

КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.09.387

*На правах рукописи*  
УДК 351.74:340.1(575.2)(043.3)

**КОНГАНТИЕВ КУВАНЫЧБЕК КАМБАРАЛЫЕВИЧ**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат диссертации**  
на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

**Бишкек - 2009**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, и.о. профессора  
**Керзбеков Канат Керзбекович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Алибеков Сайлаубек Тынышбекович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Самудинов Улан Мундуспекович**

**Ведущая организация:** **Ошский государственный юридический институт,** кафедра конституционного и муниципального права (Адрес: 714000, г.Ош, ул.Салиева, 40 в)

Защита диссертации состоится « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2009 года в \_\_\_\_ часов на заседании Диссертационного совета Д.12.09.387 в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй №180а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй №180а.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2009 года

**Ученый секретарь**  
**диссертационного совета Д.12.09.387.**  
**к.ю.н., и.о.доцента**

**Таржиев У.М.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституция КР закрепив в своих положениях характеристику страны как правового государства, тем самым поставила перед обществом задачу его реального построения. Формирование правового государства - это объективно длительный процесс развития правового сознания, работы государства в лице его органов, институтов, а также органов местного самоуправления по укреплению законности и правопорядка.

Местное самоуправление в стране можно признать состоявшимся, поскольку в настоящее время большинство территориальных образований республики имеют статус муниципальных, организованы на принципах самоуправления, имеют выборные органы, устав и собственный бюджет. На республиканском уровне практически создана законодательная основа, определяющая общие принципы организации местного самоуправления, урегулированы вопросы проведения выборов, местных референдумов и основы финансово-бюджетной деятельности. Вместе с тем, процесс формирования полноценного местного самоуправления еще не завершен. Так, в ряде случаев органы местного самоуправления не имеют реальной возможности выполнять свое основное предназначение - самостоятельно решать вопросы местного значения. Надо отметить, что законодательство не выделяет каких-либо вопросов местного значения по степени их важности, однако не вызывает сомнения, что именно вопросы охраны общественного порядка следует причислить к числу наиболее важных вопросов местного значения. Являясь важным объектом социального управления, охрана общественного порядка создает предпосылки для нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур политических, экономических, культурных. Ослабление охраны общественного порядка проявляется в резком понижении культуры человеческого общения, и соответственном росте правонарушений и преступлений.

Современная криминологическая обстановка в стране, несмотря на прилагаемые со стороны правоохранительных органов усилия, все еще остается сложной. Так, по сведениям МВД КР констатируется высокий уровень преступности, в структуре общей преступности насильственные преступления по степени общественной опасности и тяжести причиняемых последствий превосходят многие другие криминальные проявления. Получили широкое распространение преступления представляющие повышенную общественную опасность, как убийство, разбой, грабеж, причинение тяжкого телесного повреждения, изнасилования и т.д. С начала 2000 года стал очевидным рост тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых в общественных местах с применением оружия. Только в 2008 году было зафиксировано 3697 таких случаев, что свидетельствует о росте данных преступлений по сравнению с предыдущим периодом на 1,1%. Бесспорно, борьба с преступностью требует больших сил со стороны правоохранительных органов, и прежде всего ОВД. Поэтому в современных условиях их усилия направляются в первую очередь на борьбу с тяжкими преступлениями, в результате чего без должного внимания остаются не менее важные направления деятельности как предупреждение и пресечение преступлений, нарушений общественного порядка, которые в своей массе значительно больше влияют на формирование состояния защищенности граждан и правопорядка в обществе. Что неминуемо приводит к снижению авторитета и отчужденности ОВД

от населения. Успешно преодолеть эти антиобщественные проявления можно только путем четкой организации власти в центре и на местах, целенаправленного формирования ее органов, надежного обеспечения общественного порядка и безопасности. В этой связи возникает настоятельная необходимость совершенствования системы ОВД, в частности милиции. Решение этой проблемы связано с децентрализацией управления, огромные резервы содержит в себе местное самоуправление. Роль последнего в решении вопросов содействия охране общественного порядка определена ст.18 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», от 29 мая 2008 года.

В рекомендациях Конгресса местных и региональных властей Европы отмечается, что местные органы власти играют ключевую роль в борьбе с преступностью на подведомственной территории, и поэтому органы власти на национальном уровне должны не только сотрудничать с ними, но и передать местным органам власти соответствующие законодательные и финансовые инструменты.<sup>1</sup> В развитие данного положения предлагается приложить все необходимые усилия к созданию в КР муниципальных сил правопорядка, действующих под контролем органов местного самоуправления, с четко определенными полномочиями. Конечно, создание муниципальной милиции потребует решения целого комплекса серьезных проблем и, в первую очередь, - теоретических. Необходим глубокий научный анализ, позволяющий определить статус муниципальных сил правопорядка, сформировать правовые основы их организации, разработать механизм перехода к децентрализованным формам охраны общественного порядка. Ведь муниципальная милиция - абсолютно новый субъект правоохранительной деятельности. Однако ее создание позволит сформировать в КР принципиально новую систему организации охраны общественного порядка, адекватную современному уровню развития общественных отношений и основанную на сочетании элементов централизации и децентрализации, даст возможность органам местного самоуправления реализовать свое конституционное право по осуществлению содействия охране общественного порядка и тем самым будет способствовать развитию местного самоуправления и укреплению правопорядка в стране. Именно эти перспективы определили выбор темы данного диссертационного исследования, его значимость и актуальность.

**Степень научной разработанности темы** следует оценивать, учитывая комплексный характер исследуемой проблемы. Исходной базой диссертационного исследования стали труды по общетеоретическим и методологическим проблемам административного права, в том числе охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, таких ученых, как: С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, В.З. Веселого, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, П.И. Гришаева, П.Ф. Гришанина, В.В. Гущина, И.Н. Зубова, М.И. Еропкина, Ф.Е. Колонтаевского, А.М. Кононова, А.П. Коренева, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лазарева, В.В. Лунеева, Л.Л. Попова, М.Я. Савина, А.В. Серегина, А.И. Силаева, Ю.А. Соколова, Ю.П. Соловья, Г.А. Туманова, Т.М. Шамба, А.П. Шергина и др.

При подготовке данной работы диссертант исследовал идеи, которые внесли в научную разработку теоретико-методологических основ местного самоуправления С.А. Авакьян, В.В. Альхименко, Г.В. Барабашев, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, Е.М. Ковешников, О.Е. Кутафин, Б.И. Минц, И.И. Овчинников, А.А. Саломатин, В.И. Фадеев и ряд других ученых.

---

<sup>1</sup> Приняты Палатой Местных Властей Совета Европы 4 июня 1997 года в г. Страсбурге.

Следует признать, что проблемы взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления, особенности их организации и функционирования в деятельности по охране общественного порядка остаются все еще малоизученными в КР. К примеру, вопросы о механизмах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, разграничении компетенции между ними, определении круга прав и обязанностей в области охраны общественного порядка. В большинстве своем все имеющиеся работы опубликованы в виде журнальных статей, в которых авторы высказывают свою точку зрения по отдельным вопросам, как правило, в общем постановочном плане. На некоторых аспектах становления и развития местного самоуправления мы все же останавливались, они в свою очередь были отражены в работах К.М. Жумалиева, Х. Койчуева, Д. Тогойбаева, Т.О. Ожукеева, Т.Э. Омуралиева, А.А. Карашева. Вопросы формирования органов внутренних дел КР и осуществления ими своих полномочий по охране общественного порядка рассматривали ученые: А.Н. Адилов, И.А. Рыскулов, Ш.С. Мамыров, Д.К. Сагынбаев и другие.

Особый интерес в свете рассматриваемой темы представляет опыт организации охраны общественного порядка на территории муниципальных образований в зарубежных странах, который рассматривается в работах: А.П. Герасимова, А.В. Губанова, С.И. Князева, Ю.И. Осипова, Д.Д. Шалягина и др. Отсутствие отечественных моделей организации муниципальной милиции предопределило необходимость обращения к зарубежным работам П.Б. Венстона, Мур Г.У. Кенней, Д. Елизар, Льюис Штейн, Вотье, Макс Вебер, А. Токвиль, Мейер; а также трудам российских ученых изучавших предметно некоторые вопросы создания муниципальных органов охраны общественного порядка: В.П. Божьева, В.Н. Волохова, Н.Л. Граната, В.П. Злотя, Л.М. Колодкина, Ф.Е. Колонтаевского, В.П. Кондрашова, В.В. Лисицына, А.Я. Малыгина, Г.М. Миньковского, А.Н. Роша, В.Б. Рушайло, А.А. Савостина, П.П. Сегуна, П.П. Фатеева, Е.Ю. Шихова.

Вместе с тем, не умаляя достигнутого, следует подчеркнуть, что в большинстве своем в вышеназванных работах содержатся лишь отдельные аспекты проблемы организации взаимодействия органов внутренних дел и местного самоуправления по обеспечению охраны правопорядка, либо отражены рассуждения достаточно общего и постановочного характера. Труды указанных ученых, равно как и опыт реформы местного самоуправления, органов милиции стран СНГ и других зарубежных стран, безусловно могут быть использованы при разработке проблем совершенствования системы управления и определения новых направлений организационного и правового обеспечения деятельности муниципальной милиции в системе органов местного самоуправления, но обязательно применительно к условиям Кыргызстана. Тем более, что практика государственного строительства свидетельствует, что отсутствие таких исследований не только тормозит процесс создания муниципальных сил охраны общественного порядка, но и существенно препятствует реализации в полном объеме конституционных полномочий органов местного самоуправления.

**Цели и основные задачи исследования.** Предпринятое исследование имеет две взаимосвязанные цели: *научную* - изучение и формирование теоретических основ организации муниципальной милиции, и *прикладную* - разработку научно-обоснованной модели данных органов, направлений организационного и правового обеспечения деятельности муниципальной милиции в системе органов местного самоуправления КР.

Для достижения указанных целей были поставлены следующие задачи:

- раскрыть с учетом современных научных взглядов, действующего законодательства и реализуемой правоохранительной практики социальную сущность, содержание и структуру категории «общественный порядок»;
- выявить особенности, противоречия и недостатки ныне действующего правового механизма регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления по обеспечению содействия охране общественного порядка;
- рассмотреть зарубежный опыт осуществления охраны общественного порядка и создания муниципальной полиции, изучить возможности его использования в современных условиях;
- исследовать возможности и предпосылки способствующие практической реализации идей создания муниципальной милиции в условиях Кыргызстана и перехода к обеспечению охраны общественного порядка данными структурами в системе органов местного самоуправления;
- показать социальную роль, сущность и предназначение муниципальной милиции в современном обществе, определить ее основные цели, задачи, функции;
- определить приоритетные и оптимальную в современных условиях модели муниципальной милиции, их компетенцию и организационную основу; изучить доминирующие тенденции развития и формирования на ближайшую и отдаленную перспективы;
- проанализировать тактические основы работы муниципальной милиции;
- сформулировать предложения по совершенствованию системы управления и выработки направлений организационного и правового обеспечения деятельности муниципальной милиции в КР.

Основной **гипотезой исследования** является предположение о том, что из всех вариантов решения проблемы наиболее детального рассмотрения заслуживает вариант предусматривающий создание на самоуправляемых территориях полностью подчиненных и подконтрольных органам местного самоуправления, финансируемых из бюджета муниципального образования (полностью или в большей части) самостоятельных органов муниципальной милиции, функциональной обязанностью которых будет являться охрана общественного порядка, состоящих из муниципальных служащих, наделенных на основании соответствующих нормативных актов и устава муниципального образования определенной компетенцией. На наш взгляд, данный вариант решения проблемы позволит обеспечить фактическое соблюдение норм действующего законодательства, полную самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах содействия охране общественного порядка.

**Объектом исследования** является организация муниципальной милиции в КР. Семантика позволяет понимать дефиницию «организация» как действие по глаголу «организовывать» в значениях: учреждать, основывать, подготавливать, налаживать, устраивать, упорядочивать.<sup>2</sup> В науке чаще всего термин «организация» рассматривают в управленческом аспекте, имея в виду деятельность, направленную на упорядочение каких-либо социальных процессов или образований (систем). Эта деятельность включает формирование функциональной и организационной структур, информационное, кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение данной системы. Поэтому в качестве **предмета** данного **исследования** рассматриваются правовые и организационные основы создания и деятельности в

<sup>2</sup> См.: С.И. Ожегов Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп.- Москва, 1997. С. 458-459.

КР муниципальной милиции, а также процессы и явления социальной жизни, обуславливающие их функционирование.

**Методологической основой** исследования выступают применяемые в юридической науке и смежных с ней других общественных науках категории и законы диалектики, комплексный подход, конкретно-исторический и системный подходы, анализ, синтез, дедукция, логический метод, метод сравнения, абстрагирования, выявления причинно-следственных связей, социологический метод, а также философского анализа. Использовались приемы наблюдения, анкетирования, обобщения статических характеристик. Исследование было построено на поиске оптимальных юридических конструкций (моделирование) содержащих варианты решения ряда важнейших проблем, в том числе формирования муниципальной милиции и выработки организационно-правовых форм обеспечения муниципальной деятельности в сфере охраны общественного порядка.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: международно-правовые акты, Конституция и законодательство КР, уставы местных сообществ КР, Конституции отдельных стран СНГ и некоторых европейских государств, их законодательство в области местного самоуправления и осуществления функции охраны общественного порядка и безопасности.

**Эмпирической базой исследования** выступают служебные документы, статические отчеты МВД КР о состоянии преступности за 2006-2008 гг., статистические показатели Нацстаткома КР. По специально разработанной анкете проведен опрос среди различных слоев населения и сотрудников милиции для изучения мнения о деятельности органов по охране общественного порядка, обеспечению личной безопасности граждан и возможностях совершенствования, все результаты опроса проанализированы и приведены в диссертационном исследовании. В работе использовались материалы научно-практических конференций, семинаров и круглых столов, посвященные реформированию ОВД КР в условиях правового и демократического государственного строительства.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна диссертации состоит в том, что она является первым монографическим исследованием, в котором на нормативном и теоретическом материале осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка проблемы организации муниципальной милиции в КР. Осуществлен содержательный анализ сущности, проблем и перспектив развития направления по содействию охране общественного порядка органами местного самоуправления.

В настоящей работе впервые были рассмотрены возможные модели создания муниципальной милиции в системе государственного устройства, применительно к кыргызским условиям, определены организационные основы и перспективы развития, подвергнуты анализу формы разграничения полномочий и конфигурации взаимодействия с органами, функциональной обязанностью которых признана охрана общественного порядка; дано определение новому правоохранительному институту, определены его цели и задачи. Выделены специфические особенности организации и практической деятельности муниципальной милиции в КР, выработаны подходы к разрешению возникающих организационных проблем. Новым является и то, что автор рассматривает данную проблему не изолированно, а во взаимосвязке с социально-экономическими преобразованиями, происходящими в стране, с учетом соответствующего зарубежного опыта, критически анализируя его применительно к развитию ситуации в КР.

### **Положения выносимые на защиту.**

1. Охрана общественного порядка как административно-правовая деятельность органов местного самоуправления по упорядочению общественных отношений, которые возникают в процессе общения их участников преимущественно в общественных местах, посредством реализации организационных и правовых норм.

2. Результаты критического анализа существующей практики обеспечения содействия охране общественного порядка, осуществляемого силами органов местного самоуправления в КР с вытекающей необходимостью перераспределения государственной функции охраны общественного порядка и перехода от действующей централизованной системы охраны общественного порядка к децентрализованной через муниципальные правоохранительные органы.

3. Оценка зарубежного опыта осуществления охраны общественного порядка, который свидетельствует о неременном проецировании системы власти и управления на правоохранительную систему государства, необходимости организации этой деятельности с учетом реально функционирующих институтов территориального (местного) самоуправления.

4. Совокупность социально-экономических и правовых условий привели к утверждению позиции создания в регионах и городах республики подразделений муниципальной милиции, в системе органов местного самоуправления. Отличительная особенность которых заключается в выполнении «социального заказа» населения, выраженного в решениях местных органов, определяющих основные направления деятельности муниципальной милиции.

5. Понятия «муниципальная милиция» и «местная милиция» не тождественны, последнее имеет широкий смысл и охватывает все органы, подразделения осуществляющие свои функции на местах. При этом они необязательно должны подчиняться местным органам, с этой точки зрения к местной милиции могут быть отнесены и низовые оперативные подразделения милиции. Следовательно, муниципальная милиция является одним из видов местной милиции, а ее подразделения могут создаваться на уровне города, района в городе, пгт, сельского населенного пункта.

6. Проанализировав основные признаки муниципальной милиции характеризующие ее организацию и деятельность понятие модели в окончательном варианте может представлено следующим образом, *муниципальная милиция* - сформированная органами местного самоуправления на основе подразделений патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных милиции, инспекции по делам несовершеннолетних, подчиненная и подотчетная органам местной власти, задачи и взаимодействие которой с иными подразделениями МВД КР определяются соответствующими нормативными актами, и наделенная правом применения мер принуждения, установленных республиканским законодательством.

7. Тактические основы работы муниципальной милиции складываются из следующих элементов: согласованной деятельности с территориальными ОВД по охране общественного порядка; профилактической направленности деятельности указанных подразделений сущность которой заключается в выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений; организационных возможностей, заключающихся в ресурсном обеспечении ее структурных подразделений.

8. Выводы и предложения по оптимизации системы управления и совершенствованию правового регулирования, организации и деятельности муниципальной милиции в КР на ближайшую и отдаленную перспективы.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется основными теоретическими положениями и выводами диссертации. Значимость итогов обуславливается также новизной самой постановки проблемы определения правовых основ организации и деятельности муниципальной милиции в условиях КР; прогностическим характером выводов диссертанта, в частности о поэтапном формировании муниципальной милиции с учетом социально-экономической и политической нестабильности кыргызского государства и общества.

Материалы диссертации могут быть использованы в качестве основы для последующих научных исследований, а также законотворческой деятельности, преподавания курса конституционного и муниципального права, а также при чтении специальных курсов на юридических факультетах высших учебных заведений.

**Апробация результатов исследования и внедрение их в практику.** Положения и выводы диссертации докладывались, обсуждались и были рекомендованы к защите на заседании кафедры конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии. Материалы исследования публиковались в научных статьях, докладывались в выступлениях на научно-практических конференциях, использовались автором при подготовке предложений по совершенствованию законодательства, а также применялись в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсу муниципальное и административное право в КГЮА.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация выполнена в объеме соответствующем требованиям, предъявляемым к такого рода работам. Ее структура включает в себя: введение, три главы разбитые на восемь параграфов, заключение, список использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее разработанности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, описываются его методология, методика и эмпирическая база, отмечается научная новизна, изложены положения, выносимые на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы, содержатся сведения об апробации и внедрении результатов исследования, указываются структура и объем диссертации.

**Глава первая** «Охрана общественного порядка и роль органов местного самоуправления в ее обеспечении» состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе* проанализированы понятие, сущность и структура общественного порядка. В ходе исследования было отмечено, что в современной юридической науке, интерес к разработке теоретических основ общественного порядка по-прежнему не угасает, и связывается это прежде всего с отсутствием единого подхода к определению понятия. В одних случаях категория «общественный порядок» трактуется широко, как совокупность всех определенным образом упорядоченных отношений, по сути тождественная некоему абстрактному общественному порядку в обществе, в стране. И надо отметить, что в понимании общественного порядка в широком смысле, среди исследователей особых разногласий не возникает. Относительно же понятия общественного порядка в

узком смысле, то среди ученых единое мнение отсутствует, за исключением того факта, что общественный порядок в узком смысле охватывает не всю систему общественных отношений, а лишь их часть, складывающуюся в определенной сфере общественной жизни.<sup>3</sup>

Большинство ученых, в числе которых И.И. Веремеенко, П.Ф. Гришанин, Н.В. Дементьев, А.В. Кузнецов, Н.Ф. Кузнецова, Л.Л. Попов, М.Я. Савин считают предпочтительным подход при котором общественный порядок в узком смысле, представляет собой определенную систему отношений, которые складываются в результате соблюдения и исполнения норм, регулирующих поведение людей в общественных местах. Однако следует отметить, что из вышеуказанной трактовки общественного порядка в узком смысле остается не понятным, какие стороны общественной жизни, какой порядок отношений между людьми требуется охранять, борясь с правонарушениями.

Изучение наиболее общих позиций ученых относительно сущности и содержания общественного порядка свидетельствует о том, что они по сути сводятся к следующему: «во-первых, общественный порядок обусловлен сложившейся в обществе системой общественных отношений; во-вторых, включает в себя все сложившееся в обществе под воздействием социальных норм отношения; в-третьих, является объектом воздействия всей политической системы; и в-четвертых, общественный порядок должен обеспечить укрепление и развитие государственного и общественного строя, неприкосновенность личности, защиту жизни и здоровья граждан, неприкосновенность собственности.<sup>4</sup>

В ходе исследования особое внимание было обращено на концепции общественного порядка, предложенные учеными М.И. Еропкиным и А.В. Серегиним. Обе концепции существенно отличаются друг от друга, в частности, М.И. Еропкин считает, что общественная безопасность является составной частью общественного порядка, тогда как А.В. Серегин разграничивает эти сферы отношений. Они по-разному относятся также к определению круга отношений, возникающих в исследуемой сфере, в одном случае, в качестве основного критерия для выделения этих отношений берется место их возникновения (общественные места), в другом – содержание этих отношений. Однако, при очевидно различных подходах к уяснению понятия общественного порядка авторы указанных концепций пришли к одному и тому же выводу - регулирование отношений возникающих в сфере общественного порядка направлено на обеспечение общественного спокойствия, охрану жизни, здоровья граждан, уважение их чести и достоинства.

Надо отметить, что все ученые исследовавшие понятие и сущность общественного порядка, в конечном счете, разделяли одну из этих точек зрения. Близко к определению М.И. Еропкина было определение сформулированное Н.Ф. Кузнецовой по мнению которой общественный порядок – это закрепленный в нормах права и морали определенный порядок отношений в общественных местах..., это определенная совокупность видов и форм поведения граждан в обществе, сформулированных в нормативных актах, регулирующих поведение людей в общественных местах.

Прежде чем сформулировать понятие общественного порядка мы задались вопросом о том, какие же конкретно общественные отношения образуют сферу

<sup>3</sup> Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть. Учебник. /Под ред. А.П. Коренева – Москва, 1998. С. 22.

<sup>4</sup> Адилев Н.С. Теоретические и практические аспекты организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике. Спецкурс лекций. – Бишкек, 2006. С. 10.

общественного порядка и обратили внимание на ряд важных аспектов. Да, действительно они (общественные отношения) могут складываться и развиваться там, где реально сталкиваются интересы множества людей, а не одного человека. При этом местом «дислокации» рассматриваемых общественных отношений, являются общественные места, производство в широком значении этого слова, а также помещения с находящимися в нем людьми<sup>5</sup> - улицы, скверы, магазины, транспорт, спортивные и зрелищные сооружения ит.д. Во-вторых, для общественного порядка характерно то, что отношения в этой сфере регулируются не только нормами права, но и нормами морали, нравственности, обычаями. В-третьих, он требует многообразия направленности средств регулирования отношений, в том числе и правовых. Эти средства призваны защищать нормальные условия общения людей, их честь, достоинство, жизнь и здоровье, а также условия функционирования государства и общества.

Исходя из сказанного, нельзя не согласиться с теми авторами, которые под общественным порядком понимают систему волевых общественных отношений, регулируемую нормами права, морали, правилами общежития и обычаями, возникающими и развивающимися в общественных местах.<sup>6</sup> Так например, Н.Ф. Кузнецова указывала, что система волевых общественных отношений, составляющих понятие общественного порядка возникает и развивается в общественных местах.

Итак, анализ разных точек зрения позволил показать различия подходов относительно круга общественных отношений, возникающих в сфере охраны общественного порядка, а также предложить следующее определение *общественного порядка* - это система общественных отношений которая возникает и развивается в процессе общения ее участников преимущественно в общественных местах, и регулируется правовыми и иными социальными нормами, соблюдение которых обеспечивает личную и общественную безопасность людей и, тем самым, обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни.

Во втором параграфе изучены особенности обеспечения содействия охране общественного порядка, осуществляемого силами органов местного самоуправления в КР. Для определения роли и места органов местного самоуправления в решении вопросов содействия охране общественного порядка, мы посчитали необходимым конкретизировать часть общественных отношений, составляющих общественный порядок, подлежащих регулированию и охране на общегосударственном уровне, и на местном. Изучению подлежал и вопрос о том, какое понимание общественного порядка отражает потребность правоохранительных органов, ведь его можно понимать не только как систему общественных отношений, но и как качество (свойство) той или иной общности, в которой совокупность упорядоченных публичных отношений обеспечивают нормальные условия жизнедеятельности, безопасности людей. Ведь для общества благом является не только сам общественный порядок, но также и деятельность людей, социальных институтов по его обеспечению, которая направлена на формирование соответствующей системы безопасности для общества. Последняя включает в себя: во-первых, правовую основу или систему законов, позволяющих

---

<sup>5</sup> В.М. Манюхин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. Российское административное право. – Москва, 1996. С 416.

<sup>6</sup> Административная ответственность граждан за правонарушения. / Под редакцией Д.Н. Бахраха. – Пермь, 1978. С. 40.

защищать интересы общества и составляющих его элементов (людей, социальных групп, политических и общественных объединений, общественного сознания и т.д.; во-вторых, систему государственных сил и органов, имеющих своей функциональной задачей обеспечение общественного порядка и безопасности общества; в-третьих, основанную на демократических принципах, систему средств и методов обеспечения безопасности. Обязательным условием эффективного функционирования системы выступает ответственность власти перед обществом, строгое выполнение обязанностей и самое главное - ограничение предела вмешательства государства в дела общества необходимыми рамками.

Конституция КР, принятая 15 января 2007 г. в ст. 93 обозначила, что право на местное самоуправление гарантируется административно-территориальным единицам. Основным закон государства наряду с Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г. определили правовую природу органов местного самоуправления, основанную на принципах самостоятельного решения населением вопросов местного значения и организационного обособления местного самоуправления от государственной власти. Так, ч.2 ст.93 Конституции гласит «местное самоуправление в Кыргызской Республике обеспечивает решение вопросов местного сообщества. Местное самоуправление в пределах закона и под свою ответственность управляет делами местного значения». Части 1, 3 статьи 96 Конституции КР четко обозначили, что государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления; органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств.

Сегодня ситуация сложилась таким образом, что на путях реализации права органами местного самоуправления на содействие охране общественного порядка встали серьезные проблемы. Основная из них – отсутствие у органов местного самоуправления реального инструмента, с помощью которого они могли бы реализовать данное право. Согласно ст. 73 Конституции КР, Правительство: - осуществляет меры по обеспечению законности, свобод и прав граждан, *охране общественного порядка*, борьбе с преступностью (п.2); - обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защиты конституционного строя, а также мер по обороноспособности, национальной и *общественной безопасности и правопорядку* (п.8).

В то же время в соответствии с п.2 ст. 93 Конституции КР обеспечение решения вопросов местного сообщества является задачей органов местного самоуправления. Они в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Представляется, что интересы местного самоуправления в области содействия охране общественного порядка могут быть связаны прежде всего с возможностью реализации конкретных потребностей населения в обеспечении личной, общественной, имущественной и нравственной безопасности.

В настоящее время органы местного самоуправления выполняют следующие функции, имеющие отношение к охране общественного порядка: а) осуществляют контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних; б) содействуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; в) регулируют в соответствии с законом особенности организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства; г) ведут учетную регистрацию граждан и осуществляют контроль за выполнением правил

паспортного режима; д) осуществляют мероприятия по охране окружающей среды; - организуют правовое обслуживание населения.<sup>7</sup> Применительно к предмету исследования этот перечень позволяет дать исчерпывающую характеристику деятельности органов местного самоуправления по содействию охране общественного порядка в современных условиях.

Итак, в своей деятельности органы местного самоуправления столкнулись с рядом актуальных проблем, в их числе следующее: 1) конституционная обязанность обеспечения общественного порядка местными органами пока носит декларативный характер, она не подкреплена реальными полномочиями; 2) не создан правовой механизм осуществления этой обязанности; 3) не выработан механизм ответственности за не обеспечение надлежащего порядка на подведомственной местными органами власти территории; 4) не разработан и нормативно не закреплён механизм управления территориальными органами милиции, включая милицию общественной безопасности (местную милицию) со стороны МВД Кыргызской Республики, и соответственно отсутствует механизм управления этими органами со стороны местных органов власти по руководству.<sup>8</sup>

Было отмечено, что на сегодняшний день ведущую роль в охране общественного порядка, непосредственно на территории муниципальных образований, играет милиция областных, городских, районных, районных в городах, поселковых подразделений органов внутренних дел, которые в соответствии с Законом КР «Об органах внутренних дел» представляют собой составную часть милиции республики и входят в структуру МВД КР.<sup>9</sup> Особая роль отводится одному из основных структурных подразделений ОВД непосредственно осуществляющего охрану общественного порядка. На наш взгляд, возложение на милицию некриминальных функций обосновывается тем, что она чаще чем другие структуры контактирует с гражданами, вследствие круглосуточного режима работы, имеет широкие возможности в области информации, использования средств связи и транспорта, может быть мобилизована и воспринимается населением как способная прийти на помощь. В этой связи, *чрезвычайно важным представляется создание сил правопорядка, максимально приближенных к населению, наиболее полно учитывающих интересы жителей конкретных территорий, активно взаимодействующих с гражданами и действующих под их контролем. Остро стоит вопрос и о пересмотре роли и ответственности органов местного самоуправления в решении вопросов по содействию охране общественного порядка.*

*Параграф третий* посвящен исследованию зарубежного опыта деятельности муниципальных структур по охране общественного порядка. Известно, что полицейскими силами развитых государств достигаются существенные положительные результаты в борьбе с преступными проявлениями, и поэтому желание изучить соответствующий опыт в области правовой регламентации, организации и функционирования полиции, способствующий расширению совокупности представлений о путях государственного строительства в сфере обеспечения общественного порядка, обогащающий и придающий новое качество

---

<sup>7</sup> Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. Выпуск. – Бишкек, 2002. С.98-102; Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», от 29 мая 2008 года № 99.

<sup>8</sup> Адилов А.Н. Теоретические и практические аспекты организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике. Спецкурс лекций. – Бишкек, 2006. С. 109

<sup>9</sup> И.А. Рыскулов, Ш.С. Мамыров, Д.К. Сагынбаев. Комментарий к Закону КР «Об органах внутренних дел». – Бишкек, 2002. С.9.

знаниям о формах и методах борьбы с правонарушениями, выглядит вполне естественным явлением. Показательно, что данная проблематика вызывает немалый интерес у кыргызстанцев, так 63% из 200 опрошенных жителей г. Бишкек, 76% из 200 представителей отраслевых аппаратов милиции, руководителей областных УВД и горрайорганов МВД республики, 68% из 100 офицеров внутренних войск, считают, что опыт зарубежных полиций может иметь большое значение. При этом почти 60% сотрудников указанных категорий и 70% граждан высказали мнение о том, что он интересен прежде всего в плане совершенствования организации и осуществления борьбы с правонарушениями, а также улучшения работы по подбору и подготовке кадров милиции.

Как известно, полиция в зарубежном мире является одним из старейших государственных институтов. Взгляды на ее задачи и организацию в разных странах неодинаковы и определяются как национальными особенностями, так и конкретными проблемами, стоящими перед той или иной страной. Анализ процесса создания и функционирования муниципальной полиции зарубежных стран позволил выделить ряд моментов, важных с точки зрения возможности его использования в современных условиях. *Во-первых*, разграничение компетенции местной и национальной полиции проводится, как правило, в законодательном порядке (например, в Великобритании, Франции в национальном законодательстве, в США - в законах штатов). Муниципальная полиция обязана руководствоваться законами страны и постановлениями правительства. При этом ей предоставляются широкие полномочия и самостоятельность по осуществлению мероприятий по охране общественного порядка и профилактике правонарушений, в вопросах организационно-штатного строительства и принятия тактических и управленческих решений. *Во-вторых*, назначение руководителя муниципальной полиции производится местной властью, но, как правило, с согласия центрального органа полиции (США являются исключением). Руководитель подотчетен местной власти, а сотрудники формирования находятся «на службе» у населения самоуправляемой территории. *В-третьих*, приоритеты в деятельности муниципальной полиции вырабатываются на местном уровне. В случае, если муниципальный полицейский орган подключается к выполнению каких-либо общенациональных программ, он получает финансовые дотации от центральной власти. *В-четвертых*, «найм» личного состава муниципальной полиции осуществляется на контрактной основе, заработная плата сотрудников в разных юрисдикциях может быть различной. *В-пятых*, взаимодействие с национальными органами полиции, с формированиями межрегионального и регионального уровня, а также с соседними юрисдикциями оговаривается в соответствующих договорах и контрактах. *В-шестых*, основные требования к кадрам муниципальной полиции, как правило, совпадают с общенациональными стандартами, а система подготовки является во многом единой и централизованной. *В-седьмых*, стратегия обеспечения охраны порядка и борьбы с уголовной преступностью на местном уровне в целом основывается на общенациональных рекомендациях и концепциях. *В-восьмых*, информация о состоянии правопорядка на самоуправляемой территории, особенно показатели преступности, как правило, в обязательном порядке передается в центр. *В-девятых*, эффективность муниципальной полиции в качестве одного из основных критериев

включает так называемую «степень удовлетворенности населения» деятельностью местного полицейского органа и может отличаться от общенациональных оценок.<sup>10</sup>

**Глава вторая** «Перспективы создания и развития муниципальной милиции в Кыргызской Республике» состоит из двух параграфов.

*Первый параграф* посвящен исследованию возможностей создания муниципальной милиции и перехода к обеспечению охраны общественного порядка в системе органов местного самоуправления КР. Особо отмечается, что в ходе происходящего глубокого реформирования экономических, политических и духовных основ нашего общества обнаружилось явное несоответствие правовых и организационных начал деятельности милиции новым политико-правовым реалиям. Мы пришли к выводу о том, что во многом еще сохраняющаяся модель организации и управления органами внутренних дел, основы которой кстати говоря заложены еще советской государственно-правовой системой, не соответствует интересам построения и защиты ценностей правового государства, обеспечения приоритета личных прав и свобод граждан. Так, по сведениям МВД КР на современном этапе в республике констатируется высокий уровень преступности. В структуре общей преступности насильственные преступления по степени общественной опасности и тяжести причиняемых последствий стали превосходить многие другие криминальные проявления, широкое распространение получили преступления представляющие повышенную общественную опасность: убийства, разбои, грабежи, причинение тяжкого телесного повреждения, изнасилования. С начала 2000 года в криминогенной обстановке стали проявляться и другие негативные тенденции. К примеру, стал очевидным рост тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых в общественных местах с применением оружия, что в свою очередь говорит о растущей безнаказанности преступников, их пренебрежении к закону, а также об отсутствии адекватной реакции милицеских структур. К тому же по данным отдельных исследований латентная преступность в республике в несколько раз превышает официальные статистические данные.

На фоне сложившейся ситуации представляется неудивительным, что большинство кыргызстанцев испытывают чувство страха от нынешнего уровня преступности в стране, и считают главной для себя проблемой обеспечение безопасности членов своей семьи и близких людей. А между тем, в территориальных органах внутренних дел сложилась практика, когда основные силы милиции направляются на борьбу с наиболее опасными видами правонарушений и меньше всего внимания уделяют профилактике правонарушений на потребительском рынке. Очевидным представляется перекос в определении приоритетов деятельности территориальных подразделений милиции в сторону первоочередного обеспечения задач диктуемых центром, в ущерб задачам правоохраны вытекающих из местных особенностей и условий. В стране по-прежнему преобладает по инерции сохраняющаяся и по сей день централизация и сверхцентрализация правоохранительной деятельности. Вместе с тем, определенный Конституцией КР процесс децентрализации предполагает четкое разграничение компетенции всех структур власти, из чего следует, что органы местного самоуправления должны в целях непосредственной реализации законов, решений органов государственного управления и своих собственных решений располагать правом образования подотчетных им исполнительных органов, учреждения

---

<sup>10</sup> См.: Осипов Ю.Н. О муниципальной полиции в зарубежных странах. (Аналитический обзор). – Москва, 1993. С. 5-6.

собственных сил, поскольку на каждый уровень управления в той или иной мере возлагается ответственность за результаты их деятельности.

Опыт государственного строительства и развития многих стран мира убедительно свидетельствует о том, что наличие нескольких полицейских формирований, непосредственно подчиненных властным структурам различных уровней, рассматривается там как одна из важнейших гарантий демократии. Сегодня происходящие социально-экономические, политические и иные преобразования в кыргызском обществе уже подвигли органы внутренних дел пересмотреть приоритеты. Теперь усилия в большей мере нацеливаются на охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, новелла уже нашла свое отражение в подписанной Президентом Концепции реформирования ОВД КР до 2010 года. Главной целью доктрины было обозначено приведение ОВД в состояние позволяющее обеспечить надежную защиту граждан и их прав, личности, собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств, путем определения главных направлений в деятельности, осуществления структурных изменений, адекватно отвечающих вызовам нынешнего дня и совершенствования действующей нормативно-законодательной базы.

Как показывает практика, формирования аналогичные муниципальной полиции чаще всего появляются там, где органы власти находят возможность выделения дополнительных финансовых и материальных средств, для обеспечения их деятельности. Кстати, это прекрасно осознают за рубежом. В некоторых странах на местные власти вообще возлагается большая часть расходов на поддержание законности и правопорядка. Например, в США ими выделяется около 90% или почти 60 млрд. долларов ежегодно.<sup>11</sup> Поэтому неудивительно, что финансируя муниципальную милицию, местные органы власти одновременно стремятся максимально использовать ее для реализации специфических региональных интересов, что неизбежно приводит к расширению сферы действия таких милицейских структур.

Следует констатировать, что на сегодняшний день появление в некоторых странах СНГ подразделений муниципальной милиции, является скорее исключением, чем правилом. И объясняется это, на наш взгляд, не только отсутствием материальных предпосылок. Последние, с появлением законодательства о местном самоуправлении, как раз таки появились. Например, в Кыргызстане в условиях финансовой децентрализации, органы местного самоуправления в 2007 году перешли на новые условия межбюджетных отношений между республиканским и местным бюджетами. Муниципалитеты Кыргызстана владеют, пользуются и распоряжаются своим муниципальным имуществом самостоятельно, стоимость которых превышает в среднем 8 млрд. сомов.<sup>12</sup>

Конечно, в условиях Кыргызстана создание муниципальной милиции это вопрос не самого ближайшего времени. И все же в настоящее время, *имеют место некоторые предпосылки социально-экономического и правового характера, способствующие развитию идей муниципальной милиции*, в их числе: а) наличие нескольких уровней управления в Кыргызской Республике - республиканского и местного самоуправления, на каждый из которых в той или иной мере возложена

---

<sup>11</sup> См.: Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. – Москва, ВНИИ МВД РФ, 1993. С. 30.

<sup>12</sup> Б. Асанакунув. Местное самоуправление в Кыргызстане через призму Европейской Хартии местного самоуправления. // Материалы круглого стола «Реформа местного самоуправления через призму Европейской хартии по местному самоуправлению». – Бишкек, 2008 г., 24-25 апреля.

задача по охране общественного порядка; б) наделение местных уровней управления правомочием создавать подотчетные им исполнительные органы; в) возможность финансирования этих органов из местных бюджетов; г) наличие конструктивного зарубежного опыта формирования и функционирования муниципальной полиции (милиции).

В соответствие с п.4.1. Раздела «Стратегии национального обновления» КОР концентрация усилий всех структур государства и общества должна быть направленной на реализацию политических, экономических и социальных программ развития, проведение реформ законотворческой деятельности, судебной и правоохранительной систем, обеспечивающих защиту прав человека. И поскольку на органы местного самоуправления Конституцией КР возложены социально-экономические обязанности, в том числе защита социальная, а значит это обстоятельство диктует необходимость расширения полномочий органов местного самоуправления по охране общественного порядка.

*Во втором параграфе* обосновывается мнение о том, что в выяснении правовой характеристики органов муниципальной милиции, ее социального назначения, целей и задач есть практическая необходимость. На основании анализа юридической литературы мы пришли к выводу о том, что существует классическое понимание муниципальной милиции и современное, имеющую собственную специфику в различных странах мира.

Если исходить из этимологии понятия, то муниципальный означает относящийся к муниципалитету, а муниципалитет в переводе с немецкого - это выборный орган в системе местного самоуправления.<sup>13</sup> Муниципальная милиция в классическом понимании представляет собой орган местной исполнительной власти, ей подчиняющийся, создаваемый за счет средств местного бюджета, призванный с учетом территориальных особенностей и в ее пределах охранять общественный порядок и обеспечивать безопасность, орган наделенный правом применения мер принуждения. И тем не менее сложилось так, что в юридической науке до сих пор не сложилось единого подхода к определению муниципальной милиции. Более того, нередко такие понятия как «местная милиция», «муниципальная милиция» и «милиция общественной безопасности» необоснованно отождествляются, что является определенно подменой существенно отличающихся друг от друга понятий как в структурном, так и в функциональном плане.

В работе отмечается, что для подавляющего большинства органов муниципальной милиции характерны следующие общие черты: 1) преимущественная ориентированность на обеспечение общественного порядка при ограничении юрисдикционных полномочий в сфере уголовного преследования; 2) финансирование либо полностью из местного бюджета, либо смешанное (возможны дотации из государственного бюджета при наличии условий, оговоренных в законе); 3) подчиненность главе местной администрации или органу местного самоуправления; 4) максимальная самостоятельность в определении своей структуры и штатной численности, а также в выборе организационных форм обеспечения правопорядка и использования сил и средств для борьбы с правонарушениями; 5) подотчетность и подконтрольность центральным либо вышестоящим милицейским структурам в части соблюдения законности и эффективности применения национального законодательства.

---

<sup>13</sup> Новый энциклопедический словарь. – Москва, 2005. С. 767.

Совокупность указанных признаков позволяет раскрыть суть муниципальных органов, состоящей прежде всего в том, что они создаются органами местного самоуправления для решения задач по социальному обслуживанию населения, подчиняются только органам местного самоуправления, выполняют некриминальные функции, взаимодействуя с республиканскими правоохранительными органами.

Примечательным является опыт зарубежных стран, где главной задачей муниципальной милиции признается обеспечение надлежащего порядка, общественной безопасности, спокойствия в пределах определенной территории. Так, например, во Франции в соответствии со ст. 131-2 Кодекса коммун 1884 г. основная идея, определяющая сферу деятельности муниципальной полиции сводится к тому, что «она призвана обеспечить публичный порядок – состояние, в котором граждане защищены от опасностей, возникающих в общественной жизни (общественная безопасность – автоаварии, пожары и т.д.; общественное спокойствие и санитария – предупреждение угроз здоровью)».<sup>14</sup> Иными словами, на муниципальную милицию могут возлагаться самые разные социально значимые цели и задачи, однако вопросы обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка являются одними из приоритетных функций данного органа.

Кроме этого на наш взгляд, за этими подразделениями целесообразно закрепить функции надзора, охраны и содействия. *Функция административного надзора* позволяет осуществлять систематическое наблюдение за точным соблюдением и исполнением должностными лицами и гражданами правил, регулирующих общественный порядок в целях предотвращения, предупреждения и пресечения нарушений этих правил и выявления нарушителей. *Функция охраны* может быть охарактеризована как обеспечение безопасности объектов муниципальной собственности и иных объектов на территории муниципального образования на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных и других мер. *Сущность функции содействия* раскрывается в ее двух направлениях: а) социальное обслуживание граждан, целью которого является оказание услуг гражданам и обеспечение благоприятных условий их жизнедеятельности; б) участие совместно с территориальными органами внутренних дел в комплексных профилактических мероприятиях на территории конкретного муниципального образования.

**Глава третья** «Организационно-правовые и тактические основы деятельности муниципальной милиции в системе местного самоуправления и дальнейшие пути практической реализации» состоит из трех параграфов.

*Первый параграф* посвящен изучению путей формирования муниципальной милиции в КР. На основании анализа различных моделей муниципальных органов охраны общественного порядка, мы пришли к выводу о том, что в зависимости от объема правоохранительных функций различают несколько отличных друг от друга моделей. *Первая модель* так называемая «*сильная*», структурно совпадает с ныне действующими городскими и районными отделами внутренних дел. Она не может быть приемлемой для Кыргызстана поскольку в своем классическом варианте она больше подходит для стран благополучных в социальном отношении, имеющих крепкие демократические традиции. *Вторая модель* предполагает возложение на

---

<sup>14</sup> Герасимов А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. – Москва, Академия МВД РФ.1992. С. 99.

муниципальные органы милиции тех функций, которые осуществляет милиция общественной безопасности в городах и районах, и условно именуется «средней». Указанная модель муниципального органа охраны общественного порядка может получить развитие в относительно стабильном обществе, но с недостаточно развитым местным самоуправлением. Передача в ведение органам самоуправления подразделений милиции общественной безопасности подразумевает, что первые получают в этом случае в свое полное распоряжение реальные силы и средства воздействия на состояние общественного порядка. Третья модель - «слабая» характеризуется тем, что муниципальные органы общественного порядка действуют не вместо органов республиканской милиции на местах, а наряду с ними, но при четком разграничении компетенции, тесном контроле и взаимодействии. Такие муниципальные органы правопорядка выполняют лишь часть, вернее некоторые из функций ныне действующей милиции общественной безопасности, к примеру: предупреждение и пресечение уличных и бытовых преступлений и административных правонарушений, обеспечение в пределах предоставленных полномочий, выполнения решений органов местного самоуправления и т.д. Фактически структура муниципальных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать тем задачам, которые на сегодняшний день выполняет милиция общественной безопасности. Надо отметить, что эта модель имеет переходный характер и может быть признана для Кыргызстана как наиболее оптимальная. Кстати говоря, исследователями из стран СНГ приветствуется именно этот вариант модели. К примеру, А.В. Мингес аргументировал следующими факторами в пользу своей позиции: «во-первых, не надо будет ломать систему государственной милиции; во-вторых, этот шаг на пути муниципализации милиции позволит на практике убедиться в целесообразности вводимого института, выявить его достоинства и недостатки; в-третьих, органы местного самоуправления смогут на деле самостоятельно осуществлять свою компетенцию; в-четвертых, муниципализация милиции по этому образцу принесет реальную пользу, охватив «милицейским присутствием» всю территорию страны.<sup>15</sup>

Следует заметить, что зарубежная практика признает каждую из вышеприведенных моделей и различные ее переходные варианты. Кстати, в числе последних могут выступать следующие вариации: а) создание на самоуправляемых территориях «муниципальной» милиции по образу и подобию подразделений, уже функционирующих в некоторых регионах России: Москве, Калининграде, Волгограде и т.д.; б) охрана общественного порядка на территориях муниципальных образований силами действующих подразделений государственных МОБ на основе договоров между органами местного самоуправления и руководством горрайоргана внутренних дел либо руководством МВД; в) создание на добровольной или выборной основе общественных и других органов (комиссий, советов, групп содействия милиции, фондов, постов, общественных пунктов охраны правопорядка и т.д.

Выбор в пользу того или иного варианта реализации идей муниципализации милиции может быть сделан только на основе полного учета и достаточно глубокого анализа всех обстоятельств правового, организационного, материально-финансового и иного характера, определяющих в совокупности саму возможность осуществления выбранного варианта и получения социально-значимого результата.

---

<sup>15</sup> А.В. Мингес. Разделение властей и предмет административного права. // Полицейское право. - Омск, 2005. №1(1). С.20.

На наш взгляд, из всех возможных вариантов муниципальной милиции наиболее детального рассмотрения заслуживает вариант предусматривающий создание на самоуправляемых территориях подчиненных и подконтрольных органам местного самоуправления самостоятельных органов охраны общественного порядка, наделенных соответствующей компетенцией в сфере правоохраны.

Важно заметить, что в современном Кыргызстане подразделения муниципальной милиции должны формироваться в основном на базе подразделений милиции общественной безопасности, активно участвующих в охране общественного порядка. Поскольку они наиболее социализированы к местному сообществу и выполняют не только правоприменительные функции, но и ведут широкую воспитательную, разъяснительную, профилактическую работу с населением. *На наш взгляд, ими могут быть подразделения: патрульно-постовой службы милиции; участковых уполномоченных милиции; инспекции по делам несовершеннолетних.*

Таким образом, предложенная нами теоретическая модель муниципального органа охраны общественного порядка не совпадает ни с одной из трех моделей, предложенных в научной литературе, *поскольку находится в промежутке между «слабой» и «средней» моделями муниципальной милиции.*

Что касается структуры муниципальной милиции, то она должна отражать региональные, географические, демографические и иные особенности. Руководитель муниципального органа охраны общественного порядка может занимать должность по контракту с администрацией района (города) на конкурсной основе, утверждаться депутатами на сессии представительного органа местного самоуправления. В любом варианте этот порядок должен регламентироваться в Законе и Уставе муниципального образования. Поэтому мы *высказываем мнение о скорейшем принятии закона «Об органах охраны общественного порядка в КР», в котором следует четко определить весь комплекс вопросов создания, правового статуса и деятельности муниципальной милиции.*

*Во втором параграфе изучены и определены тактические основы работы муниципальной милиции. Высказывается мнение о том, что эффективность функционирования муниципальной милиции в сфере охраны общественного порядка и безопасности граждан в немалой степени зависит от того, как реализуется ее компетенция, каким образом функционирует механизм осуществления полномочий. Отмечается также, что одним из важных элементов тактических основ работы муниципальной милиции является целенаправленная и согласованная деятельность с территориальными милицейскими структурами. Особенностью взаимоотношений между ОВД и муниципальной милицией является то, что они должны носить скорее не правовой, а организационный характер. Поэтому представляется, что формы отношений между указанными структурами могут быть представлены в следующем виде: 1) совместного планирования и разработки комплексных целевых программ и проведения отдельных мероприятий; 2) информационного обеспечения о состоянии общественного порядка, о мероприятиях, о его охране.*

В целях обеспечения непрерывности охраны общественного порядка, мы обосновываем необходимость тактически организовать работу муниципальной милиции преимущественно не по функциональному, а по территориально-объектовому принципу. Заключительным элементом тактических основ работы муниципальной милиции является на наш взгляд, организационные возможности

муниципальных органов охраны общественного порядка, заключающиеся в силах, средствах и структурных подразделениях этих органов.

Что касается структуры муниципальной милиции, то она на наш взгляд может быть представлена в виде следующей схемы. Главным подразделением муниципальной милиции предположительно может выступать управление функционирующее по единым перспективным и текущим планам, утвержденным мэрией г. Бишкек и Ош и согласованным с начальником УВД городов. Управление может осуществлять общее руководство и координацию деятельности подразделений муниципальной милиции на всей территории города. Соответственно начальник управления и его заместители будут нести ответственность за организацию службы в отделах, отделениях муниципальной милиции районов, населенных пунктов.

Районные отделы в свою очередь больше будут акцентировать внимание в своей деятельности на организации патрульно-постовой службы, внедрении и правильном использовании современных технических средств, а также качественной подготовке и инструктаже нарядов перед заступлением на службу на обслуживаемой территории. Также одной из задач районных отделов может быть признана организация взаимодействия муниципальной милиции со следственными структурами УВД областей, общественными организациями и объединениями граждан. Относительно участков отделений муниципальной милиции айыл өкмөтү, то им надлежит войти в состав районных отделов муниципальной милиции и состоять из районных участков отдела в соответствии с количеством населенных пунктов района.

Базовые элементы структуры будут представлены в виде участков отделений районной муниципальной милиции, в компетенцию которых войдет организация деятельности нарядов по обеспечению охраны общественного порядка, проведение служебной подготовки личного состава и обеспечение соблюдения дисциплины и законности подчиненными. Подразделение будет правомочно вносить предложения по улучшению жилищных и иных социально-бытовых условий личного состава.

Важным условием является то, что муниципальная милиция должна иметь единую систему финансирования, собственную кадровую, социально-бытовую, материально-техническую и финансовую службы.

*Третий параграф* посвящен вопросам совершенствования системы управления и изучению основных направлений организационного и правового обеспечения деятельности муниципальной милиции в системе органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Аргументируя тем, что на практике сегодня к системе управления органами внутренних дел предъявляются все более новые требования, мы полагаем необходимым предпринять ряд мер по ее совершенствованию. На сегодняшний день, в рамках Программы реформы органов внутренних дел на период 2008-2010 гг. МВД совместно с Программой ОБСЕ определили следующие направления деятельности по реформированию ОВД КР на текущий 2009 год: 1) Совершенствование законодательной базы и информационно-правового обеспечения. 2) Совершенствование кадрового потенциала и Пресс-службы МВД КР. 3) Совершенствование образовательной системы МВД КР. 4) Улучшение потенциала службы криминальной милиции МВД КР и подразделений квартальной милиции. 5) Интегрирование в международное право.

По направлению «Улучшение потенциала службы криминальной милиции МВД КР и подразделений квартальной милиции» включены следующие проекты: а) «совершенствование деятельности следственных подразделений ОВД»; б)

«дальнейшее развитие криминалистической службы МВД»; в) «развитие и техническая поддержка «Центров службы 102»»; г) «совершенствование аналитической службы МВД КР»; д) «улучшение потенциала службы квартальной милиции МВД КР; е) «совершенствование деятельности ОПЦ по профилактике правонарушений и преступлений (преступность среди молодежи, кражи скота в сельской местности, семейное насилие)». В 2009 году, в рамках проекта по внедрению принципов работы квартальной милиции Программы ОБСЕ «По реформированию органов внутренних дел КР» предусматривается распространение положительного опыта по внедрению принципов работы квартальной милиции уже в отдаленных поселковые отделениях милиции ОВД республики, а именно Исыкульской, Жалалабатской, Нарынской, Чуйской, Ошской и Баткенской областях республики.<sup>16</sup>

Давно известно, что ключ к решению проблемы повышения эффективности по обеспечению охраны общественного порядка – это оптимальное разграничение полномочий и ответственности между различными субъектами управления. В качестве последних, в рассматриваемой схеме могут выступать как органы местного самоуправления, так и вышестоящие органы отраслевой системы. Если исходить из принципов децентрализации государственной власти и перераспределения прав и обязанностей между исполнительными органами и органами местного самоуправления, то нужно иметь в виду, что в любом случае будут неизбежно затронуты вопросы децентрализации правоохранительных органов (в частности милиции) и акцентирование внимания на неизбежность перехода части милиции общественной безопасности в подчинение органам местного самоуправления. Несомненно, в стране условий для одномоментного решения обозначенных перспектив нет, но тем не менее не начав продвигаться нельзя достичь цели. На наш взгляд, прежде было бы целесообразным принять решение, уже имея пример на опыте милиции РФ, а также международной правоохранительной практики о законодательном закреплении функционально-организационной структуры милиции, предусматривающей ее **деление на два вида: криминальную милицию и милицию общественной безопасности**. Предложенный подход по нашему мнению позволит результативнее организовать деятельность ОВД и разработать надлежащую правовую регламентацию деятельности должностных лиц и всего личного состава, их отношения с другими субъектами охраны общественного порядка. Подразумевается, что в результате предложенного перераспределения сфер деятельности ОВД, криминальная милиция по прежнему останется в вертикальном подчинении отраслевым органам МВД КР, а образование в системе МВД милиции общественной безопасности, конкретизация ее функций создаст предпосылки для усиления влияния местной власти в вопросах охраны общественного порядка и более полного использования возможностей, заложенных в Законе КР «Об ОВД». Дальнейшим шагом в этом направлении могло бы стать **создание муниципальных органов милиции**.

Во избежание ошибок, предлагается возможность проведения пилотного эксперимента по организации охраны общественного порядка муниципальной милицией, в отдельных областях и районах страны. Таким образом, могли бы быть отработаны конкретные формы и методы самостоятельного осуществления

---

<sup>16</sup> «Сводка». Пресс-служба министерства внутренних дел Кыргызстана сообщает о преобразованиях в милиции за 2008 год. // Интернет ресурс: <http://svodka.akipress.org/news/>, от 23 марта 2009 г.

органами местного самоуправления охраны общественного порядка на подведомственных территориях.

Обращает на себя внимание и следующий важный факт, на республиканском уровне необходимо обязательно сохранить действие специальных строевых подразделений милиции общественной безопасности для выполнения республиканских и региональных задач охраны правопорядка, не входящих в компетенцию криминальной милиции. В случае успешного адаптирования предложенной модели, взаимодействие управлений муниципальной милицией и МВД КР должны быть ориентированы в перспективе прежде всего на научно-методическое обеспечение, координацию, подготовку руководящих кадров, информационное обеспечение, нейтрализацию служебных злоупотреблений и коррупции, со стороны последнего ведомства. Кроме этого МВД может быть предложено определение типовых задач и функций, минимальных нормативов численности подразделений муниципальной милиции и типовых штатных расписаний, а также минимальных нормативов материально-технического и социального обеспечения ее деятельности.

Учитывая то, что эффективное функционирование муниципальных органов охраны общественного порядка возможно лишь в случае их четкой правовой регламентации, поэтому практическая реализация может быть регламентирована принятием закона **«Об общих принципах организации и деятельности муниципальной милиции в КР»**. Структура проекта закона должна определяться предметом его регулирования и включать следующие главы: а) общие положения; б) организация муниципальных органов охраны общественного порядка; в) обязанности и права муниципальных органов охраны общественного порядка; г) применение служащими муниципальных органов охраны общественного порядка физической силы, специальных средств и служебного огнестрельного оружия; д) служба в муниципальных органах охраны общественного порядка; е) финансирование и материально-техническое обеспечение муниципальных органов охраны общественного порядка; ж) гарантии законности и обеспечения прав граждан в деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка.

Представляется, что в законе крайне необходимо сформулировать следующие понятия: «охрана общественного порядка», «муниципальный орган охраны общественного порядка», «служба в муниципальном органе охраны общественного порядка», «муниципальный служащий».

Принципиальным должно быть положение, что муниципальные органы милиции являются структурными подразделениями органов местного самоуправления, не входят в систему МВД КР и не относятся к милиции общественной безопасности.

Таким образом, при определении службы в муниципальном органе охраны общественного порядка следует иметь в виду, что это особый вид муниципальной службы, представляющий собой профессиональную деятельность на контрактной основе по реализации возложенных задач. По нашему мнению, обязанности и права муниципальных служащих охраны общественного порядка не должны отличаться от полномочий, которые имеют в настоящее время участковые уполномоченные милиции, сотрудники ППС милиции.

Высказано предложение, что решение о создании данных подразделений должно приниматься представительными органами местного самоуправления по согласованию с ОВД КР, а в отдельных случаях, когда будут возникать противоречия, с МВД КР.

Для устранения пробелов в законодательстве и учитывая сложившуюся криминогенную обстановку в республике и появление новых видов преступлений, направленных против человека и гражданина, общества и государства, нами предложено внести в перечень задач ОВД, отраженных в соответствующем нормативно-правовом акте следующие **дополнительные пункты**:

- **предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений**. Так как в данном разделе упоминается только «борьба с преступностью», но речи о предупреждении и пресечении административных правонарушений, не идет;

- **добавить в пункт 13 статьи 8 следующий абзац: «предупреждать, пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях»**. Считаем, что данный пробел является значительным, так как органы внутренних дел основную массу своей деятельности осуществляют в непосредственном контакте с населением, в том числе осуществляя охрану общественного порядка и безопасности в общественных местах, где наиболее часто совершаются административные правонарушения, направленные против человека и гражданина, а также установленных правил поведения в общественных местах. Думается, что такой подход позволит более эффективно организовать деятельность ОВД, что также позволит разработать надлежащую правовую регламентацию деятельности должностных лиц и всего личного состава ОВД, их отношений с другими субъектами охраны общественного порядка и общественной безопасности.

**В заключении** представлены основные выводы и рекомендации диссертационного исследования.

Понятие общественного порядка обращает внимание на важные аспекты: - общественные отношения в этой сфере складываются и развиваются там, где реально сталкиваются интересы множества людей, при этом местом «дислокации» являются общественные места; - требуют многообразия направленности средств регулирования отношений, в том числе и правовых.

Следует подчеркнуть различия статусов органов местной (муниципальной) полиции разных уровней и их организации в разных странах. Если местные полицейские управления (департаменты) представляют собой органы с широким диапазоном полномочий, то полицейские формирования малых муниципалитетов зачастую замыкаются на решении нужд обслуживаемой общины. Несомненно, опыт функционирования муниципальной полиции не может быть истолкован однозначно, поэтому выбор путей реализации касающихся ее организации и функционирования требует взвешенного подхода.

В ходе происходящего глубокого реформирования основ общества обнаружилось явное несоответствие правовых и организационных начал деятельности милиции новым политико-правовым реалиям. Решение задачи по повышению эффективности охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований, возможно лишь в том случае, если там будут функционировать подразделения, сформированные с учетом местных условий и направленные на выполнение республиканского законодательства в правоохранительной сфере, так и в значительной степени на исполнение решений местных органов власти в сфере содействия обеспечению правопорядка на конкретной территории. Такими подразделениями в перспективе должна стать муниципальная милиция. В настоящее время имеют место предпосылки социально-

экономического и правового характера, способствующие развитию идей муниципальной милиции.

Суть муниципальных органов состоит в том, что они создаются органами местного самоуправления для решения задач по социальному обслуживанию населения, подчиняются только органам местного самоуправления, выполняют некриминальные функции, взаимодействуя с другими правоохранительными органами. На муниципальную милицию могут возлагаться социально значимые цели и задачи, однако вопросы обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка являются одними из приоритетных функций данного органа. За этими подразделениями целесообразно также закрепить функции надзора, охраны и содействия.

Модель муниципальной милиции может быть представлена как сформированная органами местного самоуправления на основе подразделений патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных милиции, инспекции по делам несовершеннолетних милиция, подчиненная и подотчетная органам местной власти, задачи и взаимодействие которой с иными подразделениями МВД КР определяются соответствующими нормативными актами, наделенная правом применения мер принуждения, установленных законодательством. Тактические основы работы муниципальной милиции должны складываться из согласованной деятельности муниципальной милиции с территориальными ОВД по охране общественного порядка, организационных возможностей муниципальной милиции, раскрывающихся в ресурсном обеспечении.

Функционирование муниципальных органов охраны общественного порядка должно происходить в рамках устойчивого правового статуса. В этих целях, следует принять соответствующий закон, при этом механизм его реализации должен быть прописан в постановлениях Правительства КР и нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Следует обратить особое внимание и на пробелы в законодательстве о компетенции ОВД КР, так нуждаются в пересмотре, изменении и дополнении задачи, поставленные перед милицией, в виду их несоответствия современным требованиям развития общества и государства. Для устранения пробелов в законодательстве и учитывая криминогенную обстановку в Кыргызстане, предлагается внести в перечень задач ОВД дополнительные пункты: - предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; - добавить в пункт 13 статьи 8 следующий абзац: «предупреждать, пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях».

**Основные положения** диссертации опубликованы в следующих научных статьях автора:

1. Правовые и организационные начала деятельности местной полиции США. //Вестник Академии МВД КР. - Бишкек, 2009. Выпуск №10. С. 124-128;
2. Особенности обеспечения содействия охране общественного порядка, осуществляемого силами органов местного самоуправления. //Вестник Академии МВД КР. – Бишкек, 2009. - Выпуск №10. - С. 117-123;
3. Правовая характеристика органов муниципальной милиции, ее социальное значение, цели и задачи. //Вестник КГЮА. – Бишкек, 2008. - Выпуск №3. - С.54-64;
4. Проблемы правового регулирования и организационного становления муниципальных органов охраны общественного порядка в г.Бишкек. //Вестник КГЮА. – Бишкек, 2008. - Выпуск №3. - С.65-75;

5. Возможности использования опыта зарубежных стран в осуществлении охраны общественного порядка муниципальными структурами. //Вестник Университета им. Д.А. Кунаева. - Алматы, 2008. - Выпуск №4. – С.44-49
6. Понятие, сущность и структура общественного порядка как правовой категории. //Научные труды молодых ученых «Гуманитарные проблемы современности». НАН КР. Институт философии и политико-правовых исследований. - Бишкек, 2009. – Выпуск №10. - С. 373-384
7. Социальная природа общественного порядка. //Научные труды молодых ученых «Гуманитарные проблемы современности». НАН КР. Институт философии и политико-правовых исследований. - Бишкек, 2009. – Выпуск №10. – С. 384-392
8. Компетенция местных органов государственной власти и управления в сфере организации деятельности по обеспечению охраны общественного порядка в Кыргызской Республике. // Казахстанский журнал международного права. – Алматы, 2009, №1. – С.4-8
9. Организационные основы деятельности местной полиции США по обеспечению охраны общественного порядка в современных условиях. // Казахстанский журнал международного права. – Алматы, 2009, №1. – С.8-11

**Юридика илимдеринин кандидаттык окумуштуу даражасын изденип алуу үчүн жазылган 12.00.02-Конституциялык укук,мамлекеттик башкаруу;административдик укук;муниципалдык укук адистиги боюнча Конгантиев Куван Камбаралиевичтин “Кыргыз Республикасындагы муниципалдык милициянын ишмердүүлүгү жана укуктук негизин уюштуруу” аттуу диссертациялык изилдөө ишинин**

## **РЕЗЮМЕСИ**

**Түйүндүү сөздөр:** коомдук тартип,коомдук тартиптин маңызы жана түзүлүшү,чет өлкөлүк тажрыйба,жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдары,коомдук тартипти сактоо аракеттери,жергиликтүү милиция,социалдык дайындоо,муниципалдык милициянын максаты жана милдеттери,теориялык модель, башкаруу тутуму,муниципалдык милициянын тактикалык негизи,ишмердүүлүктүн уюштуруучулук-укуктук негизи.

Диссертацияда Кыргыз Республикасындагы муниципалдык милициянын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерин үйрөнүүнү уюштурууга арналган заманбаптык изилдөөнү өз ичине алат.

Жаңы методологиялык позиция менен өткөрүлгөн илимий иштердин алкагында “коомдук тартип”, “коомдук тартипти сактоо”категорияларынын мазмуну жана социалдык-укуктук табияты; коомдук тартипти сактоо боюнча чет өлкөлүк муниципалдык түзүлүштүн ишмердүүлүк тажрыйбасын үйрөнүү менен изилденген. Автор бүткүл өлкө боюнча коомдук тартипти сактоо практикасын турмушка ашырууда ,ошондой эле муниципалдык билим берүү деңгээлин жана мамлекеттик органдардын ыйгарым укугун жана ошол аймактагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарын аныктоону талдоого алган.

Изилдөөнүн жыйынтыгында муниципалдык милиция органдарынын укуктук мүнөздөмөсү берилген, азыркы коомдун маңызы жана тагдыры.анын социалдык ролу, негизги аракети,максаты жана милдети, мамлекеттин укук коргоо тутумундагы милициядагы муниципалдык органдардын ордун аныктоо,органдын өз ара аракетине жана ыйгарым укугуна чек коюу формалары, муниципалдык билим берүүдөгү укук тартибин сактоону турмушка ашыруу, мындан тышкары муниципалдык милициянын ишмердүүлүгүнүн мазмуну жана жалпы принциптери аныкталган..Автор кыргыздардын шартындагы милициянын муниципалдык органдарынын түзүлүшүнүн перспективдүү жана өтө ыңгайлуу моделин сунуштап, алардын компетенциясын жана уюштуруучу—укуктук негизин аныктаган.

Диссертацияга камтылган илимий корутундулар жана сунуштар ички иштер жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын Кыргыз Республикасында коомдук тартипти сактоо ишмердүүлүгүнүн формаларын өркүндөтүүгө жана да коомдук мамилелердин тиешелүү тармактарын мыйзамдык жөнгө салууда ийгиликтүү пайдаланылышы мүмкүн.

## РЕЗЮМЕ

**на диссертационное исследование Конгантиева Кувана Камбаралыевича на тему: «Правовые основы организации и деятельности муниципальной милиции в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право.**

**Ключевые слова:** общественный порядок, сущность и структура общественного порядка, органы местного самоуправления, содействие охране общественного порядка, зарубежный опыт, местная милиция, муниципальная милиция, перспективы создания муниципальной милиции, социальное назначение, цели и задачи муниципальной милиции, теоретическая модель, система управления, тактические основы муниципальной милиции, организационно-правовые основы деятельности.

Диссертация представляет собой современное исследование, посвященное изучению правовых основ организации и деятельности муниципальной милиции в Кыргызской Республике.

В рамках проведенной научной работы с новых методологических позиций были исследованы социально-правовая природа и содержание категорий «общественный порядок», «охрана общественного порядка»; изучен зарубежный опыт деятельности муниципальных структур по охране общественного порядка. Автором была проанализирована практика осуществления охраны общественного порядка как в целом по стране, так и на уровне муниципальных образований, и определены полномочия органов государства и органов местного самоуправления в данной области.

В результате исследования была дана правовая характеристика органов муниципальной милиции, раскрыта сущность и предназначение в современном обществе, их социальная роль, основные функции, цели и задачи; установлены место муниципальных органов милиции в правоохранительной системе государства, формы разграничения полномочий и взаимодействия органов, осуществляющих охрану правопорядка в муниципальном образовании, а также определены общие принципы и содержание деятельности муниципальной милиции. Автор предложил наиболее перспективные и оптимальные для кыргызских условий модели построения муниципальных органов милиции, определил их компетенцию и организационно-правовые основы.

Содержащиеся в диссертации научные выводы и рекомендации могут быть успешно использованы при совершенствовании форм правоохранительной деятельности органов внутренних дел и органов местного самоуправления по охране общественного порядка в Кыргызской Республике, а также законодательного регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

## RESUME

**To the dissertation work of Kongantiev Kuban Kambaralievich on the theme:” Legal principles of organization and activity of the municipal militia in the Kyrgyz Republic” for a scientific degree of a candidate of law sciences on specialty 12. 00.02 - constitutional law; state management; administrative law; municipal law.**

**Key words:** social order, nature and structure of the public order, bodies of the local self management, maintenance of public order, foreign experience, a local militia, municipal militia, perspectives to form municipal militia, social assignment, goals and tasks of the municipal militia, theoretical model, system of management, tactical foundation of municipal militia, organizational-legal foundation of the activity.

The dissertation represents present research, devoted to the study of legal foundation organization and activity of municipal militia in the Kyrgyz Republic.

In the framework of conducted scientific research social-legal nature and context of categories “ public order”, “maintenance of public order” were investigated from the position of new methodology; abroad experience activity of municipal structures to maintain public order was studied .An author has analyzed the practice to exercise maintenance of public order both in the whole country and on the level of municipal formations, authorities of state bodies and bodies of local self management were determined in the given field.

As a result in the investigation legal characteristic of the municipal organs of militia were given, nature and destination in the modern society was revealed, main functions, goals and tasks; the place of municipal militia organs was established in the law-enforcing system of the state, forms to limit authority and interactions of organs, which exercise maintenance of order in the municipal formation, also general principles and context of municipal militia activity was determined. An author has suggested more perspective and optimal models to build municipal organs of militia for kyrgyz conditions, determined their competence and organizational-legal foundations.

Scientific results and recommendations contained in the dissertation may be successfully used in improving activities of law-enforcing bodies of the internal affairs and bodies of local self-management to protect public order in the Kyrgyz Republic, and legislative regulation of the according sphere of social relations.