргызской Республики вопросы исследования общественных отношений, складывающихся в процессе организации и практического осуществления охраны общественного порядка, субъектами которых являются ОВД и взаимодействующие с ними государственные органы, органы местного самоуправления и общественные объединения; разработки теоретических, правовых и организационных основ системы охраны общественного порядка; управления системой охраны общественного порядка; дифференциация функций и организационной структуры органов, осуществляющих охрану

общественного порядка; развития общегосударственной системы охраны общественного порядка.

Отдельные проблемы правового и организационного регулирования деятельности милиции рассматривались в трудах российских ученых: Г. А. Аванесова, Д. Н. Бахрара, Л. Ш. Берекашвили, В. М. Безденежных, А. А. Благоразумного, И. И. Веремеенко, В. З. Веселого, С. Е. Вицина, А. П. Герасимова, Д. В. Гребельского, Ю. В. Громадина, А. В. Губанова, Р. И. Денисова, А. Г. Елагина, М. И. Еропкина, Г. Г. Зуйкова, В. Д. Иванова, А. П. Ипакяна, Л. Ф. Кваши, В. Р. Кисина, Л. М. Колодкина, Ф. Е. Колонтаевского, А. Н. Косачева, А. П. Коренева, С. И. Котюргина, С. М. Крылова, В. Г. Кутушева, В. В. Лазарева, А. Ф. Майдыкова, В. Д. Малкова, В. А. Минаева, А. Х. Миндагулова, И. Б. Михайловской, Ю. В. Наумкина, Л. Л. Попова, М. М. Рассолова, Л. М. Розина, А. Н. Роши, Ю. П. Соловья, В. Ф. Сухарева, В. Т. Томина, Г. А. Туманова, А. П., В. С. Чернявского, В. С. Четверикова, В. В. Четверикова, А. П. Шергина, Е. Ф. Яськова и других ученых.

Вопросам деятельности органов местного самоуправления, их роли и месту в сфере охраны общественного порядка посвящены работы ученых Академии управления МВД России: А. М. Алексеева, А. М. Анисимкова, В. М. Артемова, С. В. Биленко, Ю. Н. Болтенко, А. А. Бондарева, А. В. Борисова, В. Н. Бутылина, А. М. Бушуева, Ю. Е. Волкова, В. Д. Горобец, Н. Л. Гранат, С. В. Гущина, Ю. Н. Демидова, Р. И. Денисова, А. И. Дурова, А. П. Ипакяна, В. Н. Ивановой, С. В. Калашникова, Л. Ф. Кваши, М. П. Киреева, В. П. Козлова, А. М. Кононова, А. В. Коринева, А. А. Крылова, В. В. Лазарева, Р. С. Мулукаева, Ю. В. Наумкина, Л. А. Николаевой, Е. А. Переверзева, Л. Л. Попова, Ю. П. Соколова, О. А. Степанова, В. В. Тоболина, Н. А. Шевелевой, а также других ученых: А. М. Воронова, Г. П. Ермоловича, Б. П. Кондрашова, В. В. Лисицына, Х. Х. Лойта.

В связи с проблемой муниципализации функции охраны общественного порядка в 90-х годах XX века Ученым советом Академии МВД СССР неоднократно обсуждались вопросы правового обеспечения и организации муниципальной милиции, рассматривался зарубежный опыт поддержания правопорядка органами местного самоуправления.

Отдельные вопросы рассматривались в трудах ученых и практических работников ОВД (полиции) стран Содружества Независимых Государств, внесших значимый вклад в развитие правового регулирования деятельности ОВД: М. Ю. Абдылдаева, Т. А. Асаналиева, С. И. Бегалиева, Л. Я. Зеличенко, М. Т. Конгантиева, Ф. Ш. Кулова, С. Н. Наматбаева, К. М. Осмоналиева, И. А. Рыскулова, Л. Ч. Сыдыковой, В. Ш. Табалдиевой (Кыргызская Республика), С. Е. Еркенова (Республика Казахстан), З. Х. Гулямова, Т. А. Джалилова (Республика Узбекистан), А. А. Постникова, И. М. Серебрякова (Республика Беларусь), М. И. Ануфриева, О. М. Бандурки, Ю. В. Кидрука, А. В. Негодченко, В. О. Соболева (Республика Украина), Г. Б. Даниеляна (Республика Армения), И. О. Кулиева (Республика Азербайджан).

Вместе с тем можно отметить, что многие аспекты теоретического, правового, организационного регулирования деятельности кыргызской

милиции по охране общественного порядка остаются за рамками научного исследования, а сформулированные выводы и предложения, подчас прямо противоположные друг другу, далеко не всегда совместимы с адекватным пониманием социальной роли милиции.

Гипотеза диссертационного исследования. В научном плане предполагается, что разработка теоретических, правовых и организационных основ функционирования системы охраны общественного порядка внесет определенный вклад в развитие науки социального управления, в части, касающейся совершенствования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике.

Полученные результаты диссертационного исследования должны повлиять в целом на ход проводимой административной реформы системы органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Разработка нового законодательства и нормативно-правовых актов о структурно-функциональном преобразовании системы ОВД, разграничивающих административную деятельность, таких структурных подразделений МВД, как: Главного Управления уголовного розыска МВД, Управления общественной безопасности МВД, Департамента государственной специализированной службы охраны и т.д., образование на их основе: Департамента криминальной полиции и Департамента общественной безопасности МВД, а также делегирование отдельных функций МВД в сфере охраны общественного порядка органам местного самоуправления в лице муниципальных органов (муниципальной милиции), осуществляющих охрану общественного порядка, что позволит повысить эффективность охраны общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью и ее предупреждение.

В результате коренным образом изменится подход к обеспечению охраны общественного порядка органами внутренних дел, повысится значимость органов местного самоуправления в осуществлении функции охраны общественного порядка, усилится взаимодействие, сотрудничество органов внутренних дел и местного самоуправления, открытость, подконтрольность, подотчетность как ОВД, так и муниципальной милиции гражданскому обществу, улучшится мнение населения об имидже милиции.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений складывающихся в процессе функционирования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике в условиях проводимой в стране преобразований в сфере государственного управления, реформы органов внутренних дел и местного самоуправления.

Предметом исследования являются теоретические, правовые и организационные основы совершенствования системы и деятельности органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике с учетом возможной организации муниципальных органов правопорядка как института местного самоуправления.

Цель диссертационного исследования. Целью исследования является разработка научно обоснованной концепции организации системы охраны

общественного порядка, а также модели организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике, построенной на основе обобщения и анализа деятельности подразделений и служб общественной безопасности (милиции общественной безопасности).

Цель исследования обусловила постановку следующих **задач**:

1. Проанализировать общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и практического обеспечения общественной безопасности и осуществления охраны общественного порядка: выявить общее и особенное для Кыргызской Республики и Российской Федерации.

2. Уточнить понятие, предмет и состав субъектов реализации функции охраны общественного порядка применительно к Кыргызской Республике и Российской Федерации.

3. Исследовать теоретические, правовые и организационные основы управления системой охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

4. Разработать теоретические, правовые и организационные основы функционирования системы органов, обеспечивающих общественную безопасность и охрану общественного порядка в Кыргызской Республике.

5. Предложить основные концептуальные пути совершенствования системы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в Кыргызской Республике (в том числе для стран СНГ).

6. На основе положительного опыта работы милиции общественной безопасности Российской Федерации, полиции зарубежных стран, разработать механизм правового и организационного обеспечения совершенствования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности в Кыргызской Республики.

7. Рассмотреть возможность применения правоохранительных сил в рамках Организации Договора о Коллективной Безопасности (ОДКБ) для поддержания стабильности и обеспечения общественного порядка в Кыргызской Республике.

8. Раскрыть содержание и сущность органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в свете требований действующего законодательства, их роли, места в реализации функции охраны общественного порядка на территории муниципальных образований.

9. Рассмотреть возможность применения сил и средств муниципальных органов, осуществляющих охрану общественного порядка, в социальной жизни населения в плане профилактики правонарушений и борьбе с преступностью.

10. Определить место и роль муниципальных органов охраны общественного порядка в правоохранительной системе, их статус, компетенцию, организационное построение, ресурсное и информационное обеспечение.

11. Теоретизировать возможные проблемы и противоречия правового регулирования прохождения службы в муниципальных органах охраны

общественного порядка, внести предложения о дополнении действующего законодательства.

12. Разработать предложения и рекомендации по вопросам стабильного обеспечения охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

13. Разработать поэтапную программу совершенствования государственного управления в контексте развития муниципального управления в Кыргызской Республике.

Методологическая база и методы исследования. С позиции диалектики как общенаучного метода познания в ходе работы применялись современные способы и методы познания правовых, социально-экономических отношений, процесса совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

В качестве методов исследования использованы общенаучные и специально-правовые методы, в том числе: теоретический, исторический, сравнительно-правовой, нормативно-логический, структурно-функциональный и системный подход.

Методологической основой при написании диссертации послужили принципы объективности, научности и историзма.

Принцип объективности потребовал критического подхода к имеющимся источникам. Была проведена работа по их отбору в соответствии с актуальностью, научной ценностью и поставленными в работе задачами. Проведен сравнительный анализ отобранных материалов с целью проверки их объективности.

Принцип научности обусловил применение целого ряда методов, необходимых в процессе исследования, таких как дедукция и индукция, анализ и синтез, абстрагирование и конкретизация и других.

Принцип историзма позволил сравнить исторические этапы развития общественных отношений, по-новому взглянуть на социальные системы.

Исследование осуществлялось с учетом действующего национального законодательства Кыргызской Республики, законодательства Российской Федерации, а также достижений российской науки и опыта зарубежных стран, по данной проблематике.

Эмпирическую основу исследования составило изучение нормативно-правовой базы как национального, российского, так и зарубежного. Наряду с этим проводились социологические исследования на основе анкетирования более 3000 сотрудников ОВД по всем областям Республики, а также осуществлялся опрос более 100 участковых инспекторов милиции, сотрудников ППСМ, служащих органов местного самоуправления г. Бишкек и Чуйской области. Используются данные государственного статистического учета и ведомственной отчетности, официальные материалы различных организаций.

Применение методов анкетирования и опроса среди сотрудников ОВД и муниципальных служащих дало возможность соотнести теоретические позиции исследуемой проблемы с практической значимостью ожидаемых результатов.

Из вышесказанного следует, что полученные результаты достаточно репрезентативны, достоверны и обоснованны. Проведенное исследование по своему содержанию соответствует избранной специальности, поскольку рассматривает правовые и организационные основы деятельности органов, осуществляющих охрану общественного порядка. При этом следует учитывать, что в силу особенности темы и комплексности рассматриваемых проблем, затрагивающих положения теории управления, административной деятельности исполнительных органов власти и органов местного самоуправления, диссертация имеет характер междисциплинарного исследования.

Научная новизна диссертации заключается, прежде всего, в том, что она является самостоятельным комплексным исследованием, в котором с позиции межотраслевого подхода разработаны теоретические, правовые, организационные вопросы, относящиеся к проблемам совершенствования системы и органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике и в Российской Федерации в условиях проводимых реформ.

В частности, разработана Концепция организации охраны общественного порядка в Кыргызской Республике, предусматривающая поэтапное преобразование системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка с учетом роли органов местного самоуправления.

В теоретическом плане исследована сущность и значение муниципальных органов осуществляющих охрану общественного порядка в социальной жизни населения.

В научный оборот применительно к проблемам изучения правоохранительной деятельности в Кыргызской Республике вводятся такие понятия, как: «система органов, осуществляющих охрану общественного порядка», «децентрализация системы управления органов, осуществляющих охрану общественного порядка», «интеграция органов, осуществляющих охрану общественного порядка», «муниципализация функций охраны общественного порядка» и т. д.

Диссертация содержит выработанные и сформулированные предложения и рекомендации, адресованные соответствующим правотворческим и правоприменительным органам с целью принятия законодательных, организационно-правовых и методических мер по восполнению имеющихся пробелов и дальнейшему улучшению системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Авторская Концепция совершенствования и развития системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике, с учетом нестабильности политической обстановки, ограниченности людских, финансовых и материальных ресурсов включает следующие направления:

- развитие на основе поиска и использования внутренних резервов, прежде всего, в сфере управленческой деятельности системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка;

- совершенствование организационных структур органов, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности;

- перераспределение функций и полномочий в системе органов, осуществляющих охрану общественного порядка;

- организация муниципальных органов охраны общественного порядка.

Приоритетным направлением реформирования правоохранительной системы должно стать не дублирование функций субъектов, осуществляющих охрану общественного порядка, а их согласованное и взаимодополняющее применение.

2. Научно обоснованные определения предмета охраны общественного порядка и понятия общественного порядка.

По своему содержанию (предмету) охрана общественного порядка, обеспечение личной безопасности гражданина и человека, общественной безопасности представляют собой, с одной стороны, выполнение комплекса управленческих функций по организации охраны общественного порядка и безопасности, с другой – осуществление непосредственной охраны порядка и безопасности от преступных и иных противоправных посягательств.

Общественный порядок – система общественных отношений, складывающихся и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, соблюдение которых обеспечивается уголовными, административно-правовыми средствами и мерами общественного воздействия в целях охраны общественного спокойствия, создания благоприятных условий, направленных на обеспечение личной безопасности гражданина и человека, общественной безопасности, для нормального функционирования государственных, муниципальных органов, общественных объединений и международных организаций.

3. Совершенствование государственного управления невозможно без дальнейшего развития институтов местного самоуправления и гражданского общества. Децентрализация правоохранительной системы, в частности органов внутренних дел, является естественным и логически обоснованным продолжением процессов демократического развития общества и государства при условии стабильного политического, социально-экономического развития страны и гражданского общества и может служить основанием создания муниципальных органов охраны общественного порядка в Кыргызской Республике и Российской Федерации.

4. *Субъекты реализации функции охраны общественного порядка* – это государственные и негосударственные органы, общественные объединения, осуществляющие охрану общественного порядка и иную правоохранительную деятельность в установленном законом порядке, и в части нормативно закрепленных полномочий.

К основным субъектам охраны общественного порядка автор относит:

- службы и подразделения общественной безопасности органов внутренних дел;
- муниципальные органы охраны общественного порядка;
- общественные объединения правоохранительной направленности (отряды содействия милиции, добровольно-народные дружины, суды аксакалов и др.).

5. Авторское понятие *системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка* в Кыргызской Республике (с учетом проводимой в стране правовой и административной реформы) - организация взаимосвязанных и взаимодействующих субъектов охраны общественного порядка, обладающих определенными интегрированными свойствами и соответствующей компетенцией для достижения общезначимой цели в борьбе с преступностью.

6. Принципы целостности и единства механизма управления системой органов, осуществляющих охрану общественного порядка, при сочетании вертикальной подчиненности с расширением самостоятельности низовых подразделений и служб, рассчитанного на основе рационального распределения объема функций, их конкретизации и дифференциации между различными звеньями системы.

Целостность и единство механизма управления системой органов, осуществляющих охрану общественного порядка, по мнению автора, заключается в организации интегрированной системы под единым началом управления, выстроенной иерархичной структуры органов, осуществляющих охрану общественного порядка при координирующей роли органов государственной власти.

При сложившейся системе охраны общественного порядка с учетом социально-политических преобразований как в российском, так и в кыргызском обществе возможен переход от жестко централизованного управления силами и средствами ОВД, в частности службы общественной безопасности, к стилю работы, основанному на принципах квартальной полиции.

Принцип работы квартальной полиции строится на определенном стиле работы ее сотрудников: прозрачности и открытости, подотчетности местному населению, сотрудничеству с ним на паритетных началах.

7. *Управление сферой общественного порядка и безопасности* связано с решением многочисленных вопросов внутриорганизационной деятельности, в ходе которой:

- определяются объективно необходимые и научно обоснованные цели и задачи субъектов управления по обеспечению общественного порядка;
- разрабатывается и совершенствуется структура аппаратов и подразделений органов, осуществляющих охрану общественного порядка в соответствии с содержанием их деятельности;
- определяются функциональные обязанности сотрудников аппаратов и подразделений органов по охране порядка на основании научных принципов

управления, внедрения передового опыта, укрепления законности и усиления связи с гражданским обществом;

- решаются вопросы кадрового, материально-технического, организационного и правового обеспечения аппаратов и служб по охране общественного порядка;

- осуществляется управленческий цикл.

8. Применительно к системе органов, осуществляющих охрану общественного порядка, процесс управления определяется как постоянно осуществляемая управленческая деятельность, нацеленная на обеспечение согласованности функционирования всех субъектов реализации функции охраны общественного порядка, на успешное выполнение стоящих перед ними задач, на взаимодействие с другими правоохранительными органами, а также на последовательное осуществление стадий, этапов и процедур управленческой работы, применение различных форм, методов и средств управленческого воздействия.

9. Модель организации системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике представляет собой комплекс правового, организационного и ресурсного обеспечения деятельности системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка на определенно закрепленной территории (патрульном участке) по принципу работы «квартальной полиции», и ее «шаговой» доступности, основанную на децентрализации системы службы общественной безопасности ОВД, передачей функций патрульно-постовой, участковой служб милиции и т. п. муниципальным органам охраны общественного порядка при координирующей роли органов государственной власти.

10. Применение сил и средств ОДКБ для поддержания конституционного строя и обеспечения безопасности государства и общества.

11. Система взаимодействия муниципальных органов, осуществляющих охрану общественного порядка с органами внутренних дел, институтами гражданского общества, в целях установления постоянного и эффективного социального контроля гражданского общества над сферой правопорядка и борьбы с преступностью, реализуется через деятельность общественных советов и постоянных комиссий органов местного самоуправления.

12. Авторское определение «*муниципальной милиции*», под которой понимается правоохранительный орган, обслуживающий муниципальное территориальное образование населения по обеспечению общественного порядка, безопасности личности, общества и государства, подчиняющийся органам местного самоуправления, нанимаемый им и содержащийся за счет средств его бюджета, действующий с определенной юрисдикцией.

13. Обоснованная потребность правового регулирования прохождения муниципальной службы в муниципальных органах охраны общественного порядка, в котором следует выделять три крупных блока системы муниципально-служебных отношений: формирование системы

муниципальной службы; определение статуса муниципального служащего и гарантий его реализации; процесс прохождения муниципальной службы.

14. Авторский проект Закона Кыргызской Республики «О муниципальной милиции», на основе которого определен статус, компетенция, ресурсное обеспечение муниципальных органов охраны общественного порядка, решаются проблемные вопросы прохождения службы в муниципальных образованиях.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационной работы определяется сделанными в ходе исследования выводами и рекомендациями, направленными на совершенствование системы и органов, осуществляющих охрану общественного порядка. Автором предлагаются изменения и дополнения в действующее законодательство, в частности, в Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел», законопроект «О муниципальной милиции» (акты внедрения прилагаются).

Так, результаты проведенного исследования (в период времени с 2001 по 2007 гг.) при научном консультировании Л. М. Колодкина, А. М. Кононова позволили в 2005 году включить в заключение Государственной комиссии по выработке мер для дальнейшей стабилизации общественно-политической обстановки в Кыргызской Республике следующую рекомендацию: « - осуществить реформирование органов внутренних дел, предусмотрев увеличение подразделений, играющих значимую роль в сохранении общественного порядка и борьбе с преступностью, такие как участковые службы, уголовный розыск»¹.

Итоги данной Государственной комиссии в дальнейшем послужили основой разработки предложений по уточнению и конкретизации отдельных норм Конституции Кыргызской Республики (в редакции от 21 октября 2007 г.). В частности, в п. 3 ст. 93 Конституции Кыргызской Республики было определено, что «органы местного самоуправления содействуют охране общественного порядка».

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что автором обобщен национальный, российский и зарубежный опыт по охране общественного порядка, выводы которого могут быть положены в основу процесса начатой крупномасштабной реформы системы ОВД, проводимой в Кыргызской Республике с апреля 2002 года и в Российской Федерации с декабря 2009 года.

В частности, органы внутренних дел как Кыргызской Республике, так и Российской Федерации смогут планировать свою работу более гибко и адекватно общественным ожиданиям, избавившись от несвойственных им функций. Население, граждане будут в определенной мере ощущать свою

¹ Об итогах работы Государственной комиссии по выработке мер для дальнейшей стабилизации общественно-политической обстановки в Кыргызской Республике // Моя столица – Новости от 7 июня 2005 г., № 63 (254). С. 4-5.

общую с органами, осуществляющими охрану общественного порядка, ответственность за состояние общественного порядка и уровень криминализации в республике. Через общественные советы, постоянные комиссии при мэрии граждане, инициативные группы смогут осуществлять общественный контроль за деятельностью ОВД, иных правоохранительных органов.

Результаты проведенного диссертационного исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства Кыргызской Республики, а именно: Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», Закона Кыргызской Республики «Об органах местного самоуправления и местной государственной администрации», Закона Кыргызской Республики «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике», а также в изменении и дополнении норм Кодексов: Об административной ответственности, Уголовного, Уголовно-процессуального, Налогового и др.

Потребуется разработка нового законодательства о криминальной полицейской и милицейской муниципальной службе в Кыргызской Республике; Закона Кыргызской Республики «О муниципальной милиции».

Разработка теоретических и практических аспектов организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, реального контроля над осуществлением функции охраны общественного порядка в целях защиты конституционных прав, свобод и законных интересов местного сообщества.

Апробация и практическая реализация результатов исследования осуществлялись в различных организационных формах посредством:

- представления в отдел по делам обороны и безопасности Администрации Президента Кыргызской Республики предложений по совершенствованию деятельности кыргызской милиции; разработки сборника нормативных документов: «Правовые основы деятельности кыргызской милиции» (Бишкек, 2004 г.);

- представления материалов по организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике в Международный институт стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики (2004 г.);

- представленные в министерство Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития материалы, касающиеся реформирования милиции и создания муниципальной милиции как органа правопорядка, рассмотрены и приняты к внедрению в ходе реализации Национальной стратегии «О децентрализации государственной власти и развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики 17 декабря 2002 года;

- подготовки планов научно-исследовательской работы (НИР) Академии МВД Кыргызской Республики и отчетов НИР, в том числе по приоритетным направлениям деятельности органов внутренних дел (1999-2006 гг.);
- подготовки и включения в фонд Общей библиотеки Академии МВД Кыргызской Республики, а также внедрения в учебный процесс специального курса лекций по теме: «Теоретические и практические аспекты организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике», утвержденного Учебно-методическим советом Академии МВД Кыргызской Республики, протокол № 6 от 31.03.2003 г.;
- подготовки и включения в фонд Общей библиотеки Академии управления МВД России лекции: «Организация инновационной деятельности в органах внутренних дел» для слушателей 1 факультета Академии управления МВД России;
- подготовки и изданий монографий, учебных, учебно-методических, справочных пособий, лекций; публикаций научных статей в журналах и сборниках научных трудов, в иных изданиях, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, а также Национального аттестационного комитета Кыргызской Республики; публикаций социально значимых статей в общественно-периодических газетах республиканского значения;
- подготовки предложений для Главного штаба МВД Кыргызской Республики материалов по совершенствованию правовых и организационных основ деятельности органов внутренних дел (2002, 2004-2006, 2010 гг.);
- участия в качестве эксперта в Государственной комиссии по выработке мер для дальнейшей стабилизации общественно-политической ситуации в Кыргызской Республике (март-май, 2005 г.);
- непосредственной подготовки, проведения и участия в международных, республиканских, межведомственных, межвузовских, вузовских научно-теоретических, практических конференциях, круглых столах и семинарах, проводимых в Академии МВД Кыргызской Республики (1999-2006, 2010 гг.), Академии МВД Республики Казахстан (2003, 2005 гг.), Академии управления МВД России (2006-2010 гг.) и в других учреждениях и вузах Кыргызской Республики по актуальным вопросам правоохранительной деятельности, охраны общественного порядка, обеспечения законности и правопорядка в современных условиях;
- участия в Юбилейной научно-практической конференции молодых ученых, посвященной 10-летию независимости Кыргызстана и 50-летию Кыргызского Государственного университета (г. Бишкек, 23-27 апреля 2001 г.);
- участия в Международной научно-теоретической конференции по теме: «Продвижение инновационных образовательных технологий в постсоветских странах» и выступления на одной из ее секции с научным докладом по исследуемой проблематике (г. Будапешт, май 2002 г.);
- участия в 9-той научно-практической конференции по теме: «Экстремальные ситуации, конфликты, согласие» с участием представителей

Института социологии РАН, Московской академии государственного и муниципального управления, Дипломатической академии МИД России, Академии ФСБ России, внутренних войск России, Академии гражданской защиты МЧС России (Академия управления МВД России, г. Москва, 21 ноября 2007 г.);

- организации и проведения (совместно с Агентством по местному самоуправлению г. Бишкек) круглого стола по теме: «Муниципализация правоохранительной деятельности» с участием председателя и депутатов Городского кенеша (совета), представителей государственных районных администраций г. Бишкека, представителей международной организации ОБСЕ во главе с советником по полицейским вопросам г-н Ричардом Монком, председателей территориальных общественных советов Первомайского, Ленинского, Свердловского и Октябрьского районов г. Бишкек, а также главы айыл окмоту (сельской управы) Нижней Алла-Арчи Чуйской области, участковых инспекторов милиции, квартальных полицейских, сотрудников Академии МВД Кыргызской Республики (г. Бишкек, май 2005 г.);

- организации и участия в круглом столе на тему: «Актуальные вопросы реформирования государственного управления» (Академия МВД Кыргызской Республики, г. Бишкек, 18 февраля 2010 г.);

- участия во Всероссийской научно-практической конференции на тему: «Актуальные вопросы совершенствования служб и подразделений милиции общественной безопасности» (Академия управления МВД России, г. Москва, 27.09.2010 г.);

- участия в Международном научно-практическом семинаре по теме: «Инициативы местных органов власти» (гостиница «Таджикистан», г. Душанбе 10-13.10.2010 г.);

- участия в рабочей группе по подготовке проекта Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике», Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» (ноябрь, 2010 г.);

- научного руководства и подготовки двух магистрантов (2002, 2003 гг.) по изучаемой проблематике в Центре магистратуры, аспирантуры и новых образовательных программ Кыргызского Национального Университета им. Ж. Баласагына (г. Бишкек).

Выводы и предложения по результатам научного исследования доложены на заседании Ученого Совета Академии МВД Кыргызской Республики, Академии управления МВД России, а также внедрены в учебный процесс Академии МВД Кыргызской Республики и Академии управления МВД России, используются в практической деятельности ГУВД по Московской области и Управления общественной безопасности МВД Кыргызской Республики (акты внедрения прилагаются).

По отдельным выводам и результатам проделанной работы и проведенных социологических анализов автор выступал с докладами на различных научно-теоретических, практических конференциях и семинарах.

Резолюции данных мероприятий направлены в различные министерства и административные ведомства Российской Федерации и Кыргызской Республики.

Подготовленный проект Закона Кыргызской Республики «О муниципальной милиции» направлен для рассмотрения в Комитет по делам обороны, правопорядка и судебно-правовой реформы Жогорку Кенеша (Верховный Совет) Кыргызской Республики (акт внедрения прилагается).

За научные разработки и достижения в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка 10 ноября 2010 года А. Н. Адилов удостоен Государственной молодежной премии им. Ч. Т. Айтматова, Президентом Кыргызской Республики Р. И. Отунбаевой А. Н. Адилову был вручен Золотой диплом.

Структура и объем диссертации определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, списка литературы и восьми приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования; степень разработанности темы; выдвигается гипотеза; обосновываются методология и методы научного исследования; характеризуется эмпирическая база, достоверность и обоснованность полученных результатов; научная новизна; излагаются положения, выносимые на защиту; обосновываются теоретическое и практическое значение исследования; приводятся данные об апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава - «Теоретические основы функционирования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике в условиях реформирования местного самоуправления» - состоит из пяти параграфов. Глава посвящена теоретическому обоснованию научных положений системы охраны общественного порядка, ее содержанию и сущности, рассматриваются вопросы ее муниципализации органами местного самоуправления на основе отечественного, российского и зарубежного опыта.

«Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка». Рассматриваются вопросы теоретического обоснования системы охраны общественного порядка, исследуются закономерности и принципы, цели и задачи функционирования органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике, автором анализируется соотношение понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность».

Так, стремление обеспечить внутренний порядок присуще каждому социальному образованию. В той или иной форме оно проявляется на всех этапах общественного развития. Упорядочение общественных связей и

отношений есть свойство и одновременно условие существования любой социальной системы.

В отчете Правительства Кыргызской Республики «О ходе выполнения Государственной программы по укреплению общественного порядка и усилению борьбы с преступностью в Кыргызской Республике на 2006-2007 годы» отмечалась необходимость широкомасштабной, наступательной работы по наведению правопорядка в стране, предусматривающей принятие необходимых организационных, правовых, специально ведомственных мер по борьбе с преступностью; принятия мер по материально-техническому укреплению правоохранительных органов, то есть речь шла о системном подходе в решении данных проблем.

Правовой порядок и законность выступают правовой основой и средством функционирования государственной власти и демократии. Правопорядок несет функциональные нагрузки, связанные с упорядочением важнейших государственных связей и отношений, оформляя и отражая структурную и динамическую стороны демократии.

Именно на основе правовых норм строится система охраны общественного порядка как целостного образования, где выделяются правоотношения, в которых реализуется ее взаимодействие с окружающей средой, что позволяет выяснить ту роль, которую она выполняет в правовой системе общества, в государственном устройстве. Но это одна сторона. Другая проявляется во взаимоотношениях с внутренними элементами и процессами, во взаимосвязи целого и составных частей, то есть в качественной характеристике внутренних связей. Наконец, еще одно проявление – это деятельность, направленная на сохранение своей качественной определенности как необходимого условия выполнения социального назначения.

По своему содержанию охрана общественного порядка, обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности как составная часть деятельности органов внутренних дел представляет собой, с одной стороны, выполнение комплекса управленческих функций по организации охраны общественного порядка и безопасности, с другой – осуществление непосредственной охраны порядка и безопасности от преступных и иных противоправных посягательств, в частности, тактику охраны общественного порядка и безопасности.

По мнению автора, организация охраны общественного порядка и безопасности - это целенаправленная, интегрированная деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, внутренних дел и общественных объединений правоохранительной направленности, осуществляющих комплекс согласованных управленческих функций, направленных на обеспечение охраны общественного порядка и безопасности, защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

В юридической литературе понятия общественного порядка и общественной безопасности принято рассматривать в широком и узком значениях.

Несмотря на различные подходы к определению понятия общественного порядка, можно выделить следующие общие позиции ученых относительно сущности и содержания общественного порядка.

1. Общественный порядок обусловлен сложившейся в обществе системой общественных отношений.

2. Общественный порядок включает все сложившиеся в обществе под воздействием социальных норм отношения.

3. Общественный порядок является объектом воздействия всей политической системы.

4. Общественный порядок должен обеспечить укрепление и развитие государственного и общественного строя, неприкосновенность личности, защиту жизни и здоровья граждан, неприкосновенность собственности.

Детальный анализ этих научных трудов позволяет выделить следующие точки зрения на понятие общественного порядка.

1. Установление общественного порядка включает в себя охрану жизни, здоровья, чести и достоинства, прав и законных интересов граждан, обеспечение нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций, а также нормальных условий труда и отдыха граждан.

2. Отношения, составляющие сферу общественного порядка, складываются в общественно-политической сфере жизни и быта.

3. Отношения, составляющие понятие общественного порядка, регулируются различными видами социальных норм, конечный результат действия которых конкретизируется в субъективном праве и обязанностях каждой стороны правоотношений.

4. Общественный порядок в узком смысле взаимосвязан с общественным местом.

Из рассмотрения общественного порядка в социально-правовом смысле вытекает, что общественный порядок находится в тесной взаимосвязи с такой категорией, как общественная безопасность.

На законодательном уровне определение понятия безопасности впервые было дано в Законе Кыргызской Республики «О национальной безопасности Кыргызской Республики» от 28.02.2003 г. В статье 1-ой данного закона безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Примерно такое же определение содержится в Указе Президента Кыргызской Республики «Об ответственности за действия, направленные против общественного порядка и безопасности граждан» от 22 февраля 1990 г., где под последней понимается «состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от противоправных действий граждан». В Законе Кыргызской Республики от 21 октября 1999 г. «О борьбе с терроризмом» определяются «организационно-правовые основы борьбы с терроризмом, порядок координации деятельности органов, осуществляющих борьбу с

терроризмом, действия которых направлены на борьбу с нарушением общественной безопасности в Кыргызской Республике». Закон Кыргызской Республики от 17 июня 1999 г. «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» (ст. 1) определяет радиационную безопасность населения как «правовые отношения в области обеспечения радиационной безопасности населения и защиты окружающей среды от вредного воздействия источников ионизирующего излучения». Закон Кыргызской Республики от 5 июня 1996 г. «О пожарной безопасности» (ст. 1) определяет пожарную безопасность в Кыргызской Республике как совокупность правовых, организационных, экономических, социальных, научно-технических мер, мер воспитательного характера, а также сил и средств, направленных на предупреждение и ликвидацию пожаров.

Национальная безопасность достигается проведением единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного, военного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

В соответствии с таким принципом обеспечения национальной безопасности, как взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению национальной безопасности (статья 5-я Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности Кыргызской Республики» от 28.02.2003 г. № 44), систему национальной безопасности Кыргызской Республики образуют органы государственной власти Кыргызской Республики, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности.

В соответствии с Положением о Совете безопасности Кыргызской Республики Совет безопасности Кыргызской Республики является конституционным консультативным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Кыргызской Республики в области обеспечения безопасности.

Понятие общественной безопасности, как и понятие общественного порядка, определяется в юридической литературе в широком и узком смысле.

Безопасность означает отсутствие опасности или состояние защищенности от угроз, источником которых «являются противоречия в различных сферах жизни»¹.

Из сопоставления понятий общественной безопасности в широком и узком смысле следует, что круг общественных отношений, составляющих понятие общественной безопасности в специальном смысле, сужается за счет введения в понятие источника повышенной опасности и средств регулирования.

¹ *Степашин С. В., Шульц В. П.* Вопросы безопасности в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. - СПб., 1994. - С. 10.

Поэтому целью установления общественной безопасности является обеспечение состояния защищенности системы общественных отношений от угроз, способных вызвать изменения социальной системы или среды.

Можно сделать вывод, что личная безопасность граждан, общественная безопасность, общественный порядок находятся в тесной взаимосвязи и представляют собой органически связанные между собой социальные явления, что обуславливает требование целостного исследования всего комплекса мер охраны общественного порядка, всей системы органов, ее осуществляющих.

«Современные подходы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике». Анализируется криминальная обстановка в Кыргызской Республике, предлагаются основные направления совершенствования системы охраны общественного порядка.

В решении Совета безопасности Кыргызской Республики «О состоянии криминогенной обстановки в республике и мерах по усилению борьбы с преступностью» от 21 ноября 2005 года № 5 отмечено, что преступность по масштабу проявлений, структуре и степени разрушительного воздействия на жизнедеятельность общества, права и свободы граждан значительно изменилась, усилилась ее консолидация, организованность и профессионализм.

С учетом криминогенной обстановки в республике приоритетными направлениями борьбы с преступностью, по мнению автора, необходимо считать:

- проведение единой государственной политики в области борьбы с преступностью;
- информационная поддержка и формирование доверия населения к проводимой политике, повышение заинтересованности гражданского общества в борьбе с преступностью;
- выработка механизмов эффективного взаимодействия и координации деятельности правоохранительных и специальных органов на основе реальной оценки криминогенной обстановки, а также причиняемого преступностью физического, морального ущерба людям, обществу;
- укрепление правовой базы борьбы с преступностью, планирование правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства;
- расширение сотрудничества с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств, а также представителями международных организаций, осуществляющих деятельность в сфере борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, коррупцией и терроризмом;
- укрепление связей с общественностью и населением, проведение мероприятий, направленных на предупреждение и профилактику правонарушений, а также чуткое и корректное отношение к каждому факту обращения граждан;
- осуществление целенаправленной социальной профилактики

правонарушений, в том числе среди несовершеннолетних и молодежи, социальной реабилитации освобожденных из мест лишения свободы;

- укрепление кадрового потенциала ОВД, в том числе органов, осуществляющих охрану общественного порядка, обеспечение их правовой и социальной защищенности;

- финансовое и материально-техническое обеспечение правоохранительных органов и другие.

Данные мероприятия, по мнению автора, должны явиться основой для создания государственного механизма по борьбе с преступностью в современных условиях, с привлечением всех органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики, что позволит обеспечить комплексное решение проблем профилактики и раскрытия преступлений; создания целостной системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности.

Однако эти мероприятия могут быть не востребованы из-за высокого уровня коррупции и злоупотреблений в органах государственной власти, нерешенности ряда социально-экономических проблем в стране, малоэффективных методов регулирования государственного управления и контроля в сфере обеспечения охраны общественного порядка и безопасности, ежегодных кадровых перестановок в руководстве МВД, реорганизаций подразделений (которые не всегда служат стабильности в работе подразделения), и снижающегося социального уровня защиты личного состава ОВД.

«Охрана общественного порядка как вопрос местного значения и форма социального обслуживания населения». Формирование и поддержание правопорядка неразрывно связано с общеправовой деятельностью органов государственной власти, муниципальных образований, осуществляемой в масштабах соответствующей территории, с исполнительно-распорядительной деятельностью государственной администрации, органов местного самоуправления. Поэтому процесс формирования и поддержания общественного порядка является системным по своей сути. Функционирование этой системы обеспечивается всеми ветвями государственной власти, среди которых органы исполнительной власти играют особую роль¹.

Социальная инфраструктура имеет ярко выраженный территориальный характер, и это предопределяет ведущую роль в ее комплексном развитии органов местного самоуправления.

Нормальное развитие социальной инфраструктуры напрямую зависит от вопросов обеспечения охраны общественного порядка, борьбы с преступностью. Но специфика правоохранительной деятельности не сводится

¹ Аврутин Ю. Е., Кикоть В. Я., Сыдорук И. И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. - С. 19.

лишь к проблеме охраны прав и свобод граждан. На них не может не влиять – и самым непосредственным образом – профилактическая деятельность, связанная с предупреждением правонарушений и преступлений. В этих условиях актуальной является проблема создания единой системы органов, ведущих предупредительную деятельность, сети социальных объектов ресоциализации, а также развития законодательства, регулирующего эту деятельность на различных уровнях.

Демократизация и долгосрочные реформы в правоохранительных органах невозможны без соответствующей демократизации других государственных институтов, поэтому муниципализация социального управления в сфере внутренних дел является одним из обязательных условий формирования подлинно демократического института местного самоуправления в Кыргызской Республике.

«Сущность, содержание, функции органов местного самоуправления в Кыргызской Республике, их роль и место в реализации охраны общественного порядка на территории муниципального образования». Местное самоуправление в Кыргызской Республике стало реальностью, оно организационно оформлено и действует во всех регионах республики. В то же время наличие ряда правовых, организационных, финансовых и иных проблем значительно замедляет процесс создания эффективно функционирующей системы местного самоуправления и соответственно организации муниципальных органов охраны общественного порядка.

Конституция Кыргызской Республики (гл. 8) не только признает и закрепляет институт местного самоуправления, но и устанавливает конституционный принцип-норму о самостоятельности местных сообществ в управлении делами местного значения в пределах закона и под свою ответственность. Тем самым, закрепляется организационно-юридическая обособленность местной власти от системы органов государственной власти. Органы местного самоуправления могут наделяться и отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам (ст. 113 Конституции Кыргызской Республики).

Суть местного самоуправления состоит в праве населения (местного сообщества), признаваемом и закрепляемом государством, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

По мнению автора, местное самоуправление в Кыргызской Республике в определенных рамках, установленных государством, должно быть самостоятельным и сосредоточено на решении самых основных вопросов:

- комплексного социально-экономического развития местного сообщества;
- организации жилищно-коммунального хозяйства;
- организации общественного транспорта;
- охраны общественного порядка;
- сбора местных налогов.

Полноценное местное самоуправление немыслимо без возможности удовлетворения потребности населения в должном общественном порядке. Однако механизм реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка в настоящее время не выработан.

Анализируя законодательную базу по местному самоуправлению, автор выделяет те законы и нормативно-правовые акты, которые содержат нормы и позволяют муниципализировать функцию охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

Прежде всего, это Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 27.08.2010 г.), где в статье 112 указано, что органы местного самоуправления обеспечивают социальную защиту населения, а значит и правоохранительную.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, в статье 15-ой «Дела местного значения» определяет обязанность органов местного самоуправления осуществлять охрану общественного порядка.

Однако как в Российской Федерации, так и в Кыргызской Республике сложилась парадоксальная ситуация, когда в действующем законодательстве (в частности, в пункте 1 статьи 132-ой Конституции Российской Федерации и в статье 15 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации») обязанность и соответственно ответственность за состояние общественного порядка возлагается на органы местного самоуправления, а реальных рычагов управления органами, осуществляющими охрану общественного порядка, у органов местного самоуправления нет, так как отсутствуют конкретные нормативно-правовые акты, конкретизирующие и регулирующие данную сферу деятельности органов местного самоуправления. Это притом, что до сих пор определенная численность сотрудников милиции службы общественной безопасности (как правило, сотрудники ГАИ, ППСМ, УИМ, ИДН), а также налоговых инспекторов районных налоговых инспекций финансируется за счет местных бюджетов муниципалитетов.

Движение общества в направлении реформ, формирование правового государства, децентрализации государственного управления и делегирование его отдельных функций органам местного самоуправления создает условия и тенденции к усилению не только самостоятельности структурных подразделений правоохранительных органов, но и их автономности. В этом плане муниципализация функции охраны общественного порядка и создание муниципальных органов охраны общественного порядка является не исключением, а естественным процессом в общегосударственном механизме управления.

«Зарубежный опыт осуществления охраны общественного порядка муниципальными органами правопорядка и возможности его использования в Кыргызской Республике». Рассматривается зарубежный опыт муниципализации функции охраны общественного порядка. Зарубежная

история местного самоуправления свидетельствует, что функция охраны общественного порядка всегда, в той или иной степени, признавалась в качестве предмета ведения местных органов власти и управления. При этом объем полномочий местных администраций в этой сфере обычно устанавливался адекватным уровнем их самостоятельности в системе социального управления.

Типичным для большинства зарубежных государств является существование правоохранительных формирований, именуемых в иностранных источниках муниципальной полицией (от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община). Автономные полицейские формирования, именуемые муниципальными, существуют в Амстердаме, Мадриде, Риме и других европейских столицах и мегаполисах. Муниципальной полицией США обслуживаются все города, в том числе, такие как Вашингтон и Нью-Йорк.

Автор приходит к выводу, что муниципальная полиция в зарубежных странах создается властями автономных территориальных образований, им подчиняется, содержится за счет местного бюджета, функционирует в пределах четко определенной юрисдикции и выполняет задачи по обслуживанию населения. Представляя собой один из элементов в организационной структуре национальных полиций, муниципальная полиция в полном объеме решает задачи охраны общественного порядка в муниципалитетах. При этом дублирование полицейских функций различных уровней, как правило, не допускается.

Глава вторая – «Концептуальные основы совершенствования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка» - состоит из трех параграфов и рассматривает современное состояние, тенденции развития правовых и организационных основ совершенствования системы охраны общественного порядка, ее возможной муниципализации.

«Правовые и организационные основы функционирования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республики». Анализируются нормы права, регулирующие отношения в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности. Правовыми нормами государство устанавливает общеобязательные правила поведения в общественных местах, вводит запреты на совершение определенных действий, устанавливает ответственность за правонарушения, определяет задачи, полномочия, формы и методы деятельности органов государства, их должностных лиц и общественных организаций по охране общественного порядка.

Именно на основе правовых норм строится система охраны правопорядка как целостного образования, где выделяются правоотношения, в которых реализуется его взаимодействие с окружающей средой, что позволяет выяснить ту роль, которую он выполняет в правовой системе общества, в государственном устройстве. Правовой порядок и законность выступают правовой основой и средством функционирования государственной власти и демократии. Правопорядок несет функциональные

нагрузки, связанные с упорядочением важнейших государственных связей и отношений, оформляя и отражая структурную и динамическую стороны демократии.

Роль государственного управления заключается в обеспечении эффективного осуществления полномочий государственной власти на всех уровнях, направленных на качественное и своевременное выполнение функций государства в интересах человеческого развития, обеспечения социально-политической и экономической устойчивости, общественной безопасности.

Обеспечение качественного внутреннего и внешнего государственного управления является одним из основных приоритетов, обозначенных в долгосрочной стратегии таких приоритетных Государственных программах, как «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года»¹ и в среднесрочной программе «Национальная стратегия сокращения бедности до 2010 года»².

Система государственного управления состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

- функций государства, определяющих его роль в различных сферах;
- нормативно-правовой базы, закрепляющей и обеспечивающей реализацию функций государства;
- архитектуры системы, формирующей структуры институтов государства;
- деловых процессов, обеспечивающих взаимодействие как внутри системы государственного управления, так и вне ее с институтами гражданского общества, частного сектора и другими партнерами;
- человеческих, финансовых, информационно-коммуникационных, материальных и прочих ресурсов.

Диссертант приходит к выводу, что сложный характер взаимосвязи и отношений между обществом и государством настоятельно требует не только соблюдения принципа сбалансированности различных интересов, но и создания правовых основ для их функционирования и реализации,

¹ «Комплексная Основа Развития Кыргызской Республики до 2010 года (далее КОР)» - это долгосрочная стратегия, реализация которой позволит обеспечить системное преодоление имеющихся проблем, динамичное развитие государства и общества в политической, социальной и экономической сферах.

² Более 50 % населения Кыргызстана находится за чертой бедности. Это одна из наиболее острых проблем страны. Бедность становится социально и политически дестабилизирующим фактором. В этой связи разработана Национальная стратегия сокращения бедности (НССБ) до 2010 года. КОР и НССБ можно представить и сравнить с Национальными программами, проводимыми в Российской Федерации и Программой развития России до 2020 года, а также Программой развития Казахстана до 2030 года.

исключающих возможность возникновения противоречий в управлении в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка в стране.

Однако проведенный анализ реализации государственных программ по укреплению общественного порядка и борьбы с преступностью за 15-летний период показал, что только примерно 50-55% из намеченных поставленных задач полностью реализуются в течение 2-3 лет, из них 20% - в течение срока действия программы, 10% - в течение первого года действия программы и, как правило, выполняется при условии, что есть четкое указание Президента, Премьер-министра страны с конкретной датой исполнения, то есть почти половина абсолютно всех когда-либо выработанных Государственных программ¹ по борьбе с преступностью в той или иной степени остаются нереализованными.

Сущность организационной структуры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности как части единой государственной системы национальной безопасности Кыргызской Республики представляет собой основанную на разделении компетенции функций, объединенных с помощью коммуникационных связей, совокупность субъектов управления, механизм их взаимодействия, эффективность функционирования и оптимальность их построения, позволяющего обеспечивать завершенность управленческого цикла.

В сфере охраны общественного порядка и безопасности можно говорить о следующих, по мнению автора, субъектах управления.

1. Общих - республиканские органы государственной власти и управления, органы государственной власти и управления областей республики, органы местного самоуправления.

2. Основных - система правоохранительных органов. Среди них можно выделить специальные органы - органы системы МВД.

3. Дополнительных - добровольные общественные формирования по охране общественного порядка.

Структура органов, осуществляющих охрану общественного порядка, обеспечивает композицию системы охраны общественного порядка, соединение отдельных составляющих в единое целое, определяет место и назначение каждой службы и подразделения общественной безопасности в системе, их расположение и взаимоотношения между собой, характер, формы и степень влияния друг на друга.

Автор, исследуя исходные положения организационной структуры системы ОВД, соотносит их с исходными положениями организационной системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка:

- органы внутренних дел являются цельной единой системой с иерархической структурой управления;

¹ С 1994 года по 2010 год было издано 6 официальных государственных программ по борьбе с преступностью.

- на каждом из уровней управления четко определены цели и задачи, свойственные данному управлению;

- органы внутренних дел республиканского и областного уровней строятся на основе принципов разделения управленческих и исполнительских функций;

- на каждый вышестоящий уровень передаются лишь те функции, которые не в состоянии эффективно реализоваться на нижестоящих;

- вышестоящий уровень управления осуществляет лишь те управленческие воздействия, в которых реально нуждаются нижестоящие.

Таким образом, по мнению автора, структура органов, осуществляющих охрану общественного порядка – это организационная характеристика системы, представляющая собой совокупность устойчивых системообразующих связей и отношений, обеспечивающих стабильность и равновесие системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка, их взаимосвязь, взаимодействие, соподчиненность и пропорциональность между составляющими ее службами, подразделениями ОВД, муниципальными органами охраны общественного порядка, общественными объединениями правоохранительной направленности и иными правоохранительными органами, осуществляющими охрану общественного порядка.

В настоящее время в структуру Управления общественной безопасности МВД Кыргызской Республики входят:

- отдел профилактической службы (служба участковых инспекторов милиции, инспекция по делам несовершеннолетних);

- отдел по организации работы строевых подразделений и специальных учреждений (патрульно-постовая служба милиции, а также мобильные и конные патрули; инспекции исправительных работ, ИВС, конвойные подразделения милиции);

- организационно-аналитическая группа;

- группа лицензионно-разрешительной работы (лицензионно-разрешительные подразделения милиции);

- Центр адаптации и реабилитации несовершеннолетних.

По мнению автора, в структуру Управления общественной безопасности МВД Кыргызской Республики должны войти на правах самостоятельного управления следующие субъекты управления: УГАИ МВД Кыргызской Республики (подразделения государственной автомобильной инспекции), ДГССО МВД Кыргызской Республики (подразделения вневедомственной охраны), центры оперативного управления «102», кустовое адресное бюро, так как систематизация и группировка функций по основным направлениям деятельности позволяют сосредоточить основные усилия и внимание на важнейших проблемах, что обеспечивает комплексный подход к выполнению поставленных задач, создает благоприятные условия для совершенствования организации и деятельности служб и подразделений общественной безопасности.

«Основные направления совершенствования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике». Автором рассматривается базовая концепция организации системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике.

Развитие структуры системы МВД Кыргызской Республики, как показывает российский опыт правоохранительной деятельности, должно осуществляться, по мнению автора, в следующем направлении:

- сохранение вертикали подчиненности подразделений криминальной службы (подразделения уголовного розыска, следствия, по борьбе с организованной и экономической преступностью, ОВД на транспорте, режимных объектов, внутренних войск);
- объединение служб и подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка и общественной безопасности в единую Службу общественной безопасности (СОБ);
- разграничение полномочий МВД, ГУВД-УВД, горрайлинорганов внутренних дел по руководству подразделениями криминальной службы и службы общественной безопасности.

Любая система подчинена действию законов природы и общества, законов управления. Систему органов, осуществляющих охрану общественного порядка, можно рассматривать как единую, целостную организацию взаимосвязанных (интегрированных) и взаимодействующих государственных и негосударственных субъектов, реализующих функцию охраны общественного порядка, иных органов, содействующих охране общественного порядка.

В этой связи особую теоретическую и практическую значимость приобретает осмысление таких понятий, как «система», «система охраны общественного порядка», «система субъектов-органов, осуществляющих охрану общественного порядка».

Исходя из значения толкования слова «система», по мнению автора, система охраны общественного порядка – это комплекс правовых (охранительных), организационных (регулятивных), а также информационных и технических (ресурсных) мер, обеспечивающих функционирование как во внутренней, так и во внешней среде системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка. Правоохранительный процесс – процесс динамичный, постоянный, целенаправленный, взаимообусловленный и т.д. соответствующих органов, а вернее системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка, которая подчинена определенным закономерностям.

Познание системы охраны общественного порядка, раскрытие механизма его действия позволяют субъектам управления определять оптимальное соотношение между складывающейся оперативной обстановкой и потенциалом системы функционирования органов, осуществляющей охрану общественного порядка.

Представление органов, осуществляющих охрану общественного порядка, как системы позволяет выделить ряд присущих ей общих свойств.

Система как организация, будучи целостным, системным образованием, обладает свойством устойчивости, то есть система органов, осуществляющих охрану общественного порядка, всегда будет стремиться восстановить нарушенное равновесие, компенсировать возникающие под влиянием внешних факторов изменения.

Создание системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка (единой целостной системы), осуществляется посредством интеграции, в которой каждая служба и подразделение ОВД, иные субъекты правоохранительной деятельности как структурные элементы занимают строго определенное место в соответствии с нормативно-правовым закреплением.

Общие системообразующие факторы системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка:

- общая цель всей совокупности органов – охрана общественного порядка, борьба с преступностью;
- подчинение целей каждого органа общей цели системы и осознание каждым сотрудником своих задач и общей цели;
- выполнение каждым органом, сотрудником своих функций, обусловленных поставленной задачей;
- отношения субординации и координации между уровнями управления;
- наличие принципа обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами.

Однако, как показывает практика, «взаимозависящие», то есть не могущие существовать друг без друга, подразделения и службы общественной безопасности не всегда действуют как одна целая, системная организация.

Система органов, осуществляющая охрану общественного порядка, реализует три основные функции: получает, анализирует информацию о криминогенной среде, криминальной, оперативной обстановке из внешнего окружения; осуществляет служебно-оперативный и иной процесс, воздействуя на внутреннюю и внешнюю среду путем охраны общественного порядка и как результат деятельности этой системы - правопорядок. Для успешного существования системы необходимо поддерживать определенный баланс между данными процессами. Ключевая роль в поддержании этого баланса принадлежит управлению.

В системе управления органов, осуществляющих охрану общественного порядка, однородные, близкие по содержанию функции управления объединяются в подсистемы: подсистемы общего и линейного управления; функциональные подсистемы; целевые подсистемы. Носителями функций этих подсистем являются отдельные должностные лица или функциональные службы и подразделения. Системный подход предусматривает существование каждой из приведенных подсистем как системы, состоящей из взаимосвязанных элементов внутренней системы организации охраны общественного порядка во взаимодействии с внешней средой.

На основе данного определения в системе органов, осуществляющих охрану общественного порядка на различных уровнях, можно выделить управляющую (субъект) и управляемую (объект) системы, а также прямую и обратную связи между ними.

К субъектам системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка, автор относит службы и подразделения общественной безопасности ОВД, общественные объединения правоохранительной направленности, то есть как государственные, так и негосударственные органы, основной целью которых является охрана общественного порядка и безопасности.

«Муниципализация функции охраны общественного порядка, как способ повышения эффективности правопорядка». В случае организации муниципальных органов правопорядка, они также должны стать частью системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка на принципах партнерства, естественно, с передачей и постепенной муниципализацией отдельных служб и подразделений милиции общественной безопасности (например: службы участковых инспекторов милиции, патрульно-постовой службы милиции, инспекции по делам несовершеннолетних) при условии:

- политической, социально-экономической стабильности страны, формирования гражданского общества;
- финансовой, материально-технической обеспеченности органов местного самоуправления;
- решения противоречий регионального характера;
- нормативно-закрепленной ответственности и полномочий органов, осуществляющих охрану общественного порядка;
- делегирования отдельных государственных полномочий, в части охраны общественного порядка, органам местного самоуправления при координирующей роли органов государственной власти.

Муниципализация сферы охраны общественного порядка явится основанием прямого участия органов местного самоуправления в решении вопросов обеспечения правопорядка.

Каждая из обозначенных частей имеет определенную самостоятельность и собственное предназначение. Субъект управления – система, выполняющая ролевую функцию организации охраны общественного порядка, в то время как объект управления поддерживает выходы этой системы на уровне, удовлетворяющем заданным условиям ее функционирования, другими словами, воздействуя на внешнюю среду, объект управления непосредственным образом осуществляет охрану и защиту прав и свобод граждан. Связь в системе управления объединяет объект и субъект управления в единое целое. Ее следует рассматривать как источник информации для выработки управляющего воздействия.

Субъект управления системой органов, осуществляющих охрану общественного порядка, должен определить организационные размеры структурных служб и подразделений службы общественной безопасности, их права и обязанности, систему взаимодействия и информационной связи с

другими органами, поставить задачи перед ними и наделить необходимыми ресурсами. От умелого решения всех этих вопросов и своевременной корректировки и изменения структуры зависит успешность функционирования системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка.

Изучение юридической литературы по проблемам управления в сфере охраны общественного порядка и безопасности позволяет выделить следующие объекты управления со стороны аппаратов и служб Управления общественной безопасности МВД Кыргызской Республики:

а) непосредственная деятельность по охране общественного порядка и безопасности (внутренняя среда).

б) среда функционирования служб и подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка (внешняя среда).

Обобщая изложенное, диссертант определяет, что **система органов, осуществляющих охрану общественного порядка** – это организация взаимосвязанных (интегрированных) и взаимодействующих субъектов охраны общественного порядка, обладающих определенными интегрированными свойствами (целостности, устойчивости и др.) и соответствующей компетенцией для достижения общезначимой цели.

Применительно к системе органов, осуществляющих охрану общественного порядка, процесс управления определяется как постоянно осуществляемая управленческая деятельность, нацеленная на обеспечение согласованности функционирования всей системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка, направленная на успешное выполнение стоящих перед ними задач посредством управленческого воздействия.

Главной целью развития системы охраны общественного порядка и безопасности станет повышение эффективности практической деятельности органов и учреждений внутренних дел по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью, укрепление организованности, дисциплины и ответственности руководителей и всех сотрудников.

Развитие единой системы ОВД предусматривает четкое разграничение функций по борьбе с преступностью как по вертикали, так и по горизонтали: от МВД до горрайлинорганов, между основными и вспомогательными службами, созданными по линейно-отраслевым признакам.

Разделение отраслевых служб на криминальную и общественной безопасности должно осуществляться в целях оптимизации управления органами внутренних дел, исключения дублирования функций при выполнении задач по охране общественного порядка и борьбы с преступностью, преодоления межведомственной разобщенности и объединения усилий на выполнение главных задач. Этим же будет достигнуто повышение ответственности руководителей за результаты деятельности, создание системы нормальных взаимоотношений верхних эшелонов системы МВД и низовых органов и учреждений внутренних дел, единообразное организационное обеспечение управленческих решений по выполнению

указов Президента, постановлений Правительства и ведомственных актов Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

Автор предлагает внести изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», где в соответствующей статье, посвященной системе ОВД (1-я статья), четко было бы определено, что она состоит из криминальной милиции (полиции), милиции общественной (административной) безопасности. Это, безусловно, внесет ясность, системность в понимание структуры ОВД, ее управляемости и персонификации ответственности руководителей (начальников) служб и подразделений. Также необходимо разработать и принять Положения о криминальной милиции (полиции) и милиции общественной безопасности, где должна быть указана их компетенция, разграничены функции, перечислены соответствующие службы и подразделения и т.п. Отчасти данное решение обозначено в Концепции развития органов внутренних дел Кыргызской Республики до 2010 года.

Сущность данной системы, если она гибка, динамична, позволяет сконцентрировать на патрульном участке или пункте охраны общественного порядка (возможно, при городском или поселковом отделе милиции (ГОМ, ПОМ) достаточные силы и средства ОВД, необходимые для выполнения задач (охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, профилактики правонарушений) на конкретно закрепленной территории.

Автор предлагает отдельные службы (например, полк патрульно-постовой службы милиции ГУВД-УВД гг. Бишкек, Ош) полностью переподчинить РОВД с последующим обязательным (приказным) закреплением за патрульными участками, при этом кадровую функцию (прием, увольнение на службу и т.д.) по-прежнему сохранить за ГУВД-УВД. Это также касается инспекции по делам несовершеннолетних, службы участковых инспекторов милиции. Нужно подчеркнуть, что в настоящее время местом службы участковых инспекторов милиции гг. Бишкека и Оша являются городские отделения милиции, которые могут выполнять роль патрульных участков.

Данные службы и подразделения общественной безопасности несут службу по принципу единой дислокации патрульного участка – района – города-республики.

Однако процесс реализации Концепции развития МВД Кыргызской Республики до 2010 года, которая была утверждена 18 марта 2005 года¹, до сих пор ждет своего реального воплощения.

Так, до сих пор Государственной комиссией по реформированию системы ОВД Кыргызской Республики¹ не выработан план реформы на

¹ О Концепции реформирования органов внутренних дел Кыргызской Республики на период до 2010 года. Указ Президента Кыргызской Республики от 18 марта 2005 г. УП № 76 // Нормативные акты Кыргызской Республики. - Бишкек, 2005.

основе стратегического видения данной Концепции. Для достижения поставленных целей этот план, по мнению автора, должен содержать определение основных направлений деятельности ОВД по охране общественного порядка, подлежащих реформированию. На этой основе могут быть созданы отдельные рабочие группы и разработаны планы их деятельности. Крайне важным условием осуществления реформы является создание структуры, необходимой для управления процессом реформ.

Среди тех вопросов, на которые должен ответить общий план реформы, должны быть такие: «Какого вида организация системы охраны общественного порядка должна быть создана для того, чтобы добиться осуществления стратегического видения? Какие перемены необходимы для того, чтобы создать ее на базе нынешнего ОВД». План, естественно, должен основываться на стратегии, привязанной к структуре организации систем управления ОВД, учитывать потребность в кадрах и требуемую квалификацию персонала, определять стиль работы и ценности, которые разделяют все сотрудники ОВД. Процесс планирования должен стать ядром разработки бюджетов, которые будут подлежать периодическому пересмотру.

Опыт демократического развития стран, механизм социального управления которых в достаточной степени децентрализован, свидетельствует, что их полицейские системы имеют, как правило, многоуровневое построение.

Анализ современного состояния правоохранительной системы и, прежде всего, одного из основных ее звеньев – органов внутренних дел, свидетельствует, что экстенсивный путь их развития путем наращивания численности сотрудников милиции и внутренних войск в условиях бюджетного дефицита страны обречен на неудачу. Система органов внутренних дел вследствие своей громоздкости и бюрократичности уже в недалеком прошлом (мартовские, апрельские события 2005, 2010 гг. в Кыргызской Республике) оказывалась на грани потери управления.

Глава третья – «Правовые и организационные основы формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в Кыргызской Республике» - состоит из четырех параграфов, рассматривающих теоретические и организационные вопросы муниципализации функции охраны общественного порядка, правовой статус муниципальных органов охраны общественного порядка как правоохранительного органа, порядок прохождения службы в муниципальных органах охраны общественного порядка, их ресурсное и информационное обеспечение.

¹ Государственная комиссия по реформированию системы ОВД Кыргызской Республики. Распоряжение Президента Кыргызской Республики от 20 июля 2004 г. РП. № 149 // Нормативные акты Кыргызской Республики. - Бишкек, 2004.

«Правовой статус муниципального органа охраны общественного порядка в Кыргызской Республике, его компетенция и организационное построение». Дается авторское определение «муниципальной милиции» как правоохранительного органа, обслуживающего муниципальное территориальное образование населения по обеспечению охраны общественного порядка, безопасности личности, общества и государства, подчиняющегося местному самоуправлению, нанимаемого им и содержащегося за счет средств его бюджета, руководствующегося в своей деятельности Конституцией и законами Кыргызской Республики, актами Президента и Правительства Кыргызской Республики, решениями соответствующих органов местного самоуправления. Муниципальная милиция должна являться органом дознания.

Автором рассматриваются принципы, на основе которых функционируют муниципальные органы охраны общественного порядка: законности, контроля и отчетности, защиты прав и охраняемых законом интересов, а также принцип социальной справедливости, социального партнерства, гласности и учета общественного мнения, разделения власти и компетенции, самодостаточности.

Основными задачами муниципальной милиции, по мнению автора, являются:

- обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции муниципальной милиции;
- контроль за исполнением национального законодательства и принятых решений муниципальных образований;
- муниципальная милиция оказывает содействие криминальной милиции (полиции) в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Статус муниципальной милиции, общий порядок их формирования, деятельности, взаимодействия с государственными органами и контроль за их деятельностью должен устанавливаться республиканским законом «О муниципальной милиции». В данном законе состав муниципальной милиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численность милиции, финансируемой за счет средств местного бюджета, должен определяться органами местного самоуправления по согласованию с ГУВД-УВД, МВД.

«Место и роль муниципальных органов правопорядка в системе правоохранительных органов Кыргызской Республики, их взаимодействие с иными органами». На фоне дифференциации правоохранительных органов наблюдается тенденция к их интеграции. При этом осознание сущности этих тенденций предполагает понимание общности, системности правоохранительных органов, их соотношения, содержания их деятельности, функций, которые они выполняют. Так например, ко всем служащим правоохранительных органов применимы такие элементы правовой системы,

как: правовая культура, профессиональное правосознание, субординация и т.д. И если они изменяются, то это приводит к изменению организационных форм правоохранительной деятельности.

Рассмотрение всех вопросов совершенствования правоохранительной системы, с точки зрения воплощения на практике идей правового государства, требует новых подходов к методологии проведения реформ правоохранительных органов.

Как отмечает В. Ю. Пиотровский, правоохранительную систему нельзя сводить лишь к системе правоохранительных органов. По его мнению, правоохранительные органы – это только часть, причем вторичная часть правоохранительной системы¹. Первичными являются охранительные правовые нормы и охранительные правовые отношения. Такой подход в полной мере отвечает идеям приоритета права над государством. Этим же идеям соответствует вывод о необходимости расширения компетенции и сферы деятельности негосударственных правоохранительных органов, например муниципальной милиции.

Сам факт появления негосударственных структур, действующих в данной области, в свете изложенного выше представляется симптоматичным. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, международными нормами, государство, которое заявило о себе как демократическое, правовое, светское, предполагает передачу отдельных правоохранительных функций негосударственным структурам, таким как адвокатура, нотариат, негосударственные органы охраны общественного порядка (муниципальная милиция) и т. д.

Основная задача рассматриваемых автором муниципальных органов охраны общественного порядка – охрана общественного порядка и безопасности, представляющая собой комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых на муниципальном уровне в общественных местах и направленных на поддержание правопорядка, его охрану и защиту, а также защиту жизни и здоровья, прав и свобод, чести и достоинства людей, в независимости от их гражданства, социального, религиозного или иного происхождения, интересов общества, государства от противоправных посягательств.

Решение данной задачи обуславливает необходимость возложения на муниципальные органы охраны общественного порядка ряд обязательных функций:

- осуществление контроля за выполнением законов и иных правовых нормативных актов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность;

¹ *Пиотровский В. Ю.* Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2003. - С. 97.

- контроль за соблюдением норм поведения и регулирование в этих целях поведения людей в общественных местах;
- предупреждение, выявление и пресечение противоправных действий;
- привлечение к ответственности лиц, совершивших административно наказуемые деяния или преступления;
- спасение людей и имущества, пострадавших в результате наступления чрезвычайных событий.

Вышеперечисленные функции муниципальных органов охраны общественного порядка позволяют определить их статус как правоохранительных органов.

Диссертантом доказывается, что органы государства, местного самоуправления или негосударственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью и иными правонарушениями, именуется «правоохранительными».

Они характеризуются такими основными признаками, как: специализированная правоохранительная деятельность; конституционность их создания и деятельности; государственно-властный характер выполнения возложенных на них обязанностей; наличие прав и обязанностей; право применять в случаях и порядке, предусмотренных законом, меры государственного принуждения и иные законные правоограничения, предусмотренные в целях пресечения и предупреждения правонарушений; относительная самостоятельность по отношению к другим государственным органам.

Все эти признаки характерны для муниципальных органов охраны общественного порядка. Содержание их деятельности, которое видится в непосредственной охране и регулировании отношений, складывающихся между людьми в общественных местах и имеющих преимущественно административно-правовой характер, указывает на то, что эта деятельность будет, прежде всего, иметь профилактическую направленность в сфере правоохранительной деятельности. В процессе своей деятельности муниципальные органы охраны общественного порядка, опираясь на нормы права и применяя их, смогут обеспечивать соблюдение законов, решений не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти по вопросам правопорядка, борьбы с преступностью, личной, общественной и государственной безопасности.

«Правовое регулирование прохождения службы в муниципальных органах охраны общественного порядка». Определяется правовое регулирование прохождения службы в муниципальных органах охраны общественного порядка посредством особого порядка подбора, расстановки, обучения и воспитания кадров, отвечающих определенным требованиям.

В процессе формирования муниципальных органов охраны общественного порядка определяются его цели, задачи, функции, формы и методы работы; разрабатывается структура аппарата управления,

взаимодействия между его службами и подразделениями, органами местного самоуправления и внутренних дел; определяются функциональные обязанности его сотрудников; осуществляется обеспечение подготовленными кадрами и необходимыми материальными ресурсами, осуществляется информационное обеспечение.

Как показал анализ норм Конституции Российской Федерации (статья 12), Конституции Кыргызской Республики (статьи 3, 113) по вопросам муниципальной службы было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Отсюда следует логический вывод, что служащие муниципальных органов не являются государственными служащими в связи с формированием особого вида службы – муниципальной.

Работа с муниципальными кадрами есть комплекс организационных мероприятий органов местного самоуправления и технических методов, связанных с реализацией кадровой функции в муниципальных органах правопорядка. Следовательно, насколько эффективно и с учетом перспектив развития системы муниципальных органов будет осуществляться кадровая функция, настолько оптимально будет функционировать вся их система.

Поэтому наиболее продуктивным определением системы кадровой работы, применительно к муниципальной правоохранительной службе, по мнению автора, является целостный, динамичный, постоянно действующий комплекс взаимосвязанных между собой институциональных, организационных, правовых и технических средств, форм и методов, направленных на обеспечение эффективной деятельности муниципального правоохранительного органа в целях охраны прав и защиты интересов гражданского общества.

Законодательное урегулирование (разработка Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом в муниципальных органах правопорядка Кыргызской Республики, утверждаемого постановлением Правительства Кыргызской Республики) таких условий прохождения службы в муниципальных органах правопорядка, как: отношения между сотрудниками и руководством; условия труда и трудоустройства; создание комплекса стандартов, регулирующих порядок отбора на службу; тестирование; почасовая оплата; безопасность; социальная защищенность и др. способствовало бы как государственным, так и местным интересам.

Диссертант приходит к выводу, что фундаментальные основы кадровой политики муниципальных органов правопорядка должны быть определены индивидуальной и групповой композицией каждого из муниципальных органов правопорядка, целеполагающей ориентацией подразделений и совокупностью методов, используемых для достижения поставленных целей, а муниципализация функции охраны общественного порядка, его организация составляет сущность управления муниципальных органов правопорядка.

«Ресурсное и информационное обеспечение деятельности муниципальных органов охраны правопорядка». Эффективность деятельности

муниципальных органов охраны правопорядка находится в прямой зависимости от его ресурсного и информационного обеспечения.

Отбор в муниципальные органы охраны общественного порядка заключается в поиске наиболее квалифицированных кандидатов в ряды сотрудников муниципальных органов охраны общественного порядка. Работа органов, вовлеченных в процесс отбора, включает в себя определенные стадии: во-первых, стадия определения требуемого типа кандидата; во-вторых, стадия определения числа кандидатов, которое необходимо немедленно или в течение определенного времени; в-третьих, стадия установления будущего места работы кандидата; в-четвертых, стадия прогнозирования возможного желания кандидата поменять место работы после получения полицейского образования.

Эффективное выполнение подразделениями муниципальных органов охраны общественного порядка поставленных задач также требует использования надежной системы информационного обеспечения.

Автором рассматривается информационное обеспечение подразделений муниципальных органов охраны общественного порядка, которое должно быть интегрировано в систему информационного обеспечения органов внутренних дел и включать, такие ресурсные компоненты, как:

- связь между муниципальными органами охраны общественного порядка, службами и подразделениями общественной безопасности органов внутренних дел, государственными и муниципальными органами;
- учет правонарушений и лиц, их совершивших;
- учет результатов работы подразделений муниципальных органов охраны общественного порядка;
- накопление и обработка полученных данных;
- предоставление информации для практической деятельности подразделений муниципальных органов охраны общественного порядка.

Необходимая для аналитической работы информация должна накапливаться в муниципальных органах охраны общественного порядка и их отраслевых службах в целях максимального полного обеспечения потребностей в разного рода сведениях при решении текущих аналитических задач.

Осуществление задач охраны общественного порядка предполагает наличие соответствующей технической оснащенности. Для реализации возложенных на муниципальные органы функций охраны общественного порядка они должны иметь в собственности, в хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, приобретать имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть в случае необходимости истцом и ответчиком в суде, то есть обладать не только организационной, но и юридической самостоятельностью. Поэтому, по мнению автора, определяя правовое положение муниципальных органов охраны общественного порядка, следует предусмотреть возможность

наделения их в соответствии с уставами муниципальных образований статусом юридических лиц.

В заключении в концентрированном виде подводятся итоги проведенного исследования и излагаются основные его результаты. Эти положения в своей совокупности имеют концептуальный характер, позволяющий дать всестороннюю оценку существующих на современном этапе проблем охраны общественного порядка; определить систему ее организации и субъектов, осуществляющих охрану общественного порядка. В значительной степени выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в заключении, учтены в основных положениях, выносимых на защиту.

Проведенное исследование показывает, что охрана общественного порядка и обеспечение безопасности представляет собой основанную на практике и научных исследованиях организацию системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности. Практическая реализация стоящих перед системой задач непосредственно должна осуществляться путем принятия мер с использованием конкретных приемов и способов, обеспечивающих надлежащий общественный порядок и безопасность.

Управление и охрана общественного порядка и безопасности являются сложными правовыми категориями, включающими в себя несколько стадий, имеющих свои особенности, которые обеспечивают в целом эффективное реагирование на нарушение общественного порядка и безопасности, способствуя тем самым восстановлению сферы общественного порядка и безопасности в стране, в том числе и на муниципальном уровне.

В настоящее время как в Российской Федерации, так и в Кыргызской Республике действующее законодательство наделяет органы местного самоуправления рядом полномочий, позволяющих им участвовать в обеспечении охраны общественного порядка. Тем не менее непосредственная охрана общественного порядка в муниципальных образованиях осуществляется преимущественно милицией общественной безопасности в России и службой общественной безопасности в Кыргызстане, являющихся государственными исполнительными органами власти.

Отсутствие на муниципальном уровне сил правопорядка, подчиненных органам местного самоуправления, фактически лишает последних возможности реализовать свое конституционное право на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка. Необходимость муниципализации органов охраны общественного порядка обусловлена требованиями законодательства и потребностью кыргызского общества в таких правоохранительных органах, функции которых наиболее полно отвечали бы интересам населения конкретных территорий и позволяли осуществлять социальный контроль за их деятельностью. Отсутствие должного правового регулирования вопросов разграничения полномочий в области охраны общественного порядка между государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления затрудняет

эффективную организацию охраны общественного порядка и взаимодействие субъектов этой деятельности, вызывает опасность дезорганизации и безответственности в этой важнейшей сфере социального управления.

Эффективность деятельности компетентных национальных органов и должностных лиц, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности в Кыргызской Республике во многом зависит от четкого установления их целей и задач, определения компетенции и создания гарантий осуществления полномочий в данной сфере.

В этой связи основной стратегической задачей, требующей своего решения, является формирование единой правовой основы деятельности системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка. Для урегулирования данных отношений, по нашему мнению, необходимо принятие Закона Кыргызской Республики «Об организации системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике», Закона Кыргызской Республики «О муниципальной милиции», унификации норм и положений прохождения службы в правоохранительных органах.

Основные положения диссертации опубликованы в 54 научных работах общим объемом 224,96 п. л. из них: 3 монографии, 3 учебных пособия, 2 лекции, 39 научных статей, из которых 9 опубликованы в ведущих научных журналах, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, 5 учебно-методических пособий и комментариев к Уголовно-процессуальному кодексу Кыргызской Республики. В том числе 1 монография, 1 учебное пособие, 1 лекция, 5 учебно-методических пособий, 1 комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Кыргызской Республики, 5 научных статей выполнены в соавторстве - объем 104,27 п. л. Личный вклад соискателя – 120,69 п. л.

Научные публикации автора по теме диссертации:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Адилов А. Н.* Правовые и организационные основы управления органами, осуществляющими охрану общественного порядка. На примере Кыргызской Республики // Закон и право. № 11, 2007. – 0, 25 п. л.

2. *Адилов А. Н.* Понятие и содержание общественного порядка // Закон и право. № 8, 2007. – 0,28 п. л.

3. *Адилов А. Н.* Милиция как социальная система управления // Закон и право. № 4, 2008. – 0,3 п. л.

4. *Адилов А. Н.* Совершенствование системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка (на примере Кыргызской Республики) // Закон и право. № 11, 2008. – 0,3 п. л.

5. *Адилов А. Н.* Сущность и содержание местного самоуправления в Кыргызской Республике, их роль в реализации функции охраны

общественного порядка // Актуальные проблемы российского права. № 2 (7), 2008. – 0,4 п. л.

6. *Адилов А. Н.* Теоретико-правовые основы развития муниципальной службы в муниципальных органах правопорядка (на примере Кыргызской Республики) // Актуальные проблемы российского права. № 3 (8), 2008. – 0,4 п. л.

7. *Адилов А. Н.* Место и роль муниципальных структур охраны общественного порядка в системе правоохранительных органов Кыргызской Республики // Актуальные проблемы российского права. № 4 (9), 2009. – 0,43 п. л.

8. *Адилов А. Н.* Роль гражданского общества в формировании правового государства // «Черные дыры» в российском законодательстве. № 2, 2007. – 0,43 п. л.

9. *Адилов А. Н.* Совершенствование системы органов внутренних дел, осуществляющих охрану общественного порядка (на примере Российской Федерации и Кыргызской Республики) // Российский следователь. № 10, 2009. – 0, 55 п. л.

Монографии по теме диссертационного исследования:

10. *Адилов А. Н.* Теоретические основы функционирования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике: Монография. - М.: Изд-во «Спутник +», 2008. – 23,56 п. л.

11. *Кононов А. М., Адилов А. Н.* Муниципализация функции охраны общественного порядка: Монография. – Бишкек: Изд-во ОсОО «Кут-Бер», 2008 (авторство не разделено). – 8,5 п. л.

12. *Адилов А. Н.* Охрана общественного порядка в Кыргызской Республике / Под общ. ред. А. Г. Елагина: Монография. – Бишкек: Изд-во ОсОО «Кут-Бер», 2009. – 14,45 п. л.

Учебные, учебно-методические пособия, лекции:

13. *Адилов А. Н.* Теоретические и практические аспекты организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике: Спецкурс лекций. – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2006. – 18,6 п. л.

14. *Адилов А. Н.* Общественная безопасность как социально-правовая ценность: юридический анализ преступлений против общественной безопасности: Лекция для курсантов и студентов Академии МВД Кыргызской Республики. - Бишкек, 2007. – 1,3 п. л.

15. *Никитин М. Н., Адилов А. Н.* Организация инновационной деятельности в органах внутренних дел: Лекция для слушателей 1 факультета Академии управления МВД России. – М.: Изд-во «Спутник +», 2008 (авторство не разделено). – 2,25 п. л.

16. *Адилов А. Н.* Правовые аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков в Кыргызской Республике: Учебное пособие. – Бишкек: Изд-во «Переплетчик», 2001. – 9,3 п. л.

17. *Адилов А. Н., Осмоналиев К. М.* Организованная преступность в Кыргызстане: Учебно-методическое пособие. - Бишкек: Кыргызская Аграрная Академия, 2001 (главы: 1, 2). - 7,25 п. л.

18. *Адилов А. Н., Осмоналиев К. М.* Краткий курс «Введение в право Кыргызской Республики»: Учебно-методическое пособие. - Бишкек: Изд-во «Переплетчик», 2002 (разделы: I-VIII). – 9,06 п. л.

19. *Адилов А. Н., Осмоналиев К. М.* Нормативные основы деятельности ОВД: Сборник нормативно-правовых актов и учебно-методических материалов. – Бишкек: Кыргызский Аграрный Университет, 2002 (авторство не разделено). – 10,25 п. л.

20. *Адилов А. Н., Татарина С. Н.* Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в Кыргызской Республике: Учебное пособие для вузов. – Бишкек: Изд-во «Переплетчик», 2002 (авторство не разделено). – 6 п. л.

21. *Осмоналиев К. М., Атахаджаева А. А., Адилов А. Н., Суюнбеков А. К.* Правовые основы организации борьбы с преступностью в сфере экономики и коррупцией: Сборник нормативных актов и учебно-методических материалов. – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики. – Бишкек: Изд-во «Переплетчик», 2003 (авторство не разделено). – 13,5 п. л.

22. *Ишимов Б. Б., Каана А., Кулбаев А. К., Адилов А. Н.* Правовые основы деятельности Кыргызской милиции: Сборник нормативных документов. – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2004. – 38,91 п. л.

23. *Осмоналиев К. М., Табалдиева В. Ш., Адилов А. Н., Сунатаева Ж.* Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Кыргызской Республики. – Бишкек: Изд-во «Переплетчик», 2005 (раздел: III). - 42,5 п. л.

Научны статьи, опубликованные в иных изданиях:

24. *Адилов А. Н.* Пути совершенствования системы МВД Кыргызской Республики // Актуальные проблемы борьбы с преступностью на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции. – Алматы: Академия МВД Республики Казахстан, 2002. Ч. 1. - 0,5 п. л.

25. *Адилов А. Н.* Децентрализация системы ОВД: формирование муниципальной милиции - органа общественного правопорядка Кыргызской Республики // Пути совершенствования кадровой работы в ОВД: Сборник материалов научно-практической конференции (г. Бишкек, 14 марта 2002 г.). – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2002 - 0,37 п. л.

26. *Адилов А. Н.* Конституционное право граждан на объединение в профессиональные союзы: о проблемах формирования профессионального

союза сотрудников ОВД Кыргызской Республики // Пути совершенствования кадровой работы в ОВД: Сборник материалов научно-практической конференции (г. Бишкек, 14 марта 2002 г.). – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2002 - 0,4 п. л.

27. *Адилов А. Н.* Теоретические основы обеспечения охраны общественного порядка в Кыргызской Республике: проблемы и перспективы в разрезе «Комплексных основ развития до 2010 года» // Законность и правопорядок как основа обеспечения прав человека и укрепления общественной безопасности: Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Бишкек, 10 октября 2002 г.). – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2003. - 0,46 п. л.

28. *Адилов А. Н.* Проблемы ювенальной юстиции в Кыргызской Республике // Актуальные вопросы совершенствования деятельности ОВД в современных условиях: Сборник научных трудов. - Бишкек: НИЦ МВД Кыргызской Республики, 2003. Вып. № 1. - 1,1 п. л.

29. *Адилов А. Н., Татаринова С. Н.* Организационное совершенствование органов местного самоуправления – неизбежная необходимость реформы государственного управления // Актуальные вопросы реформирования системы правоохранительных органов Кыргызской Республики: Сборник научных трудов. - Бишкек: НИЦ МВД Кыргызской Республики, 2003. Вып. № 2. - 0,6 п. л.

30. *Адилов А. Н.* Личность преподавателя как фактор профессионального воспитания слушателей образовательных учреждений МВД Кыргызской Республики // Законность и правопорядок как основа обеспечения прав человека и укрепления общественной безопасности: Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Бишкек, 10 октября 2002 г.). – Бишкек: Академия МВД Кыргызской Республики, 2003. - 0,42 п. л.

31. *Адилов А. Н., Татаринова С. Н.* Муниципальная милиция-милиция местного самоуправления // Актуальные проблемы правовой науки Кыргызстана в контексте развития национальной государственности: Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной 2200-летию кыргызской государственности (г. Бишкек, 1 сентября 2003 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2004. Вып. № 1, июнь. - 0,2 п. л.

32. *Адилов А. Н., Татаринова С. Н.* Концептуальные основы развития муниципальных органов охраны общественного порядка // Актуальные проблемы уголовной политики в Кыргызстане: Материалы научно-практической конференции (г. Бишкек, 23 сентября 2003 г.). – Бишкек: Вестник КНУ им. Ж. Баласагына, 2003. Серия 1. Т. 1. - 0,3 п. л.

33. *Адилов А. Н., Татаринова С. Н., Ботоева Ч. К., Исмаилов А. К.* Меры воздействия на подрастающее поколение XXI века // Проблемы и эффективность применения Закона Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности»: Сборник материалов межведомственной научно-практической конференции, посвященной 80-летию кыргызской милиции (г.

Бишкек, 19 декабря 2003 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2004. Вып. № 2, декабрь. - 0,8 п. л.

34. *Адилов А. Н.* Децентрализация системы ОВД: формирование муниципальной милиции Кыргызской Республики // Актуальные проблемы правовой науки Кыргызстана в контексте развития национальной государственности: Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной 2200-летию кыргызской государственности (г. Бишкек, 1 сентября 2003 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2004. Вып. № 1, июнь. - 0,54 п. л.

35. *Адилов А. Н.* Правовые основы противодействия незаконным действиям контролирующих органов // Роль социально-экономических, правовых и культурных аспектов в развитии Кыргызстана на современном этапе: Материалы межвузовской научно-практической конференции: Бишкекский филиал Международного Славянского Института. - Бишкек, 2004. Вып. № 1. - 0,4 п. л.

36. *Адилов А. Н.* К вопросу формирования муниципальной милиции как неотъемлемой составной части реформы местного самоуправления Кыргызской Республики // Ориентир. Аналитический бюллетень: Международный институт стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики. № 1 (5). - Бишкек, 2004. - 0,41 п. л.

37. *Адилов А. Н.* Совершенствование Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел»: проблемы и перспективы // «Милиция и общество»: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию кыргызской милиции (г. Бишкек, 31 октября 2004 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2005. Вып. № 3, январь. - 0,6 п. л.

38. *Адилов А. Н.* Совершенствование Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел»: проблемы и перспективы // Роль науки в повышении эффективности деятельности правоохранительных органов. - Алматы: Материалы международной научно-практической конференции: ООН и РИР Академии МВД Республики Казахстан, 2005. Ч. 1. - 1,33 п. л.

39. *Садыков Э. Э., Адилов А. Н.* Будущее правосудия за специализированными судами // Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики в современных условиях: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения генерал-майора милиции Алиева Э. А., 5-летию со дня образования Академии МВД Кыргызской Республики и 10-летию со дня первого выпуска БВШ МВД Кыргызской Республики (г. Бишкек, 20 мая 2005 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2006. Вып. № 4, январь. - 0,5 п. л.

40. *Адилов А. Н.* Основные тенденции развития патрульно-постовой службы в Кыргызской Республике // Предупреждение, раскрытие и расследование преступлений: вопросы теории и практики: Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Бишкек,

18 мая 2006 г.). – Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2006. – 0,54 п. л.

41. *Адилов А. Н.* Организационная система общественной безопасности // Актуальные проблемы права: Материалы научной конференции (г. Караганда, декабрь 2007 г.). - Караганда: Карагандинский юридический институт МВД Республики Казахстан им. Баримбека Бейсенова, 2007. - 0,20 п. л.

42. *Адилов А. Н.* Актуальные вопросы совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике // Актуальные вопросы уголовного судопроизводства и криминалистики: Сборник научных статей. – М.: Академия управления МВД России, 2007. - 0,41 п. л.

43. *Адилов А. Н.* Система органов, осуществляющих охрану общественного порядка // Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию уголовного розыска Кыргызстана и Дню экспертно-криминалистической службы (г. Бишкек, 28-29 мая 2008 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2008. Вып. № 9, октябрь. – 0,5 п. л.

44. *Адилов А. Н.* Вопросы правового регулирования прохождения службы в муниципальных органах охраны общественного порядка (на примере Кыргызской Республики) // Труды Академии управления МВД России. № 1 (5), 2008. – 0,33 п. л.

45. *Адилов А. Н.* Совершенствование системы органов внутренних дел: инновационная деятельность // Юридические науки. № 3 (31), 2008. – 0,21 п. л.

46. *Адилов А. Н.* Предназначение и роль системы органов внутренних дел, осуществляющих охрану общественного порядка в гражданском обществе // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия, формы взаимодействия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции в Академии управления МВД России (г. Москва, 15 ноября 2007 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2008. – 0,7 п. л.

47. *Адилов А. Н.* Понятие и сущность общественной безопасности как правовой категории // Организация управленческой деятельности в аппарате МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации: Материалы вузовской научно-практической конференции (г. Москва, 24 апреля 2007 г.). – М.: Академия управления МВД России. Изд-во «Спутник +», 2008. – 0,91 п. л.

48. *Адилов А. Н.* Социальные свойства управления системой органов внутренних дел // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: Материалы межвузовской научно-практической конференции (г. Москва, 10 апреля 2008 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2008. - 0,5 п. л.

49. *Адилов А. Н.* Система органов, осуществляющих охрану общественного порядка (на примере Кыргызской Республики) // Организация

эффективного управления аппаратами МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации городскими, районными, линейными органами внутренних дел: Материалы вузовской научно-практической конференции (г. Москва, 21 апреля 2008 г.). – М.: Академия управления МВД России. Изд-во «Спутник +», 2008. – 0,66 п. л.

50. *Адилов А. Н.* Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка // Административное право и процесс. – М.: Юридический мир. № 4, 2009. – 0,55 п. л.

51. *Адилов А. Н.* Совершенствование системы органов, осуществляющих охрану общественного порядка в Кыргызской Республике // Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики: Сборник статей (по материалам международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2009. – 0,65 п. л.

52. *Адилов А. Н.* Права человека в современном мире // Актуальные проблемы развития государственно-правовых институтов в условиях становления правового государства: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 29 февраля – 1 марта 2008 г. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2009 г. – 0,75 п. л.

53. *Адилов А. Н.* Задачи реформирования правоохранительной системы Кыргызской Республики // Публичное и частное право. – М.: МПСИ. № 4, 2009. – 0,5 п. л.

54. *Адилов А. Н.* Эффективное государственное управление – основа обеспечения общественной безопасности // Проблемы совершенствования деятельности следственных подразделений и экспертно-криминалистических служб по раскрытию и расследованию преступлений: Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Бишкек, декабрь 2009 г.). - Бишкек: Вестник Академии МВД Кыргызской Республики, 2009. Вып. № 11 Ч. 2, декабрь. – 0,4 п. л.

АДИЛОВ Айбек Насырович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ И
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Подписано в печать 26.11.2010 г.

Формат 60 x 84 1/16

Усл. печ. л. 3,18. Заказ № 357. Тираж 100 экз.

Центр оперативной полиграфии
ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К. А. Тимирязева
127550, Москва, ул. Тимирязевская, 44