

КЫРГЫЗСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

УДК 351/354(575.2)

Турдубаев Алмаз Жолдошалиевич

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация
правоохранительной деятельности

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный юрист КР
Керезбеков Канат Керезбекович

Бишкек-2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА	
1.1. Внутренняя безопасность государства как социально-правовой феномен.....	11
1.2. Теоретико-правовые основы, принципы и методы обеспечения внутренней безопасности государства.....	34
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	
2.1. Место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в государственной системе охраны правопорядка и внутренней безопасности государства.....	48
2.2. Организационно-структурное построение системы управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства.....	66
2.3. Содержание и формы организации взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства.....	82
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	
3.1. Совершенствование правового обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних дел Кыргызской Республики.....	97
3.2. Совершенствование процесса организации управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства.....	129
ВЫВОДЫ	152
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	157

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Указ Президента Кыргызской Республики от 18 июля 2016 г. № 161 «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» [100] положил начало широкомасштабному реформированию всей системы правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел. Данная реформа стала важнейшим шагом модернизации страны и ее государственного управления. Главной целью реализуемой реформы является создание современной и эффективной правоохранительной системы, и основная цель органов внутренних дел остается неизменной в виде охраны общественного правопорядка и борьбы с общеуголовной и организованной преступностью.

Совет безопасности Кыргызстана 26 ноября 2021 года одобрил новую Концепцию национальной безопасности республики. Президент Садыр Жапаров заявил, что ее реализация будет способствовать укреплению обороноспособности, конкурентоспособности и повышению международного престижа. «Стремительное развитие инновационных технологий во всех сферах деятельности, рост агрессии и другие негативные факторы ежегодно, ежемесячно и ежедневно создают новые вызовы и угрозы национальной безопасности. В этой связи Концепция и разработанные на ее основе программы и доктрины не должны являться статичными документом, догмой, не терпящей изменений», – сказал президент [171].

Поставленные Президентом Кыргызской Республики перед правоохранительными органами задачи, а также направления его деятельности были актуальными и для органов внутренних дел, поскольку высокий уровень преступности и резкие различия в социально-экономическом положении населения являются актуальными проблемами и угрожают внутренней безопасности государства.

Проблемы обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних органически связаны с политическими, экономическими,

социальными, государственно-правовыми реформами, проблемами формирования гражданского общества, демократии, что требует системного их осмысления в контексте с Концепцией обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики.

В этих условиях повышение эффективности управления органами внутренних дел становится особенно значимым и, соответственно, возрастает необходимость научного подхода к вопросам правового и организационного обеспечения внутренней безопасности органами внутренних дел Кыргызской Республики.

Управление такой сложной социальной системой, как орган внутренних дел, свидетельствует, что его эффективное функционирование зависит в первую очередь от уровня собственной внутренней организации.

В связи этим возникают задачи по дальнейшему развитию норм отечественного законодательства, действующих в сфере обеспечения внутренней безопасности, с учетом критического осмысления национального и зарубежного опыта.

Целесообразность данного исследования состоит и в том, что именно в поиске адекватных мер и средств повышения эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности и общественного порядка может оказать неоценимую помощь знание накопленного в прошлом опыта, при этом появляется возможность избежать некоторых ошибок прошлого, а изучение научной литературы и нормативных правовых актов позволяет провести объективный и целостный анализ деятельности МВД как одного из основных органов правоохранительной системы по обеспечению внутренней безопасности и общественного порядка.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования

является комплексный анализ организации и правового регулирования деятельности МВД по обеспечению внутренней безопасности и выработка предложений, направленных на повышение эффективности и совершенствования законодательства Кыргызской Республики в вышеуказанной сфере.

Достижение поставленной цели обеспечивается путем реализации следующих **задач**:

- провести системный анализ подходов к проблеме внутренней безопасности общества как составной части национальной безопасности и рассмотреть понятия «внутренняя безопасность» и «общественный порядок»;
- изучить теоретико-правовые основы, принципы и методы обеспечения внутренней безопасности государства;
- определить роль и место органов внутренних дел в системе субъектов обеспечения внутренней безопасности в Кыргызской Республике;
- рассмотреть организационно-структурное построение системы управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства;
- исследовать содержание и формы организации взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства;
- определить пути совершенствования нормативно-правового обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних дел Кыргызской Республики;
- определить пути совершенствования процесса организации управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства.

Научная новизна исследования. Диссертация является монографической работой, впервые посвященной комплексному исследованию и решению важной научной проблемы обеспечения внутренней

безопасности государства органами внутренних дел Кыргызской Республики, в которой:

а) разработаны и уточнены базовые понятия, связанные с темой диссертационного исследования (безопасность, внутренняя безопасность, национальная безопасность, общественная безопасность);

б) раскрыты место и роль органов внутренних дел в системе субъектов обеспечения внутренней безопасности, сам его механизм, который непосредственно связан с эффективным применением сотрудниками милиции средств и методов, направленных на социальную стабильность;

в) проанализирована система административно-правовых норм, регулирующих внутреннюю безопасность государства;

г) раскрыто содержание правоприменения как формы реализации компетенции органов внутренних дел (милиции) милиции в сфере обеспечения внутренней безопасности государства.

Указанные выше элементы новизны диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что они вносят определенный вклад в развитие теории организации правоприменительной деятельности и его конкретного практического направления, связанного с организационно-правовым регулированием деятельности органов внутренних дел (милиции) в рассматриваемой сфере.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что содержащийся в ней анализ, положения, выводы и предложения могут быть использованы как для дальнейшего исследования и корректировки теоретических подходов к проблеме обеспечения внутренней безопасности общества, так и для реализации практических рекомендаций по устранению криминальной угрозы ей.

Содержащиеся в диссертации положения могут быть использованы специалистами органов государственной власти, правоохранительных структур при реализации решений в области обеспечения внутренней

безопасности государства от криминальной угрозы, а также в ходе учебно-воспитательного процесса в высших специальных учебных заведениях.

По результатам диссертационного исследования на защиту выносятся следующие **положения**:

1. Обосновывается, авторская концепция сущности социально-правового феномена внутренней безопасности государства, основу которой составляет понятийный аппарат с ключевыми категориями: «безопасность», «национальная безопасность», «безопасность личности», «безопасность общества», «безопасность государства», «внутренняя безопасность», «общественная безопасность», «национальный интерес» и др. Выявленные факторы, влияющие на внутреннюю безопасность государства в современных условиях, общие и частные закономерности, которым подчиняется этот процесс, методологический инструментарий для диагностики современного состояния внутренней безопасности государства, принципы и методы ее обеспечения.

2. Обосновывается, что обеспечение внутренней безопасности государства – это деятельность компетентных органов власти совместно с общественностью по обеспечению здорового нравственно-правового состояния общества, неприкосновенности граждан, защите их прав и законных интересов, осуществляемая путем реализации системы мер на основании и в порядке, предусмотренных законодательством. Охрана общественного порядка и обеспечение внутренней безопасности являются относительно самостоятельными элементами и видами единой системы социального и государственного управления.

Общественная безопасность представляет собой защищённость личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Она включает безопасность личности, общества и государства. Безопасность личности означает защиту её жизни, здоровья, свободное использование законных прав и свобод; безопасность общества – защиту его материальных и

духовных ценностей; безопасность государства – защищенность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства как самодостаточных основ его функционирования и развития.

3. Обосновывается, что в силу своего правового статуса в системе государственного механизма и в системе органов исполнительной власти органы МВД играют ключевую роль в обеспечении общественного порядка и внутренней безопасности. Контрольно-надзорные и контрольно-предупредительные полномочия составляют основу компетенции и социальной роли органов МВД в охране общественного порядка и в создании состояния защищённости личности, общества и государства.

4. Обосновывается, что социальная роль органов МВД в охране общественного порядка и обеспечении внутренней безопасности реализуется в их функциях, которые по их месту и характеру в системе функций правоохранительных органов классифицируются на три основных группы: основные, обеспечивающие функции и функции общего руководства. К основным функциям относятся: а) охрана общественного порядка; б) пресечение и предупреждение преступлений и правонарушений; в) юрисдикционная деятельность; к обеспечивающим – а) делопроизводство; б) торгово-бытовое и финансовое обеспечение; в) медицинское обеспечение и др.; к функциям общего руководства – а) информационно-аналитическая работа; б) планирование; в) подготовка проектов управленческих решений; г) организация исполнения принятого решения; д) контроль; ж) взаимодействие и координация; з) воспитательная работа.

5. Обосновывается, что формы и методы охраны правопорядка милицией внутренней безопасности определяются организационной структурой подразделений, содержанием деятельности этой милиции и её функциями. В зависимости от характера и правовых последствий деятельности милиции общественной безопасности по охране правопорядка выделяются две основные группы форм деятельности аппаратов и

подразделений милиции общественной безопасности: а) непосредственно организационные, не имеющие юридического характера и не влекущие за собой правовых последствий; б) правовые, устанавливающие правила поведения и влекущие возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений либо определенные правовые последствия.

6. Обосновывается, что организация обеспечения внутренней безопасности государства – это осуществление органами внутренних дел, гражданами, общественными объединениями, органами местного самоуправления комплекса основанных на законе управленческих функций, направленных на обеспечение целенаправленной охраны правопорядка, безопасности, защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Основными управленческими функциями органов внутренних дел по организации обеспечения внутренней безопасности государства являются их информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование и моделирование развития системы этих органов, планирование, руководство, контроль, координация их деятельности.

7. Обосновывается, что организация взаимодействия структурных подразделений МВД представляет собой диалектическое единство его содержания и формы, в котором содержание сводится к определению и реализации направлений (путей), методов (способов) и форм (тактики) их совместной деятельности в сфере обеспечения общественного порядка и внутренней безопасности, а форма (формы) – к разработке и практическому применению соответствующих способов и приёмов этой деятельности. На практике содержание и формы организации взаимодействия органов МВД проявляются как единая и неделимая система диалектически взаимосвязанных и совпадающих по их внешнему проявлению элементов интеллектуальной и оперативной деятельности, важнейшими из которых являются: уяснение и

оценка состояния общественного порядка и внутренней безопасности; постановка на этой основе конкретных задач по взаимодействию субъектов охраны общественного порядка с учетом оперативной обстановки и реальных возможностей сил и средств; планирование согласованных мероприятий при осуществлении охраны общественного порядка; подготовка, обучение участников взаимодействия приемам совместной деятельности; контроль за осуществлением взаимодействия, включающий учет, анализ, оценку проведенных мероприятий и проверочную деятельность; регулирование подсистем взаимодействия путем внесения необходимых корректив в их организацию, расстановку сил и средств; осуществление маневра взаимодействующими силами и средствами, распределение и перераспределение их в соответствии с требованиями сложившейся обстановки.

Личный вклад соискателя. Результаты, полученные в ходе проведенного научно-теоретического и научно-практического исследования получены автором лично и базируются на изучении большого эмпирического и нормативного материала.

Апробации результатов исследования. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедре уголовного процесса, судебной и прокурорской деятельности Кыргызского государственного юридического университета.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные научные результаты диссертации опубликованы в 10 научных статьях, вошедших в Перечень рецензируемых научных изданий, утверждаемых президиумом НАК при Президенте Кыргызской Республики.

Структура диссертации. Структура диссертации включает в себя введение, трех глав, выводов, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

1.1. Внутренняя безопасность государства как социально-правовой феномен

Проблемы охраны общественного порядка и обеспечения внутренней безопасности государства всегда привлекают внимание ученых и практиков. Важное место в их разработке занимают теоретические и прикладные исследования по проблемам противодействия правонарушениям, правоприменительной деятельности органов внутренних дел С.С. Алексеева, И.И. Веремеенко, Д.Н. Бахраха, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, А.В. Серегина, И.И. Сыдорука, Ф.Е. Колонтаевского, Г.А. Туманова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.

Существенное значение для разработки концептуальных положений осмысления криминальных угроз национальным интересам, их прогнозированию, а также отбору эффективных средств и способов их предупреждения имеют теоретические исследования в области правоправедения таких авторов, как Г.А. Аванесов, Ю.Е. Аврутин, С.В. Бородин, А.Н. Волобуев, Л. Д. Глухман, К.К. Горяинов, А.И. Гуров, А.С. Емельянов, И.И. Карпец, Б.П. Кондратов, В.Н. Кудрявцев, Д.А. Ли, В.В. Лунеев, С.В. Максимов, Г.К. Мишин, В.С. Овчинский и др.

Учеными-административистами разрабатывались отдельные направления деятельности органов внутренних дел (Х.А. Андриашин, Р.И. Денисов, И.Ш. Килясханов, М.Я. Масленников, Н.П. Мышляев, Л.И. Поспелова, А. С. Прудников, Ф.С. Разаренов, Б.В. Россинский и др.). К вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел по

обеспечению общественной безопасности обращались А.М. Воронов, В.А. Пичугин, О.А. Федотова, Х.А. Юсупов и др.

Вопросы организации деятельности органов внутренних дел рассматривались и в трудах таких ученых и практических работников правоохранительных органов Кыргызстана и других стран-участников СНГ Центрально-азиатского региона, как М.Ю. Абдылдаева, А.Н. Адилова, Т.А. Асаналиева, С.И. Бегалиева, А.Г. Гольева, С.А. Давлатова, Т.А. Джалилова, К.Ж. Жетигеновой, Т.К. Исманова, М.Т. Конгантиева, С.Н. Наматбаева и других. Однако проблемы правовых и организационных основ деятельности органов внутренних дел (милиции) по обеспечению внутренней безопасности государства в современных условиях с учетом изменений в действующем отечественном законодательстве и с позиций приоритетности охраны прав и свобод человека не исследовались, что и определило выбор и направление настоящего диссертационного исследования.

Понятие «безопасность» как сложнейшее социально-политическое явление объективно носит конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми направлениями и формами взаимодействия в системе «природа-общество-человек». Еще Ж.Ж. Руссо в трактате «Об общественном договоре» отмечал, что «забота о самосохранении и безопасности есть самая важная из всех забот государства» [57,с.9]. Стремление к безопасности явилось одной из главных причин объединения людей в общество.

В Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона «безопасность» определяется как необходимое условие любой деятельности человека, связь между «человеческими усилиями и достижением целей, ради которых они делаются» [22,с.304]. Необходимость безопасности как гарантии и условия неприкосновенности личности и собственности «вызывает к жизни государство, в этой необходимости государство находит главнейшие разъяснения своего существования, она же указывает государству его цель и назначение» [22,с.321]. В своем понимании безопасности И.Е. Андреевский

связывал ее обеспечение с наличием особых общественных отношений с государством и государственной властью.

На уровне общественного сознания понятие «безопасность» определяется как «отсутствие опасности; сохранность, надежность» [44,с.67-68]. Смысловое значение оно приобретает лишь в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности. Поэтому следует согласиться с мнением А.В. Возженикова о том, что применительно к практическим потребностям наиболее общим следует считать понятие «*безопасность жизнедеятельности*» т.е. состояние защищенности материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера [34,с.47].

Таким образом, объектами безопасности жизнедеятельности являются природа и общество. Соответственно можно классифицировать это социальное явление как *безопасность существования человека*, т.е. состояние защищенности человека от негативных воздействий различного характера, способных нанести ущерб его организму; *экологическая безопасность*, т.е. защищенность животного и растительного мира от вымирания и исчезновения из-за негативного воздействия различного характера; *безопасность нации*, т.е. состояние защищенности важных интересов личности, общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности от внутренних и внешних опасностей и угроз, характеризующееся таким положением страны, при котором обеспечивается ее целостность и внутренняя стабильность, суверенное и прогрессивное развитие, возможность выступать самостоятельным и полноправным субъектом международных отношений [34,с.47-48].

Кроме того, выделяют региональную и глобальную (международную) безопасность. В частности, Устав ООН в качестве одной из целей Объединенных Наций провозглашает их стремление «объединить силы для поддержания безопасности» [159,с.8]. Участники СБСЕ (ОБСЕ) в ст. 5 Заключительного акта от 1 августа 1975 года записали: «... воздерживаться от

любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание ... безопасности» [29,с.9]. В этих нормах под безопасностью понимается определенное поддерживаемое состояние (качество) международных отношений, взаимозависимое от национальных и региональных правоотношений.

Систематизацию понятий «безопасности» провел С.З. Павленко, который классифицировал все определения безопасности на пять групп:

1. Безопасность как состояние защищенности интересов личности, общества и государства;
2. Безопасность как отсутствие опасности;
3. Безопасность как свойство системы;
4. Безопасность как специфическая деятельность государства и его органов;
5. Безопасность как определенное состояние социальной среды [116,с.98-99].

Е.А. Ходаковский рассматривает «безопасность» взаимосвязано с внутренними источниками развития, реализация которых обеспечивается в ходе взаимодействия со средой не оградительными мерами, а преобразованием негативных последствий в фактор прогресса; безопасность не должна отождествляться ни с «защищенностью» от неблагоприятных последствий, зачастую стимулирующих совершенствование, ни с созданием условий, максимально способствующих жизнедеятельности объекта, что неизбежно приводит к остановке в развитии, к регрессу. Ведь именно препятствия и трудности «вынуждают» совершенствоваться, применять новые методы и средства для достижения целей [166,с.54-58]. По нашему мнению, данное определение не совсем корректно, так как реализованная угроза не может быть основанием для прогресса и преобразование негативных последствий не может привести к совершенствованию государства, которое выступает целостной системой.

На основе вышеизложенного материала о понятии «безопасности» можно выделить ее составляющие: многомерность состояний; цель деятельности; различные представления о том, какое состояние считается безопасным.

В настоящее время нет законодательного закрепления понятия «внутренняя безопасность». Так в Законе КР 26 февраля 2003 года № 44 «О национальной безопасности» [101] отсутствует определение безопасности, но указан предмет регулирования закона – «обеспечение безопасности личности, общества и государства, определяет систему национальной безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения национальной безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности». Таким образом, здесь законодатель свел до тождества два этих понятия. Это можно объяснить тем, что термин «безопасность» утратил значение родового и правовое регулирование нуждается в новом понятии, которым и выступает «национальная безопасность», т.к. она не идеологизирована и носит междисциплинарный, межотраслевой характер. Данное обстоятельство позволяет этой категории объединить в себе все виды безопасности, защищаемые конкретным государством [39,с.12;34,с.7,10].

В Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента КР 20 декабря 2021 года [98] национальная безопасность определяется как «гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». На наш взгляд это понятие не обладает тем уровнем всеобщности, который применим в политической системе любого государства и на любом этапе его развития.

Термин «национальная безопасность» внедряется в отечественную правовую систему с начала 90-х гг. XX в. Это понятие используется в законодательстве многих государств (США, Франции, Германии и др.), что

объясняется наличием сформировавшейся в этих странах нации, начало оформления которой было заложено в эпоху абсолютизма и развития буржуазных производственных отношений. В России же при Петре I, а особенно при Александре III все население государства воспринималось как русский народ или как подданные Российской империи, несмотря на ее многонациональный состав. С октября 1917 г. до середины 1980-х гг. действовал принцип национально-территориального государственного устройства, и все население страны было объединено категорией «советский народ». Однако, процесс распада СССР, обострение межконфессиональных и межнациональных противоречий на ее территории, локальные вооруженные конфликты стали свидетельством не сформированности единой нации. Таким образом, в современном законодательстве целесообразнее использовать термин «внутренняя безопасность».

Внутренняя безопасность – это понятие емкое. Ее разновидностью является общественная безопасность, для которой характерны благоприятные и безопасные условия для жизни и деятельности граждан, устойчивое развитие общества. Первичным элементом общественной безопасности выступает общественный порядок. Однако, в юридической науке нет единого мнения о соотношении этих категорий. Одни авторы считают общественную безопасность составной частью общественного порядка [47,с.18], другие же придерживаются точки зрения, согласно которой первое явление выступает более емким по отношению к последнему [91,с.8-9].

В XIX в. понятие «общественный порядок» обозначалось терминами «спокойствие», «тишина», под которыми понималось «отсутствие тревог, забот, удобство жизни», «мир, покой, согласие и лад; отсутствие тревоги, либо ссоры, свары, сполоху» [43,с.452,770-771]. «Спокойствие было оплотом власти (царей, царств), тишина означала соблюдение правил, порядка благочиния (молчание, смирение, почтение)» [21,с.27]. В указанных определениях присутствует связь спокойствия и благочиния или

общественного порядка и безопасности.

В действующем законодательстве используются понятия «общественный порядок» и «правопорядок». Так, Конституция КР в п. 3 ч. 1 ст. 91 реализацию мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью относит к компетенции Кабинета Министров [68].

Из этого следует, что обеспечение правопорядка является неотъемлемой функцией центральных органов власти, и они не могут ее делегировать органам местного самоуправления. Функция обеспечения общественного порядка носит местный характер и является одной из обязанностей последних, которые реализуют ее совместно с органами внутренних дел. отождествление этих терминов не соответствует потребностям законодательного отраслевого регулирования, т.к. правовые документы должны содержать лаконичные понятия, которые позволяют выделить четко определенные сферы правового регулирования.

Обеспечение внутренней безопасности и общественного порядка связано с предотвращением, пресечением, минимизацией угроз и опасностей. Опасность является объектом деятельности по обеспечению указанных категорий, предметом же выступают конкретные угрозы безопасности. Различие между опасностью и угрозой состоит в том, что опасность становится угрозой, когда перерастает из возможности в действительность. Следовательно, угроза представляет собой конкретную и непосредственную форму опасности и при рассмотрении понятия «внутренняя безопасность» целесообразнее исходить из понятия «опасность», которая «является исходной посылкой при рассмотрении проблемы безопасности» [20,с.182].

Опасность – объективно существующая возможность негативного воздействия на объект или процесс, в результате которого может быть причинен какой-либо ущерб, вред, ухудшающий состояние, придающий развитию нежелательные динамику или параметры (характер, темпы, формы и

т.д.); вероятность увеличения вреда и/или уменьшения пользы; состояние, когда не обеспечена защищенность жизненно важных средств субъектов от возможности снижения пользы или причинения вреда [20,с.181]. Диагностика опасностей позволяет заранее определить необходимые силы, средства и способы противодействия им в целях обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка.

В Энциклопедическом словаре опасность подразделяется на три категории: «отдельному лицу, обществу и государству; непосредственно правительству; главным образом отдельному гражданину» [22,с.304]. В свою очередь опасность непосредственно правительству выделена в отдельную категорию и включает восстание и возмущение, измену и расхищение государственной собственности. Профессор И.Т. Тарасов указывал, что угроза угрожает не только безопасности государства, но и частной безопасности. Совершая преступление, воры и мошенники посягают на имущество единичных лиц, а рост этих преступлений уже угрожает государству в целом [115,с.131]. Таким образом, угроза – это совокупность факторов и условий, представляющих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства [20,с.285].

Понятие «безопасность» в постсоветском пространстве прошло различные этапы своего развития. В XIX веке оно выражало состояние защищенности интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности: внешняя безопасность; безопасность промыслов; безопасность на воде; имущественная безопасность; общественная безопасность и т.д. После 1917 года и до середины 80-х годов она олицетворялась с безопасностью государства (политическая безопасность) и международной безопасностью (внешняя безопасность). В период перестройки (1985-1991 гг.) проблема безопасности затронула, кроме традиционных аспектов, и многие другие, как-то: экономические, гуманитарные, экологические, информационные и т.д. [79,с.158]. По своей

сути все вышеперечисленные проблемы отражали принятое в американской терминологии понятие «национальная безопасность».

Поэтому для уточнения сущности словосочетания «национальная безопасность» представляется целесообразным рассмотреть его этимологический смысл, пути включения смысловых значений указанного понятия в политико-правовое поле, его значение в современных условиях.

Слово «национальный» является производным от латинского термина «нация», буквально «natio – народ». В русском литературном языке термин «нация» трактуется, во-первых, как синоним к словам страна, государство [106,с.320]. С учетом этого смысла он используется в лексиконе международного права. Двойкий смысл термина «нация» передает и соответствующие этимологические оттенки производному от него термину «национальный». Он может характеризовать явление, относящееся к общественно-политической жизни нации, а также указывать на отличительные черты и свойства, выражающие характер нации, ее своеобразие и индивидуальность, в том числе и то, что она имеет определенное автономное общественно-политическое устройство. В этом случае термин «национальный» выступает практически синонимом к слову «государственный». Учитывая, что в настоящее время доля государства и в экономике, и в других сферах жизни человека и общества непрерывно сокращается, более правомерным является использование термина «национальная безопасность». Здесь следует согласиться с мнением профессора А.А. Прохожева о том, что такой подход при рассмотрении проблемы безопасности подчеркивает примат личности и общества, а не государства, как это было у нас раньше [123,с.13].

Таким образом, исходя из вышесказанного, словосочетание «национальная безопасность» может трактоваться, как: а) безопасность народа, нации, то есть населения определенной страны, в том числе, как моноэтнуса, так и многонационального народа, когда представители

различных национальностей выступают как сограждане; б) безопасность общества, то есть совокупности людей, объединенных исторически обусловленными условиями совместной жизнедеятельности; в) безопасность государства, то есть организационно-правовой формы объединения народов, нации, являющейся средством ведения общих дел.

Таким образом, главными составными частями национальной безопасности выступают безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. Их место и роль динамичны и определяются характером общественных отношений, политическим устройством, степенью внутренних и внешних угроз.

В политологии, выделяют, как правило, два подхода к проблеме национальной безопасности [165,с.85]. Один из них условно можно именовать как «западнический». Он разделяется и отечественными исследователями. В фокусе данного подхода – постановка проблем ценности свободы и безопасности личности. По мнению сторонников этого подхода, безопасность государства и общества является не самоцелью, а лишь функцией обеспечения свободы и безопасности конкретного индивидуума [117,с.198]. Однако, по нашему мнению, восприятие данного подхода в чистом виде чревато для кыргызского общества крайностями, влекущими негативные последствия. С одной стороны, активное насаждение ценностей западной цивилизации приводит к их отторжению, деформированному восприятию, с другой – при определенных условиях оно способно серьезно затормозить развитие национального самосознания граждан Кыргызской Республики и представляет собой угрозу безопасности общества и государства. Как следствие, слепое копирование западных моделей экономического развития привело к глубокому социально-экономическому кризису, существенному сокращению внутреннего валового продукта, снижению инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнации аграрного сектора, разбалансированию банковской системы, росту внешнего и внутреннего

государственного долга и т.п.

Еще одно следствие слепого копирования западных подходов к национальной безопасности – это серьезные просчеты в различных областях государственной деятельности: ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества способствовали росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции.

Содержание второго подхода заключается в выдвигании на первый план безопасности государства и общества. В этом случае нормативная концепция заключается в том, что сильное государство обеспечивает безопасность личности и общества [41,с.105]. Вместе с тем такой подход чреват этатизмом, когда безопасность государства и общества будет достигаться за счет безопасности личности.

В свою очередь мы полагаем, что только гармоничное, сбалансированное сочетание безопасности личности, общества и государства способно обеспечить национальную безопасность Кыргызской Республики.

Таким образом, наиболее общее понятие нашего исследования «безопасность» можно представить как уровень (степень) защищенности какого-либо субъекта от тех или иных угроз, вследствие воздействия которых ему (субъекту) может быть нанесен определенный ущерб.

Перейдем к следующему этапу нашего исследования. Мы считаем, что важной составной частью национальной безопасности является «безопасность общества». Поэтому рассмотрим содержание понятия «общество» в его взаимосвязи с понятиями «личность», «государство», «безопасность».

Первоначальную этимологию данного понятия дает В. Даль, определяя «общество» как «собрание людей, товарищески, братски связанных с какими-либо общими условиями» [45,с.634]. Таково понимание этой категории на уровне обыденного сознания. К. Маркс считал, что общество образуют

производственные отношения в своей совокупности, которое находится на определенной ступени исторического развития и имеет своеобразный отличительный характер [90,с.63]. Вместе с тем экономический момент не является единственным основанием для общественной группировки. Ее элементами, кроме того, являются религия, образование, общность местожительства, происхождения.

Таким образом, под обществом понимается совокупность людей, занимающихся исторически сложившимися формами совместной деятельности, объединенных общими целями, материальными и духовными условиями жизни, т.е. совокупность социальных связей и отношений людей.

Переходя к анализу взаимосвязи общества и личности, следует иметь в виду, что под личностью понимается человек как социальный субъект. С одной стороны, человек – это внутренне определенное единичное самостоятельное биологическое существо, с другой стороны, он постоянно находится включенным в отношения с себе подобными, обладающими разумом, волей и характером. Включенность человека в социальные действия делает его личностью. «... Сущность «особой личности», – писал К. Маркс, – составляет не ее борода, не ее кровь, не ее абстрактная физическая природа, а ее социальное качество...» [90,с.242].

Таким образом, личность – это устойчивая система социально значимых черт, характеризующих индивида как члена общества или общности.

Государство же есть форма политической организации общества [34,с.57]. Платон, Аристотель, Цицерон объясняли происхождение и существо государства общительной природой человека. Государство, – говорит Аристотель, – есть естественная форма общежития, а человек по природе своей – существо политическое (социальное) [11,с.8]. В государстве он видел конечную форму общежития. Ж.Ж. Руссо в государственном порядке видел продолжение естественного состояния человека. Собравшись для учреждения государств, люди ставят перед собой задачу: найти форму соединения, которая

бы обеспечила безопасность личности и общества так, чтобы каждый соединялся с другим, повиновался бы только самому себе и оставался бы столь же свободным, как и прежде.

Со временем ученые пришли к выводу, что общества без государства не существует. Государство и общество находятся в непрерывном взаимодействии [34,с.59]. Безопасность государства достигается наличием эффективного механизма управления и координации деятельности политических сил и общественных групп, а также действенных институтов защиты. Безопасность общества предполагает наличие общественных институтов, норм, развитых форм общественного сознания, позволяющих реализовать права и свободы всех групп населения и противостоять действиям, ведущим к расколу общества. Безопасность личности состоит в формировании комплекса правовых и нравственных норм, общественных институтов и организаций, которые позволили бы ей развивать и реализовывать социально значимые способности и потребности, не испытывая противодействия государства и общества [117,с.198].

Таким образом, в обобщенном плане обеспечение всех уровней национальной безопасности, в том числе и безопасности общества, заключается в реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства во внутривнутриполитической, экономической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах [69].

В основе отношений между субъектами безопасности лежат их интересы, противоречия интересов, отношение мирового сообщества к проблемам взаимной безопасности, а также геополитическое положение субъектов. Исходя из этого различают внешнюю и внутреннюю безопасность государства.

Внешняя безопасность – это защищенность национальных интересов, национальных ценностей и образа жизни от угроз, исходящих извне

Кыргызской Республики. Внешняя безопасность может нарушаться как военным путем, то есть силой оружия, так и иными способами, например, незаконным ввозом и вывозом через границу сырья, продукции, валюты, художественных и других ценностей, промышленным и другим шпионажем, распространением подрывной информации и т.д.

От любых внешних угроз страна защищается двумя путями: во-первых, поддержанием необходимого и достаточного оборонного потенциала и, во-вторых, построением стабильной системы международных отношений во всех областях, включая политику, экономику, социальную сферу, экологию, правоохранительную деятельность.

Учитывая, что тема исследования посвящена проблемам обеспечения *внутренней безопасности*, остановимся более подробно на исследовании этого понятия.

По мнению А.В. Возженикова, понятие «*внутренняя безопасность*» означает защищенность национальных интересов, национальных ценностей и образа жизни от угроз, исходящих от процессов, организаций, лиц и объектов, находящихся под управлением Российского государства или на его территории [34,с.82]. Анализ нормативно-правовых актов Кыргызской Республики показывает, что в широком смысле слова, внутренняя безопасность в первую очередь проявляется в политической, экономической, общественной, экологической, информационной и оборонной сферах.

Вместе с тем в наибольшей степени внутренняя безопасность проявляется в *общественной сфере*. Общественная безопасность является составной частью, ядром внутренней безопасности, к сфере которой относятся те общественные отношения, которые связаны с предотвращением или устранением угрозы для жизни и здоровья людей, их имущества внутри страны. Она, как справедливо считает А.В. Возжеников, органически связана с личной безопасностью граждан и общественным порядком [34,с.88]. В праве под этим термином понимается система общественных отношений и

юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий [169,с.204].

В реальной действительности обеспечение общественной безопасности, охватывающее ограждение от опасности всех людей на территории страны или в конкретном регионе, одновременно направлено на обеспечение личной безопасности каждого гражданина и служит неременным условием поддержания надежного общественного порядка. Таким образом, общественная безопасность по своей сути является ядром, наиболее важной и существенной составляющей внутренней безопасности общества. В этой связи автор полагает, что в узком смысле слова *внутренняя безопасность государства – это такое состояние его основных институтов, при котором обеспечивается защита человека и гражданина, имущества, основных общественных и государственных институтов, национальных ценностей и образа жизни от любых преступных посягательств, исходящих от организаций и отдельных лиц внутри страны.*

Для обеспечения внутренней безопасности общества необходимо определить ее объект, выявить основные угрозы, установить критерии достаточного уровня защищенности от них, сформировать механизмы воздействия на источники угроз. В таком случае в государстве создается система общественной безопасности [136,с.63]. В качестве структурных элементов системы общественной безопасности можно выделить: *цели системы* как отражение объективной потребности личности, общества и государства в надежной защищенности их жизненно важных интересов внутри страны; *интересы* личности, общества и государства; *средства* обеспечения общественной безопасности; *силы* обеспечения общественной безопасности; *органы*, соответствующие целям системы, владеющие

необходимой информацией, средствами и силами для воздействия на изменения состояния системы с целью приведения ее в состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства; *субъекты*, испытывающие потребность в обеспечении общественной безопасности; *объекты* общественной безопасности; *ресурсы* обеспечения общественной безопасности [33,с.6-7].

Основные функции системы обеспечения безопасности, в том числе и внутренней, Закон КР «О национальной безопасности» определяет, как выявление и прогнозирование угроз жизненно важным интересам объектов безопасности; осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности; осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств и другие мероприятия.

Внутреннюю безопасность общества обеспечивают органы государства, местного самоуправления, общественные организации и движения.

Государственная власть в Кыргызской Республике включает законодательные, исполнительные и судебные органы. Их компетенцию в сфере обеспечения внутренней безопасности можно определить следующим образом: а) разработка и принятие законодательных и иных нормативных актов по вопросам обеспечения общественной безопасности (Президент Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Кабинет Министров Кыргызской Республики); б) отправление правосудия (органы судебной власти); в) обеспечение государственной безопасности Кыргызской Республики (ГКНБ); г) ведение борьбы с преступностью (МВД Кыргызской Республики); д) исполнение уголовных наказаний (уголовно-исправительная система СИН миноста Кыргызской Республики); е) осуществление иной правоохранительной деятельности, обеспечение общественного порядка (МВД

Кыргызской Республики).

Для всех органов государственного управления, отвечающих за обеспечение внутренней безопасности кыргызского общества, характерно то, что они подконтрольны конкретным государственным органам. Систему такого контроля устанавливает законодатель. Особое место в этой системе занимает прокуратура. Она осуществляет контрольную функцию, схожую с той, которую реализуют суды. Вместе с тем прокуратура осуществляет и иные контрольные функции: надзор за соблюдением законности в процессе оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, соблюдение законности при исполнении уголовных наказаний.

Все вышеназванные органы относятся к государственной власти Кыргызской Республики. Однако действующая Конституция страны предполагает осуществление ряда функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства негосударственными органами и организациями. К ним относятся: а) *органы охраны общественного порядка*, относящиеся к структурам местного самоуправления; б) *органы частных детективных и охранных организаций*; в) *самодетельные организации граждан*, созданные с целью обеспечения охраны общественного порядка (народные дружины, общественные пункты охраны порядка и др.); г) *внештатные сотрудники правоохранительных органов*.

Таким образом, субъектами обеспечения общественной безопасности являются как государственные, так и негосударственные органы и организации.

В основе системы национальной безопасности вообще, и внутренней безопасности общества, в частности, лежат интересы [162,с.162], которые имеют объективно-субъективную природу, носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства, являются интегрированным выражением жизненно важных потребностей и стремлений личности, общества и

государства.

Национальные интересы [31,с.17-18] призваны обеспечить выживание, безопасность страны, ее устойчивое и прогрессивное развитие. Они направлены на решение жизненно важных внутренних и внешних задач, парирование, блокирование, нейтрализацию и предупреждение различных опасностей, вызовов, рисков, угроз и катаклизмов. Национальные интересы выступают как мотивы и причины действий государственных структур и социальных групп по достижению ими поставленных целей. Их реализация осуществляется через систему функций государства, политическую, правовую и нравственную регуляцию различных сторон его деятельности.

В реальной социальной действительности, в конкретном обществе и государстве существует весьма широкий спектр интересов, охватывающих все сферы жизнедеятельности – политику, экономику, культуру, социальную жизнь, отношения с другими государствами. Национальные интересы динамично изменяются, корректируются, уточняются, вновь формулируются в зависимости от меняющейся ситуации в мире, его регионах, конкретной стране. На каждом конкретном историческом этапе развития государства могут формулироваться жизненно важные интересы, реализация которых является для него приоритетной целью или задачей. Существенным фактором появления таких интересов являются внутренние и внешние угрозы.

В совокупности национальные интересы представляют собой достаточно разнообразную и противоречивую картину, что затрудняет их дифференциацию и классификацию. Анализ различных подходов позволяет выделить в этой сфере следующие основания классификации национальных интересов: по субъектам, по объектам, по направленности, по сферам жизнедеятельности, по характеру, по времени существования, по социальной значимости, по степени реализации, по точности и полноте отражения социальных явлений и процессов.

Используя такой метод сочетания, можно всесторонне и объективно

выявлять содержание национальных интересов конкретного государства, общества, а также формулировать их, соотносясь с целями обеспечения безопасности страны, и последовательность решения задач внешней и внутренней политики.

Анализ содержания национальных интересов Кыргызстана, определенных в Концепции национальной безопасности, позволяет выделить среди них те, которые связаны с внутренней безопасностью нашего общества: сохранение стабильности конституционного строя, институтов государственной власти; обеспечение гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка; завершение процесса становления демократического гражданского общества; нейтрализация причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма; защита личности, общества и государства от преступных посягательств.

По субъективному основанию носителями общественных интересов являются личность, общество и государство. Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина; интересы общества – в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении; интересы государства в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии взаимовыгодного международного сотрудничества.

По своему объему и глубине осознания и формулирования они являются несопоставимыми, далеко не тождественными, специфическими, у них есть

общий «знаменатель»: органическая включенность в единое целостное образование – социум, бытие нации в историческом времени и пространстве. Это создает предпосылки для консолидации интересов отдельных граждан, социальных групп общества в целом, но при условии стабильности общественно-государственной системы.

В свое время русский философ И.А. Ильин отмечал, что государство имеет дело «исключительно с общим, всенародным интересом, ибо частный и личный интерес граждан может постольку приниматься в расчет, поскольку он... может быть воспринят и истолкован как интерес общий и всенародный» [56,с.202]. Главная проблема в консолидации национальных интересов заключается в том, как сочетать безопасность и обеспечение свободы каждого отдельного человека с безопасностью общества и безопасностью государства, как избежать социальных конфликтов, как наладить социальный мир. Разрешение этой проблемы – необходимое условие возможности гражданского общества [40,с.18].

С точки зрения внутренней безопасности интересы личности, общества и государства взаимосвязаны по ряду оснований: *во-первых*, незыблемость конституционного строя, политическая, экономическая и социальная стабильность, являющиеся интересом государства, поддерживаются интересом общества в достижении и поддержании общественного согласия и интересом личности в реализации конституционных прав и свобод; *во-вторых*, интерес личности в обеспечении личной безопасности поддерживается интересом общества в упрочении демократии, создании правового государства и интересом государства в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка. Все это способствует реализации их общего интереса в обеспечении внутренней безопасности государства.

Как отмечалось выше, система национальной безопасности любого государства предполагает защиту интересов личности и общества от различного рода опасностей и угроз. В логическом смысле это близкие по

смыслу, но не тождественные понятия. *Опасность* – это наличие и действие реальных или потенциальных сил и факторов, которые могут стать дестабилизирующими по отношению к личности, к какой-либо социальной или природной системе в нанесении им ущерба, дезорганизации или полного уничтожения [57,с.72]. По мере актуализации опасности, превращения ее из возможности в действительность, она может выступать в форме угрозы чему-либо или кому-либо.

Любую угрозу характеризуют как минимум четыре важнейших сущностных признака. Во-первых, она есть наивысшая степень превращения опасности из возможности в действительность. Во-вторых, угроза – высказанное намерение одних субъектов причинить ущерб другим. В-третьих, это готовность совершить насилие для причинения ущерба. И, наконец, это динамизированная опасность [32,с.9]. Отсюда *угроза – это актуализированная форма опасности в процессе ее превращения из возможности в действительность, субъективную готовность одних людей причинить ущерб другим.*

В современных научных исследованиях есть достаточно плодотворные попытки выделения, классификации конкретных внутренних угроз национальным интересам государств. Так, на научно-практической конференции на тему «Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России», состоявшейся в апреле 1994 года, система угроз безопасности общества была представлена следующими элементами: а) *традиционные опасности* – иностранная разведка, терроризм, контрабанда; б) *новые социальные бедствия* – организованная преступность, незаконные вооруженные формирования, преступные кланы, стремящиеся взять в свои руки власть в ряде регионов и определять государственную политику, общественные объединения, считающие возможным использовать насильственные действия для достижения своих целей; в) *экономические преступления крупного масштаба* – незаконный вывоз из России

стратегического сырья и лицензируемых товаров; г) *политический терроризм* [40,с.27].

Таким образом, глобальную опасность внутренней безопасности государства представляет криминальная угроза. Прогноз последней самый пессимистический, поскольку она связана с повседневной психологией миллионов граждан из различных социальных групп. Более того, и кровавые войны (глобальные или локальные), и другие опасности чаще всего замешаны на криминале [85,с.132]. В мировой практике критическим считается уровень преступности, равный 5-6 тыс. преступлений на 100 тыс. населения. В российском обществе этот показатель вырос до 6-6,5 тыс. с учетом латентной преступности. Почти 40% национального достояния находится в руках преступных группировок, около 60% банков контролируются криминальными структурами [145,с.301-305]. Ежегодно удваивается число заказных убийств, увеличивается численность граждан, пропавших безвести, которые в 80% случаев являются жертвами преступлений. Преступность опасно вторгается в сферу политики и во многих отношениях приобретает политическую окраску, что может привести к серьезным политическим последствиям вплоть до контроля тех или иных органов власти и принятия ими решений под диктовку криминальных структур.

Как отмечается в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, «угроза криминализации общественных отношений... приобретает особую остроту» для внутренней безопасности нашей страны, а борьба с этой угрозой «имеет не только правовой, но и политический характер». Национальные интересы Кыргызской Республики в сфере борьбы с любыми проявлениями преступности требуют консолидации усилий общества и государства, выработки комплексной системы мер правового, специального и иного характера для эффективного пресечения преступлений и правонарушений, обеспечения защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, создания системы контроля за уровнем

преступности.

Таким образом, вся методология комплексного исследования проблем безопасности строится на фундаменте понятийного аппарата общей теории национальной безопасности. Ключевыми понятиями этой методологии являются: «безопасность», «национальная безопасность», «безопасность личности», «безопасность общества», «безопасность государства», «внутренняя безопасность», «общественная безопасность», «национальный интерес», «угроза национальной безопасности» и др.

Главными составными частями национальной безопасности выступают безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. В отечественной науке выделяют понятия «внутренняя и внешняя безопасность», а по сферам жизнедеятельности – экономическую, политическую, социальную, экологическую, информационную, оборонную (военную) и др. Именно в них зарождаются и развиваются противоречия, которые обуславливают возникновение различных внутренних источников опасности, в том числе и криминальных.

Исходя из проведенного анализа понятий внутренняя безопасность как в историческом, так и в теоретическом аспектах, по мнению автора, в современном законодательстве целесообразнее использовать указанные термины, под которыми понимается: общественный порядок – это система социальных и правовых общественных отношений, которые возникают и развиваются как результат соблюдения нормативных требований; а внутренняя безопасность – это функция государственных органов, общественных организаций и граждан, направленная на предотвращение опасностей и пресечение угроз, не затрагивающих внешне интересы государства.

1.2. Теоретико-правовые основы, принципы и методы обеспечения внутренней безопасности государства

Сложная многоуровневая социальная система, каковой является национальная безопасность, формируется в русле объективных процессов и под воздействием множества факторов – внутренних и внешних, экономических и политических, природных и климатических, экологических и техногенных. Эти факторы в свою очередь подвержены также влиянию времени, среды, уровня развития цивилизации, состоянию законности и правопорядка и др. Все это в полной мере относится и к такому виду национальной безопасности, как внутренняя безопасность общества. Поэтому для изучения состояния внутренней безопасности общества используют методы факторного анализа, сущность которых состоит в выявлении причин изменения состояний какого-либо социального явления. Использование факторного анализа в системных исследованиях внутренней безопасности заключается в том, чтобы определить число, размер и природу наиболее существенных и относительно независимых функциональных характеристик этого вида национальной безопасности в целом. Этими базовыми параметрами системы являются факторы национальной безопасности [34,с.47].

Как показал анализ факторов, влияющих на внутреннюю безопасность, их можно объединить в две большие группы: *внутренние и внешние*. Рассмотрим их более детально.

Несмотря на всю важность внешних факторов, главное влияние на обеспечение безопасности государства оказывают *внутренние факторы* – экономические, политические, морально-психологические и криминогенные.

Благополучие народов напрямую связано с добротностью устройства, мудростью, опытностью и эффективностью действия политических институтов. Именно поэтому издревле развивался механизм «охранения» государства, политического строя, общественной безопасности, значение которых сейчас

существенно усиливается.

Во-первых, возрастает роль указанных политических составляющих в общественной жизни. Они создают своеобразный «генетический код», проекцию будущего, определяют «технологии» его создания.

Во-вторых, они становятся более уязвимыми для проникновения в них преступных элементов и сил, которые особенно активизируются в переломные времена.

В-третьих, возрастают деструктивные возможности этих элементов и сил, действующих зачастую изнутри страны.

Как показало исследование теоретических основ обеспечения внутренней безопасности общества, деятельность в этой сфере должна проводиться на основе строго определенных *научных принципов*, являющихся основными положениями и идеями, на которых вообще базируется безопасность.

Принципы обеспечения внутренней безопасности общества образуют целую систему, в которой они так или иначе взаимосвязаны. Эффективность обеспечения безопасности достигается только лишь использованием всей системы принципов и каждого из них в отдельности. Выделение того или иного принципа из этой системы позволяет конкретно определять роль любого из них, что облегчает их практическое применение.

Эти основные идеи можно классифицировать: а) как *социально-правовые* и б) как *организационные* принципы обеспечения внутренней безопасности. Такое их деление определяется, *во-первых*, тем, что в любом государстве управление политическими процессами имеет социальный, правовой характер; *во-вторых*, наличием организационных отношений, которые служат формой существования и развития социальных, политических, экономических, правовых и других отношений и в то же время обладают относительной самостоятельностью. Эта относительная самостоятельность обусловлена объективными организационными закономерностями.

Организационные принципы управления в то же время используются для наилучшей организации социально-правовых принципов.

Среди социально-правовых следует отметить принципы, имеющие *общесоциальный* характер и реализующиеся в обеспечении безопасности независимо от уровня безопасности и от места того или иного субъекта, обеспечивающего безопасность. Эта группа принципов является основополагающими правилами обеспечения безопасности. К их числу относятся: *гуманизм, социальная справедливость, объективность, конкретность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, опора на поддержку и доверие народа, сочетание гласности и профессиональной тайны*. Сущность рассматриваемых принципов заключается в следующем.

Гуманизм, т.е. придание политике в области обеспечения внутренней безопасности общества ориентации на реализацию человеческих ценностей и интересов. Речь идет об утверждении отношений, у которых мерой всех действий был бы человек [117,с.86].

Обеспечение внутренней безопасности государства по своей сути носит сугубо гуманный характер, так как направлено на упреждающее влияние на условия и факторы, вызывающие возникновение угроз, на защиту личности от противоправных посягательств, от угрозы быть подвергнутым чрезвычайным ситуациям, на создание благоприятных, безопасных условий для жизнедеятельности людей.

Гуманизм предполагает соблюдение баланса интересов личности, общества и государства, их взаимную ответственность по обеспечению безопасности. Он проявляется также в том, чтобы любой ущерб, причиненный действиями субъектов безопасности физическим и юридическим лицам, был минимальным. Гуманизм требует минимизации применения силы в целях обеспечения безопасности при разрешении конфликтных ситуаций. При необходимости субъекты безопасности принимают меры к оказанию помощи,

в том числе медицинской, и устранению опасности чьей-либо жизни, здоровью или имуществу, возникающей в результате пресечения преступлений. Представляется недопустимым совершение субъектами безопасности антигуманных или унижающих честь и достоинство граждан действий.

Социальная справедливость. Состояние национальной безопасности вообще и общественной безопасности, в частности, во многом зависит от степени равенства (и неравенства) в жизненном положении, правах, свободах и обязанностях людей и социальных групп, распределении собственности и доходов [76,с.435]. Этот принцип предполагает также справедливую социальную политику, основанную на балансе интересов личности, общества и государства, на основе демократии и гуманности, взаимной ответственности личности, общества и государства за состояние общественного порядка.

Указанный принцип обеспечения безопасности означает, что любой человек имеет равное право на обращение к субъектам безопасности за защитой от посягательств на его жизнь, здоровье, на защиту от противоправных деяний, посягающих на права, свободы и законные интересы граждан. По нашему мнению, данный принцип требует адекватного реагирования на угрозы, обеспечения правильного применения мер воздействия, чтобы каждый совершивший правонарушение в сфере внутренней безопасности общества был привлечен к справедливой ответственности, чтобы было соответствие между противоправным деянием и наказанием, чтобы невиновный не был привлечен к ответственности и подвергнут наказанию или взысканию.

Объективность. Социальные процессы в сфере безопасности протекают в соответствии с объективными законами развития общества. Объективность многосторонне раскрывает истину, в результате чего она выступает как синтез многих ее определений, учитывающий всю многогранность и сложность общественной жизни [117,с.229]. От субъекта обеспечения безопасности в

таком случае требуется познание и умелое использование объективных закономерностей, учет реальных возможностей, фактического состояния безопасности. В целом эти требования и составляют суть принципа объективности.

Следует иметь в виду, что объективные законы общества сами по себе, вне сознательной деятельности людей не обеспечивают результативность их действий. Применение законов заключается в том, чтобы привести в соответствие с требованиями этих законов деятельность граждан. Отсюда следует, что использование законов общества представляет собой связь объективных закономерностей и субъективных действий людей. Принцип объективности предполагает изучение закономерностей общественного развития и природы, определение путей и способов использования законов природы и общества с целью оптимального обеспечения, в частности внутренней безопасности общества.

Конкретность. Объективные закономерности, как известно, в повседневной жизни проявляются через действия людей, которые в своем поведении руководствуются определенными целями. Следовательно, к числу принципов обеспечения безопасности относится конкретность. Суть данного принципа заключается в обеспечении безопасности применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии безопасности, так и о внешних условиях, в которых она находится. Конкретность предмета общественной безопасности «есть объективная взаимосвязь его сторон, определяемая лежащим в ее основе существенным, закономерным отношением» [162,с.6].

Эффективность. Данный принцип состоит в том, чтобы достигнуть целей и задач обеспечения безопасности при наименьших затратах сил, средств и времени. Обеспечение безопасности в любой социальной сфере, в том числе и в сфере общественной безопасности, связано с материальными,

финансовыми и людскими ресурсами. Исходя из этого, надо учесть, что обеспечение безопасности, как и всякая, общественно полезная деятельность людей, должна осуществляться рационально и эффективно. Обычно к критериям эффективности, которые применяются на практике, относят размеры затрат, сроки выполнения задач, сроки окупаемости и другие [138,с.1575].

Опора на поддержку и доверие граждан. Исторический опыт учит, что самой прочной является безопасность, которая обеспечивается при поддержке и непосредственном участии граждан. По справедливому замечанию В.И. Ленина, участие масс в управлении является чудесным средством, которое позволяет удесятерять силы государственного аппарата [84,с.313].

Нам представляется, что государственная система безопасности обязана в своей деятельности опираться на доверие, помощь и поддержку граждан, общественных формирований, участвующих в обеспечении безопасности. Для выполнения возложенных на государственную систему безопасности задач ее субъекты могут на добровольных началах привлекать граждан в качестве внештатных сотрудников. Общественные формирования, например народные дружины, принимают непосредственное участие в обеспечении общественной безопасности. Немаловажное значение в деле сотрудничества граждан с органами обеспечения безопасности имеют их социальная защита и стимулирование труда.

Сочетание гласности и профессиональной тайны. Мы считаем, что деятельность субъектов общественной безопасности должна стать полностью, в части ее касающейся, гласной, открытой для людей, общественности и средств массовой информации. Субъекты безопасности информируют население, печать, телевидение, радио, общественные объединения и государственные органы о состоянии общественной безопасности в том или ином населенном пункте, в том числе о принятых мерах по обеспечению безопасности. Тем не менее надо уяснить, что не подлежит разглашению

информация, составляющая государственную или служебную тайну, разглашение которой может нанести вред безопасности, а также сведения, затрагивающие честь и достоинство граждан, добытые в ходе деятельности по обеспечению безопасности, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Вместе с тем можно выделить ряд *специфических принципов*, присущих только системе обеспечения внутренней безопасности общества. Они в основном закреплены в законодательных и иных нормативно-правовых актах, имеют значение правовых требований и обязательны для исполнения и соблюдения. К таковым относятся: *законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; идея единства, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности, изменения их приоритетности в зависимости от ситуации.*

Законность. Этот принцип является исходным в Законе КР «О национальной безопасности». Сущности этого принципа свойственны два аспекта: во-первых, *верховенство закона* в регулировании определенного рода общественных отношений; во-вторых, *исполнение законов* и иных нормативно-правовых актов, образующих законодательные основы обеспечения безопасности.

Надо сказать, что субъекты безопасности обладают широкими полномочиями по применению мер воздействия и принуждения к объектам безопасности, физическим, должностным и юридическим лицам. Отсюда вытекает, что нарушение законности, принятие незаконного акта или совершение неправомерных действий, недобросовестное исполнение служебных обязанностей могут причинить моральный, материальный и физический вред личности, нанести имущественный ущерб предприятиям, учреждениям, организациям, объединениям. Всегда надо помнить также, что злоупотребление властью, служебным положением и совершение иных противоправных действий влекут для субъекта безопасности установленную

законом ответственность. Вместе с тем, невыполнение законных требований и распоряжений субъекта безопасности может служить основанием для привлечения виновного лица к юридической ответственности.

В ст. 5 Закона КР «О национальной безопасности» лаконично сформулировано такое принципиальное положение, как *взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности*. Здесь продемонстрирована попытка на законодательном уровне, с одной стороны, зафиксировать цель кыргызского государства в виде обеспечения неотчужденных прав человека, исходя из Декларации прав человека и гражданина и Всеобщей декларации прав человека. С другой стороны, законодатель продемонстрировал объективный подход к рассматриваемому принципу, который предполагает учет того обстоятельства, что свобода исключает причинение вреда другому.

В ст. 5 Закона КР «О национальной безопасности» имеется еще один принцип – *соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства по обеспечению безопасности*. С нашей точки зрения это скорее не принцип, а цель, к которой следует стремиться в сфере обеспечения безопасности. Втягивание мира в трудные, «смутные времена», когда человечество вынуждено будет сокращать потребление, неизбежно потребует перехода от гармонизации жизненно важных интересов на основе общественного согласия. В этой связи роль баланса интересов в регулировании человеческих общественных интересов неизбежно снижается в пользу значимости фундаментальных нравственных ценностей.

К организационным принципам обеспечения внутренней безопасности отечественные ученые относят, как правило, следующие: дифференциация и фиксирование функций и полномочий; ответственность в границах компетенции; сочетание линейных и функциональных начал при верховенстве линейных; сочетание коллегиальности с единоначалием и некоторые другие [95;83,с.18-41].

Принцип *дифференциации и фиксирования функций и полномочий* предполагает прежде всего четкое определение компетенции каждого органа и должностного лица в области обеспечения внутренней безопасности общества, их взаимоотношений.

Ответственность в границах компетенции означает такое положение, при котором при принятии решения должно быть четко определено, кто несет ответственность за его реализацию. Точно так же должно быть ясно, кто несет ответственность, если назревшее решение не принимается или затягивается.

Сочетание линейных и функциональных начал. Линейное построение органа или системы органов обеспечения общественной безопасности предполагает, что у каждой нижестоящей инстанции или исполнителя имеется лишь одна непосредственно вышестоящая инстанция, правомочная давать указания по всем функциям руководства. При такой системе легче обеспечить ответственность за состояние управляемого объекта, она лучше гарантирует комплексность управления. Функциональная же система заключается в том, что каждой отдельной функцией управления или группой функций ведает применительно к одному и тому же объекту управления специализированная руководящая инстанция, в результате чего один и тот же управляемый объект подчинен одновременно каждой из этих инстанций. Эта система усиливает профессиональное начало в управлении, позволяет более качественно выполнять каждую функцию в отдельности. Но она порождает опасность многовластия.

Коллегиальность и единоначалие – это две формы устройства органов и организаций, обеспечивающих общественную безопасность. Коллегиальное устройство государственных органов выражается либо в том, что он сам есть коллегия, либо в том, что он возглавляется коллегией, либо просто в том, что в нем есть коллегия, не возглавляющая данный орган. Единоначалие выражается в том, что во главе органа стоит единоличный руководитель. Решения таких коллегий приобретает юридическую силу в случае согласия с

ними руководителя органа.

Коллегиальность позволяет включать в состав коллегий представителей различных социальных слоев населения, организаций, наиболее опытных специалистов в соответствующей сфере, создает атмосферу для более детального, всестороннего, с учетом различных точек зрения, обсуждения вопросов, более глубокого уяснения их существа. Вместе с тем при этом имеет место определенная обезличенность принимаемых решений, которые считаются решениями всего органа, необходимо более длительное время для решения вопросов.

Единоначалие создает возможность для более оперативного принятия решений, оперативного реагирования на текущие события, персонифицирует ответственность, но оно может привести и к возможности поверхностного, одностороннего рассмотрения вопросов, принятия поспешных решений, злоупотребления властью.

Таковы основные научные принципы обеспечения внутренней безопасности государства. Они действуют в единстве и взаимосвязи, дополняя друг друга, создавая тем самым единую систему.

Обеспечение внутренней безопасности общества, как и других ее видов, осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта безопасности на объект ее деятельности. Эта деятельность проводится с помощью всевозможных способов, средств и приемов, которые принято называть *методами*.

Методам обеспечения внутренней безопасности государства присущи определенные специфические черты, такие, как: управляющее воздействие субъекта на состояние безопасности; выражение связи субъекта безопасности с объектом, на который воздействуют; упорядочивают и организуют происходящие в системах субъектов безопасности процессы и приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности субъектов безопасности. Методы часто имеют альтернативный и адресный

характер и являются действенным инструментом политики государства в сфере безопасности, в которых находит свое выражение публичный интерес и воля государства.

В связи с тем, что процесс обеспечения внутренней безопасности общества является сложным и многогранным, определяется и существование множества методов ее обеспечения. Нам представляется, что разнообразие и множественность методов не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется присущим только ему способом реализации целей и задач обеспечения безопасности.

Наиболее действенные и *универсальные* методы обеспечения общественной безопасности – *убеждение и принуждение*.

Моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта безопасности на волю и поведение людей, призванное побуждать, укреплять и развивать сознательность, соответствующую целям и задачам обеспечения безопасности и стимулировать должное поведение в этой области, составляет основу и сущность *метода убеждения*. Такое воздействие имеет целью изменять неправильные взгляды, поведение и формировать соответствующие правовым и моральным требованиям общества свойства личности.

В сфере безопасности ее субъекты используют правовое обучение и воспитание, разъяснение, рекомендации, критику антиобщественных действий, поощрение и иные меры (виды) убеждения, которые являются важным средством предупреждения и профилактики действий, угрожающих общественной безопасности. «Воспитайте человека, и вы воспитаете гражданина», – отмечал известный отечественный педагог В.А. Сухомлинский [143].

Так как убеждение не всегда оказывается достаточно эффективным средством воздействия, при необходимости обеспечения общественной безопасности используется комплекс мер, применение которых оказывают необходимое воздействие на общественные отношения в сфере безопасности.

Суть же *принуждения*, как метода обеспечения безопасности целиком и полностью состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение личности. Обеспечивая общественную безопасность, а также осуществляя иные функции, ее субъекты уполномочены предъявлять к участникам отношений в этой сфере требования, связанные с обеспечением безопасности, исполнение которых гарантируется, а при необходимости и обеспечивается применением принуждения.

Надо иметь в виду, что меры принуждения могут применяться не только в связи с правонарушениями. Они зачастую применяются в целях предупреждения правонарушений в сфере безопасности, наступления общественно опасных последствий при чрезвычайных обстоятельствах. К таким мерам можно отнести оцепление или блокирование участка местности, проведение карантинных мероприятий, досмотры транспортных средств и другие.

Методы убеждения и принуждения, являясь универсальными, выражаются, таким образом, в разнообразных вариантах, что дает основание для выделения более конкретных способов обеспечения внутренней безопасности. К таковым относятся *административные, правовые, экономические, социально-психологические*, а также *комплексные методы социального управления*.

Одним из критериев классификации методов обеспечения безопасности является характер воздействия самих методов – *прямой* или *косвенный*. Методы прямого управляющего воздействия характеризуются односторонним властным воздействием субъекта безопасности на поведение управляемых. В данном случае сам субъект безопасности принимает властное решение, исполнение которого является обязательным для тех, кому оно адресовано. Такие методы прямого непосредственного управляющего воздействия в научных кругах именуется *административными*. Именно посредством административных методов устанавливаются правила поведения в сфере

безопасности общеобязательного или индивидуального характера.

Методы же косвенного управляющего воздействия, применяемые в сфере безопасности, состоят в том, что с их помощью субъект безопасности достигает желаемых целей воздействием непосредственно на интересы управляемых. Последние ставятся в такие условия, в которых они сами заинтересованы действовать должным образом не в силу предписания, а благодаря стимулированию соответствующими средствами.

Мы считаем, что административные методы должны непременно сочетаться с *экономическими* методами воздействия.

Кроме названных методов в деле обеспечения безопасности используются *социально-психологические методы* воздействия. Они опираются прежде всего на объективные законы развития социологии и психологии и чаще всего используются с учетом коллективной психологии и общественного мнения. Эти методы направлены на создание в сфере общественной безопасности благоприятного и устойчивого морально-психологического климата для труда и отдыха граждан. Они приобретают особое значение в чрезвычайных и иных условиях жизнедеятельности.

К *социальным* методам относятся методы управления социальными процессами; методы управления коллективами, органами и группами; методы управления индивидуально-личностным поведением.

Собственно к *психологическим* методам относятся воздействие на волю и сознание личности при помощи логических средств, направленных на снятие психической напряженности и влияние на психику путем внушения.

Социально-психологические методы взаимосвязаны и также взаимодействуют с административными и экономическими методами. Тем не менее в сфере общественной безопасности и в деле по ее обеспечению наиболее действенными являются административные методы. В них более ярко выражается управленческая природа деятельности субъектов безопасности. Без их использования практически невозможно обеспечить

упорядоченность общественных отношений, быстрое и эффективное решение возникающих проблем. Следует учесть, что бездействие и растерянность так же как и промедление в принятии решения, очень часто приводят к отрицательным последствиям и наносят ощутимый вред общественной безопасности.

Таким образом, важнейшей теоретической основой деятельности государственных органов по обеспечению общественной безопасности является наука о полиции. Исторически выработаны и оправдали себя на практике такие социально-правовые и организационные принципы обеспечения общественной безопасности, как гуманизм, социальная справедливость, объективность, конкретность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, опора на поддержку и доверие народа, сочетание гласности и профессиональной тайны, законность и дисциплина, а также принципы единства и взаимосвязи всех видов безопасности (политической, экономической, социальной, информационной, экологической и др.), дифференциации и фиксирования функций и полномочий, ответственности в границах компетенции, сочетания линейных и функциональных начал, коллегиальности и единоначалия, подконтрольности систем обеспечения общественной безопасности соответствующим государственным органам и общественным институтам.

Важнейшими универсальными методами обеспечения общественной безопасности являются убеждение и принуждение, а также конкретные специфические административные, правовые, экономические, социально-психологические и комплексные методы социального управления.

Использование указанных методов окажется эффективным, если они будут применяться с учетом процессов развития, происходящих в сфере обеспечения внутренней безопасности общества.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2.1. Место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в государственной системе охраны правопорядка и внутренней безопасности государства

Правовое положение органов внутренних дел в системе органов государственной власти Кыргызской Республики имеет важное теоретическое и практическое значение в первую очередь для правильного определения их задач, совершенствования структуры, координации деятельности с другими государственными органами.

В этой связи автор считает необходимым рассмотреть, во-первых, степени их родства с другими, смежными органами исполнительной власти в республике, а затем – степень их самостоятельности.

По нашему мнению, исследование указанных вопросов связано, прежде всего, с необходимостью укрепления единства органов государственной власти по охране здоровья, жизни, прав и законных интересов граждан от преступных и других противоправных посягательств.

В этой связи представляется необходимым проанализировать соответствующие нормативные правовые акты.

В соответствии со ст. 4 Конституции КР государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем;
- разделения ее на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;
- открытости государственных органов, органов местного

самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

- разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления;

- запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции;

- конституционно-правовой и иной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом.

Государственная власть имеет политический характер, но не всякая политическая власть является государственной. Существует несколько признаков государственной власти:

1) Государственная власть выступает как официальный представитель общества данной страны. Только она юридически уполномочена действовать от имени всего общества и как таковая применять от его имени в случае необходимости легализованное и в большинстве случаев легитимное принуждение, насилие.

2) Государственная власть обладает верховенством в обществе, она суверенна. Осуществление всех других разновидностей власти может регулироваться государством, правом.

3) Регулируя отношения различных классов, социальных и иных групп, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, хотя при этом, прежде всего, защищает интересы экономически доминирующих классов и слоёв населения, наиболее влиятельных «групп давления».

4) В отличие от политической, государственная власть в высокой степени формализована, её организация, порядок деятельности детально определяются конституционными нормами, иным законодательством.

5) Государственная власть реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды, милиция

(полиция) и т.д.) тогда как политическая власть Советов в условиях двоевластия опиралась на вооруженные отряды, боровшиеся против существования государственной власти.

При анализе системы обеспечения внутренней безопасности механизм, по мнению автора, включает в себя соответствующие субъекты (структуры) деятельности, их функции, определенные процедуры принятия и реализации решений, а также итоги деятельности, проявляющиеся в степени защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних угроз.

Высшей компетенцией в области обеспечения национальной безопасности, вообще, и внутренней, в частности, обладает *Президент Кыргызской Республики*. Он является главой государства, высшим должностным лицом, возглавляет исполнительную власть, гарантом Конституции КР, прав и свобод человека и гражданина, реализует свои полномочия, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, опираясь на консультативные и совещательные органы. Президент КР как глава государства представляет Кыргызскую Республику внутри страны и в международных отношениях, является Верховным главнокомандующим Вооруженных Сил.

Свои властные полномочия в области обеспечения внутренней безопасности Президент КР осуществляет посредством выбора основных направлений и конкретных мер внутренней политики государства, назначения и освобождения от должности членов Кабинета Министров – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также по борьбе с преступностью, национальной безопасности, а также их заместителей, принятия единоличных решений по строительству сил обеспечения безопасности, а также по их

использованию, введения при необходимости чрезвычайного или военного положения в масштабе страны, использования права вето на законодательные акты Жогорку Кенеша КР, если они, по его мнению, не соответствуют Конституции КР и действующим законам по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Важное место в механизме обеспечения внутренней безопасности государства занимает *Совет безопасности Кыргызской Республики* [102]. Он проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности в целом и внутренней безопасности в частности, оперативно готовит для Президента КР проекты решений по предотвращению угроз, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности, а также предложения по уточнению отдельных положений Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию органами исполнительной власти решений в этой области.

Велика роль в решении задач обеспечения национальной и внутренней безопасности государства *Администрация Президента Кыргызской Республики* [103]. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 70 и ст. 71 Конституции КР и в целях эффективного обеспечения деятельности Президента КР и Кабинета Министров КР создана Администрация Президента КР на базе Аппарата Президента КР и Аппарата Правительства КР. Круг обязанностей работников Администрации Президента весьма обширен и очень ответствен. Они составляют ежегодное президентское Послание Жогорку Кенешу КР; готовят его указы и распоряжения, расширяющие и уточняющие действующую нормативно-правовую базу; представляют Президенту заключения по законам, принятым Жогорку Кенешем КР.

Особое место в механизме обеспечения внутренней безопасности государства занимает *Жогорку Кенеш Кыргызской Республики* [68] –

парламент Кыргызской Республики, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

Непосредственным организатором и исполнителем государственно-властных решений в системе обеспечения внутренней безопасности является *Кабинет Министров Кыргызской Республики* [97], которое решает следующие задачи: в пределах своих полномочий координирует деятельность органов исполнительной власти; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка; обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики; разрабатывает и представляет Жогорку Кенешу республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Жогорку Кенешу отчет об исполнении республиканского бюджета.

Президент на основании конституционного закона руководит деятельностью исполнительной власти, дает поручения Кабинету Министров и его подчиненным органам, контролирует выполнение его поручений, отменяет акты Кабинета Министров и подчиненных ему органов, временно отстраняет членов Кабинета Министров от должности (ч. 3 ст. 89 Конституции КР).

Анализ специальной литературы позволяет утверждать, что исполнительная власть – это ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивающая его поступательное развитие на основе законодательства и самостоятельной реализации полномочий исполнительно-распорядительного характера. Система органов

исполнительной власти – совокупность органов государственной власти наделенных компетенций в области государственного управления материальными, финансовыми, информационными и иными ресурсами для осуществления деятельности данной ветви власти [59,с.31].

Судебная власть Кыргызской Республики, будучи независимой, осуществляется от имени государства судьями. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства, предусмотренных законом.

Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией и законами; состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов.

В соответствии со ст. 104 Конституции КР надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов осуществляется *прокуратурой Кыргызской Республики*. Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве, осуществляют надзор за исполнением судебных решений и иные полномочия, предусмотренные конституционным законом.

Раздел четвертый Конституции КР регулирует деятельность местного самоуправления в Кыргызской Республике, которое осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, содействуют охране

общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного бюджета.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории.

Различные авторы, давая определение понятию «орган исполнительной власти», выделяют большое количество признаков, характеризующих данный институт.

Так, под органом исполнительной власти как ветвью государственной власти понимается политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера. Орган исполнительной власти является учреждением, обособленным:

а) организационно, поскольку он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением;

б) функционально, в связи с чем его главное предназначение – осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству всеми или частью сфер жизни общества в соответствии с установленными для него предметами ведения, компетенцией, профилем функций;

в) юридически, поскольку каждый орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа [1,с.137].

Понятие органов исполнительной власти производно от принципа разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти, связано с самой ее сутью настолько, что часто такие органы сами по себе не без оснований признаются исполнительной властью (например, утверждается, что исполнительная власть – «система

государственного управления (правительство, министерства и т.д.)» [138,с.31].

Правовое положение органов исполнительной власти во многом предопределяется тем, что они в своей основе все в большей степени становятся органами политического руководства в установленных сферах, ибо их функции государственного управления в принципе отделены от функций непосредственного управления хозяйственной и иной деятельностью предприятий, учреждений и организаций. Положения Конституции Кыргызской Республики относительно органов исполнительной власти весьма лаконичны. Они не дают полного представления об их сущности, основах правового статуса и системе. Эти вопросы решаются с помощью правовых норм, рассредоточенных по значительному числу нормативно-правовых актов и пока еще с ненадлежащей полнотой.

Взаимодействие органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами является необходимым условием нормального функционирования государства. Однако органы исполнительной власти самостоятельны, осуществляя специфический вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является исполнительной и распорядительной. В соответствии с законодательством эти органы обладают государственно-властными полномочиями, в том числе по изданию правовых актов и их реализации. В целом они наделены широкими полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Но они самостоятельны только в пределах, очерченных правом. К ним не применяется принцип «разрешено все, что не запрещено» [1,с.140].

Органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, является *Министерство внутренних дел Кыргызской Республики (МВД КР)*. Согласно ст. 1 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» [104] органы внутренних дел Кыргызской

Республики – государственный вооруженный правоохранный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества и борьбе с преступностью.

Единую систему органов внутренних дел Кыргызской Республики составляют Министерство внутренних дел КР, подчиненные ему управления внутренних дел областей городов Бишкек и Ош, подразделения на транспорте, городские, районные, районные в городах, айылные подразделения органов внутренних дел, а также особые и режимные объекты, учебные заведения, учреждения и организации.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса, обозначенного в названии параграфа, считаем необходимым определиться с содержанием понятия «орган внутренних дел» применительно к Кыргызской Республике, несмотря на то, что его легальная дефиниция закреплена в статье 1 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», так как, на наш взгляд, уточнение данного термина будет иметь теоретическое значение для достижения поставленной цели.

Статья 1 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» определяет органы внутренних дел как государственный вооруженный правоохранный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества и борьбе с преступностью. Далее, в пункте 2 указанной статьи закреплено, что единую систему органов внутренних дел Кыргызской Республики составляют Министерство внутренних дел Кыргызской Республики, подчиненные ему управления внутренних дел областей городов Бишкек и Ош, подразделения на транспорте, городские, районные, районные в городах, айылные подразделения органов внутренних дел, а также особые и режимные объекты, учебные заведения, учреждения, организации и Внутренние войска Министерства внутренних дел Кыргызской

Республики.

Таким образом, законодатель включил в систему органов внутренних дел Кыргызской Республики МВД Кыргызской Республики.

Считаем данное положение ошибочным даже при допущении того, что под МВД Кыргызской Республики как элементе системы органов внутренних дел мы условимся понимать только Центральный аппарат МВД Кыргызской Республики, ведь в него входят другие структурные подразделения, не входящие в систему органов внутренних дел. Очевидно, что не следует полностью включать МВД Кыргызской Республики в систему органов внутренних дел. Представляется, что систему органов внутренних дел образуют «отраслевые» управления и главные управления, территориальные органы и другие структурные подразделения. Министр внутренних дел Кыргызской Республики, его первый заместитель и заместители руководят системой органов внутренних дел, но сами в нее не входят, поскольку руководят также и другими органами, входящими в систему МВД Кыргызской Республики или подведомственными МВД Кыргызской Республики. Аналогичного мнения придерживается и Г.А. Смирный [137,с.10-11].

На основании изложенного предлагаем следующее определение понятия «органы внутренних дел Кыргызской Республики»: это система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Считаем необходимым предложить и определение понятия «орган внутренних дел»: это орган исполнительной власти, призванный защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенный в соответствии с Законом КР «Об органах внутренних дел

Кыргызской Республики», другими законами и иными правовыми актами правом применения мер принуждения.

Мы согласны с С.А. Давлатовым [42,с.61], который в своей диссертации отмечает: чтобы определить *роль и место* (иными словами, значимость) какого-либо органа в системе, необходимо, прежде всего, рассмотреть его *сущностные характеристики и те ценности, реализация которых или их защита возложены на него государством* [107,с.352]. Эти ценности продиктованы объективными потребностями реальной действительности, состоянием того или иного участка социальной жизни общества, задачами государства, ожиданиями и потребностями (запросами) населения, граждан [17,с.14]. Осознание и свое материальное воплощение указанные категории находят в нормативных правовых актах, где реализуется и обеспечивается нормативным режимом государственный, общественный интерес. Правовое положение органа исполнительной власти как субъекта административно-правовых отношений определяют: закрепленная за ним компетенция, его назначение в системе государственного управления, характер государственно-властных полномочий.

Если изучить архитектуру статусных правовых актов, то, как верно отмечают специалисты в области управления, основой деятельности любого органа исполнительной власти является его *административно-правовой статус*, к характеристикам которого относятся: точное наименование органа; его положение в иерархии субъектов государственной власти, вопросы подчиненности и взаимоотношения с ними; цели, задачи и функции органа; порядок его образования, реорганизации и упразднения; направления, формы и методы деятельности; структура органа; виды издаваемых им правовых актов и многое другое. При этом важнейшей составной частью административно-правового статуса органа исполнительной власти является его компетенция, т.е. совокупность юридически установленных прав и обязанностей (полномочий) [133,с.74-75].

Более того, в подтверждение данного тезиса нельзя не согласиться с мнением Т.С. Валиулина, который справедливо отмечает, что для любого органа власти или должностного лица правовой статус является своеобразной визитной карточкой, свидетельством его правового положения в государственном аппарате и реальных возможностей в сфере государственного управления [28,с.17].

В этой связи представляется необходимым осуществить анализ задач, стоящих перед органами внутренних дел Кыргызской Республики. Примечательно, что в статье 2 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» перечислены так называемые «основные задачи» органов внутренних дел, следовательно, должны существовать и «дополнительные задачи». Однако в тексте названной статьи нет указания на то, что «иные задачи на органы внутренних дел могут быть возложены настоящим Законом». Тогда будет определен единственный источник права, которым может быть изменен или дополнен перечень задач органов внутренних дел. Думается, что данная позиция требует законодательного уточнения.

Итак, часть первая статьи 2 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» устанавливает задачи органов внутренних дел. Задача (в общеупотребительном смысле) определяется как что-либо, требующее исполнения, разрешения. Некоторые авторы, с которыми мы позволим себе не согласиться, считают, что задачи представляют собой цели, достижения которых должны добиваться органы внутренних дел всей своей деятельностью [67,с.13]. По нашему мнению, задачи – это средства достижения цели, под которой принято понимать предмет стремления, то, что необходимо осуществить [108,с.681], ведь как справедливо отмечает Колемасов В.Н. [65,с.10], именно посредством реализации задач возможно достижение цели. Может показаться, что цель, для реализации которой законодатель установил задачи, не прописана в Законе КР «Об органах

внутренних дел Кыргызской Республики». Более детальный анализ позволяет установить, что цель опосредованным образом прописана в ст. 1 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». По нашему мнению, целью деятельности милиции является обеспечение безопасности личности и общества и борьба с преступностью.

Чтобы решить указанные задачи, необходимо выбрать конкретные направления деятельности, т.е. разработать функции органов внутренних дел, тем более, что функциональный подход (метод) в изучении проблем управления, как утверждает И.Л. Бачило, создает условия для анализа и совершенствования работы всех звеньев, подразделений и служб как «по горизонтали», так и «по вертикали» по крайней мере, по трем позициям: а) по степени целесообразности их функций с точки зрения потребностей объекта; б) по уровню самостоятельности функций органа (подразделения); в) по унификации показателей работы органа и сопоставимости их показателями работы выше – и нижестоящих органов своей и смежной систем [18,с.16].

Согласно традиционной точке зрения, к системе функций МВД большинство ученых относят в целом административную, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность [62,с.97;48,с.80-82;19,с.28-40;37,с.29-30], некоторые гражданское и трудовое направление деятельности [75,с.7-9]. В соответствии с этими видами деятельности функции, осуществляемые МВД Кыргызской Республики, можно классифицировать по группам: 1) функции, направленные на обеспечение общественного порядка; 2) функции по обеспечению национальной безопасности; 3) функции по борьбе с преступностью.

Функции, направленные на обеспечение внутренней безопасности государства, связаны с непосредственной охраной правопорядка или его защитой от противоправных посягательств, как правило, в общественных местах. Для осуществления этих функций в МВД созданы структурные подразделения милиции (в первую очередь Служба общественной

безопасности и соответствующие подразделения (отделы охраны общественного порядка) при горрайорганах внутренних дел).

Функции по обеспечению внутренней безопасности государства связаны с контролем за соблюдением правил и норм безопасного поведения в сфере обращения предметов повышенной опасности и функционирования объектов, где находятся подобные объекты (безопасность дорожного движения, безопасность в сфере законного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических средств и психотропных веществ). Функции по борьбе с преступностью заключаются в предотвращении, пресечении, раскрытии и расследовании противоправных преступных деяний. К этой же группе функций следует отнести и предупреждение, пресечение и расследование административных правонарушений.

В соответствии с Положением о МВД Кыргызской Республики [155] (далее – Положение о МВД Кыргызской Республики) функции МВД могут быть классифицированы следующим образом:

1. Функции по организации и обеспечению деятельности МВД:
 - определение основных направлений деятельности;
 - анализ и прогнозирование состояния общественного порядка и преступности;
 - обобщение практики применения законодательства;
 - осуществление нормотворческой деятельности.
2. Функции по борьбе с преступностью, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения.
3. Функции по осуществлению государственной политики в области миграции.
4. Функции кадрового, материально-технического и финансового обеспечения деятельности, в том числе руководство подчиненными подразделениями.

5. Функции взаимодействия и сотрудничества с другими государственными органами, общественными, международными организациями, правоохранительными органами других государств.

В соответствии с внешними и внутренними целями функционирования МВД функции можно дифференцировать на внешние, направленные на поддержание должного правопорядка и контроля над преступностью, и внутриорганизационные (обеспечивающие) функции, направленные на организацию и нормальное функционирование МВД.

Рассматривая органы внутренних дел с системных позиций, необходимо учитывать следующие их свойства, указываемые авторитетными учеными в специальной литературе [13;61;87]. Это:

- неоднородность и взаимосвязанность составляющих их элементов;
- сложность организационной структуры;
- наличие собственных управляющих центров;
- разветвленная сеть внешних и внутрисистемных информационных связей;
- активная адаптация к среде функционирования;
- динамичность;
- вхождение в качестве компонента в еще большую систему;
- иерархичность построения.

Рассматривая МВД Кыргызской Республики с отмеченных системных позиций, можно отметить, что МВД – сложная система, состоящая из территориальных и отраслевых подсистем, имеющих собственное иерархическое построение. Центральное место в этой иерархии занимают городские и районные органы внутренних дел, которые в сфере своего функционирования непосредственно осуществляют борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

В Положении о МВД Кыргызской Республики в общем виде обозначено построение системы: Министерство внутренних дел Кыргызской Республики,

главные управления, управления и отделы внутренних дел республики, областей, городов, районов, подразделения на транспорте (линейные: управления, отделы и отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном транспорте, предприятия, учреждения и организации, созданные для решения задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Иначе говоря, выстраивается следующая схема: управляющий центр – МВД Кыргызской Республики $\xrightarrow{\blacktriangle}$ ГУВД, УВД \longrightarrow ГОРОВД на местах.

Однако, как отмечает С.А. Давлатов [42,с.74], с точки зрения теории управления сложные системы, к которым относятся органы внутренних дел, характеризуются иерархичностью построения, образованной из совокупности относительно самостоятельных подсистем, функционирующих с единой целью. Здесь проявляется философское понятие единства целого и частей, которые не абсолютны, а относительны и могут превращаться друг в друга. В зависимости от того, в какой связи они рассматриваются, «целое становится частью более общего и сложного целого, в которое оно входит, а часть становится целым для тех частей, из которых она сама образована» [13,с.19]. Следовательно, важно распознавать «интегрированную природу» различных по иерархии систем, учитывая, что каждая из них может считаться самостоятельной.

С учетом этой теоретической посылки, предлагаем выстроить иную иерархичную систему МВД. В основу ее организационного построения органов внутренних дел положен учет государственного и административно-территориального устройства.

Система МВД Кыргызской Республики делится на 3 уровня:

- (1) – центральный аппарат МВД Кыргызской Республики;
- (2) – региональный уровень – ГУВД г. Бишкека, ГУВД областей и г. Ош;
- (3) – местный (территориальный) уровень представлен городскими, районными органами внутренних дел.

Органы внутренних дел в зависимости от территории и объектов обслуживания подразделяются на территориальные и транспортные. Поэтому отдельно представлено УВД на транспорте, включающее в себя линейные подразделения (отделы, отделения) внутренних дел на воздушном, водном, железнодорожном транспорте.

Иерархичность построения системы органов внутренних дел отчетливо проявляется в том, что все образующие ее территориальные подсистемы выступают в качестве субъекта и объекта управления одновременно. Например, центральный аппарат МВД Кыргызской Республики → ГУВД г. Бишкека (региональный уровень) → Свердловский РОВД г. Бишкека (территориальный уровень). В этой связи прав С.А. Давлатов, утверждая, что каждая из таких подсистем входит в большую, или управляющую, систему и содержит в себе меньшую, или управляемую систему [42,с.75].

Надо отметить, что учет много линейности иерархического построения системы органов внутренних дел носит не отвлеченный теоретический характер, а очень важен в работе по совершенствованию практической деятельности, ведь для указанных степеней рассматриваемой иерархии характерны внутрисистемные субординационные связи, однако управленческие отношения фактически складываются здесь не одинаково. Имеются различия в правовом положении и объеме компетенции аналогичных органов в разных иерархических системах. Непосредственная или опосредованная подчиненность объектов аппаратом управления создает проблемы в определении соотношения централизации и децентрализации оперативного (повседневного) управленческого воздействия. Так УВД Чуйской области области осуществляет управленческое воздействие в виде контроля, оказания помощи, административного воздействия, прямого вмешательства в оперативно-служебную деятельность непосредственно подчиненных ОВД г. Токмока, Карабалты, Канта, РОВД Жайылского, Кеминского и других районов.

Одновременно ГУВД Чуйской области является объектом централизованного управляющего воздействия со стороны МВД Кыргызской Республики в виде контроля, административного вмешательства.

Автор полностью разделяет мнение ученых, которые утверждают, что нарушение принципа распределения полномочий при управлении региональными и местными (территориальными) органами внутренних дел по уровням многолинейной иерархии приводит к неоправданному увеличению объема управляющей информации, излишней перегрузке управленческих аппаратов высшего уровня, ослаблению ответственности руководителей за повседневное положение дел в непосредственно подчиненных органах и к другим негативным последствиям [61,с.15;157,с.21-22].

Территориальные органы внутренних дел обеспечивают общественную безопасность и осуществляют борьбу с преступностью в городах, поселках и других населенных пунктах республики. Принципы организации, задачи, направления и виды служебной деятельности органов внутренних дел определяют систему и структуру ее органов и подразделений. Только при наличии стройной системы и определенных структурных подразделений органы внутренних дел могут обеспечить выполнение тех задач и функций, которые на них возложены.

Таким образом, цели, задачи и функции органов внутренних дел Кыргызской Республики, их структура, функциональные обязанности соответствующих должностных лиц, средства, а также методы реализации указанных функций закреплены в Законе Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», Положении о МВД Кыргызской Республики, соответствующими положениями структурных подразделений и территориальных органов внутренних дел, нормами уголовно-процессуального, административного права и т.д.

2.2. Организационно-структурное построение системы управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства

Все социальные системы управления имеют свою структуру, которая представляет собой набор определенных и определенным образом расположенных и взаимосвязанных элементов, входящих в данное системное образование [163,с.657]. Эти признаки системы весьма отчетливо проявляются в деятельности органов внутренних дел.

Основными факторами, предопределяющими структурное построение системы управления, являются:

- характер выполняемых системой функций внешнего и внутреннего управления;
- территориально-отраслевой принцип построения органов государственного управления нашей страны, отражающий унитарное устройство Кыргызской Республики.

Вся совокупность служб и подразделений, входящих в систему органов внутренних дел страны, выполняющих охранительные функции государства с системных позиций может быть рассмотрена в двух аспектах. Первый, представляющий как бы горизонтальный срез системы, отражает ее функциональную структуру, и определяет таким образом содержание системы управления, второй же – вертикальный срез системы, раскрывает ее организационную структуру и иерархию, то есть ее форму [114,с.56].

Горизонтальный срез системы органов внутренних дел, раскрывающий ее функциональную структуру, представляется тремя группами подразделений.

- отраслевыми подразделениями – выполняющими основные функции системы органов внутренних дел в сфере внешнего управления (охрана общественного порядка, пресечение и раскрытие преступлений, расследование

преступлений и др.). Это подразделения уголовного розыска и других оперативных служб (девятые подразделения, по борьбе с коррупцией и пр.), следственные подразделения и подразделения по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка (отделы охраны общественного порядка, патрульно-постовая служба) и т.д.;

- функциональными подразделениями – обеспечивающих каждое по своей линии деятельности отраслевые и другие функциональные службы кадрами, финансами, материально-техническим и военным снабжением и др. Это подразделения кадров, аппараты тылового, материально-технического и военного снабжения и пр.

- штабными подразделениями и руководством органа – обеспечивающими непрерывное слежение и реагирование на изменения оперативной обстановки, комплексный анализ и прогнозирование криминогенной обстановки на обслуживаемой территории, организацию взаимодействия и координацию усилий служб и подразделений в осуществлении общесистемных, межотраслевых и региональных задач борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, планирование служебной деятельности, служебно-боевую и мобилизационную готовность ОВД к выполнению задач в мирное и военное время, в чрезвычайных ситуациях, а также организационно-штатное и правовое обеспечение деятельности ОВД и пр.

Таким образом, можно сделать вывод, что функциональную структуру органов внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности государства определяют возложенные на них и выполняемые ими функции системы управления. Известное влияние на структуру оказывают специфические условия среды функционирования (географические, политические, социально-экономические и демографические характеристики обслуживаемой территории, состояние правопорядка и прочие факторы).

Под *организационной структурой МВД* понимается основанная на

разделении задач, функций и направлений деятельности, возложенных на МВД, совокупность подразделений и должностей, обеспечивающая их единство и целостность в соответствии с взаиморасположением и упорядоченностью элементов (дифференциация), составляющих МВД. Единство и целостность обусловлены общими задачами всех подразделений по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка, обеспечению общественной безопасности, а внутренняя дифференциация – конкретными задачами, функциями и организационным устройством [62,с.99].

Структура МВД построена по территориально-объектовому принципу, когда основная часть подразделений обслуживает территории страны в соответствии с административно-территориальным делением с учетом вертикальной подчиненности каждого нижестоящего органа вышестоящему.

Причем ОВД не подчиняются территориальным администрациям (областным, городским, районным), но являются подконтрольными в пределах их компетенции. Однако при осуществлении контрольных функций органы государственной власти не имеют права вмешиваться в уголовно-процессуальную, оперативно-розыскную деятельность и в производство по делам об административных правонарушениях (ст. 2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики»).

В рамках правоохранительной деятельности между ОВД и личностью существуют определенные виды отношений: 1) ОВД и личность выступают как субъекты административного права; 2) ОВД выступает как субъект управления, оказывающий правовое и (или) организационное воздействие на: индивидуальное поведение людей (например, в ходе осуществления процессуальных, оперативно-розыскных или административных функций [71,с.98]); на массовое противоправное (преступность, правонарушения) и на непротивоправное (санкционированный митинг, шествие, демонстрация) поведение людей.

Процесс управления в ОВД осуществляется как в любой социальной

системе, состоящей из субъектов и объектов управления, взаимосвязанных каналами прямой и обратной связи, которая функционирует в окружении других социальных систем и в определенной внешней среде, подвергаясь постоянным управляющим и информационным воздействиям. Так, МВД является управляемой системой по отношению к Президенту Кыргызской Республики и управляющей по отношению к входящим в ее структуру элементам [73,с.121].

МВД обладает общими признаками социальной системы: целостность, динамизм, многофункциональность, иерархичность, информационность, управляемость и др.

Вертикальный срез системы органов внутренних дел раскрывает ее организационную структуру построения и иерархию.

В соответствии с Положением о МВД Кыргызской Республики система МВД Кыргызской Республики включает в себя 3 уровня:

- центральный аппарат МВД Кыргызской Республики;
- региональный уровень – ГУВД г. Бишкека, ГУВД областей и г. Ош;
- местный (территориальный) уровень представлен городскими, районными органами внутренних дел.

В нее входят также и органы, имеющие обособленный характер и подчиняющиеся непосредственно МВД Кыргызской Республики (подразделения милиции на режимных объектах, учебные заведения и пр.).

В посольских и консульских учреждениях Кыргызской Республики за рубежом имеются представительства (представители) МВД Кыргызской Республики.

Первый уровень – МВД Кыргызской Республики – государственный орган исполнительной власти, осуществляющий в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел

Кыргызской Республики и внутренних войск Министерства внутренних дел Кыргызской Республики [124].

Как уже отмечалось, правовое положение МВД Кыргызской Республики регламентируется Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224, иными указами Президента и ведомственными нормативными правовыми актами МВД Кыргызской Республики.

МВД Кыргызской Республики является юридическим лицом со всеми присущими ему атрибутами: печатью с изображением Государственного герба и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, в том числе валютные, открываемые в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и др.

На данном уровне управления вырабатывается стратегия функционирования всей системы органов внутренних дел Кыргызской Республики. В развитие этой стратегии центральный аппарат МВД Кыргызской Республики разрабатывает установочные решения, направленные на организацию деятельности возглавляемой им системы, организует их исполнение и контроль. Во внешнюю же сферу направлены лишь нормативные правовые акты, стандарты, нормы и правила, издаваемые Министерством внутренних дел в порядке надведомственности (в пределах предоставленных ему полномочий, определяемом действующим законодательством), такие как: обеспечение безопасности дорожного движения, лицензионно-разрешительной системы и пр. Они обязательны для исполнения государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

МВД состоит из подразделений и служб, которые объединены по линейному и отраслевому родовым признакам и возглавляются Министром и

его заместителями. Руководство органами внутренних дел Кыргызской Республики осуществляет министр внутренних дел Кыргызской Республики, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Министр является постоянным членом Кабинета Министров и Совета Безопасности и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МВД задач и реализацию государственной политики в установленной сфере [125].

В МВД образован коллегиальный орган. Членами коллегии по должности являются Министр (председатель) и заместители Министра. Остальные члены коллегии утверждаются Председателем кабинета министров Кыргызской Республики по представлению Министра. Коллегия на своих заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы деятельности внутренних дел и внутренних войск, а ее решения проводятся в жизнь приказами министра. В случае разногласия между Коллегией и министром проводится в жизнь свое решение министра, который докладывает о возникших разногласиях Председателю кабинета министров Кыргызской Республики [126].

В 2017 году на базе упраздненных 12 главных управлений создано 6 самостоятельных служб – Служба криминальной милиции, Служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Служба внутренних расследований, Следственная служба, Служба по противодействию экстремизму и незаконной миграции и Служба общественной безопасности.

В состав криминальной милиции вошли главные управления уголовного розыска, по борьбе с организованной преступностью, оперативного анализа, а также Специальный отряд быстрого реагирования и дежурная часть. Бывшее следственное управление и Главное управление внутренних расследований стали «Службами», а Служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков не претерпела изменений.

Бывшее 10-ое Главное управление переименовано в Службу по борьбе с экстремизмом и борьбе с незаконной миграцией. В Службу общественной безопасности, как предполагается, войдут 7 отдел, Патрульно-постовая служба и Главное управление специализированной государственной охраны. Охарактеризуем основные из них:

Служба криминальной милиции (СКМ) – в сфере предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений, борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, розыска преступников и без вести пропавших лиц, установления личности граждан по неопознанным трупам; выработке стратегии и нормативно-правового обеспечения оперативно-розыскной деятельности, раскрытия преступлений, связанных с несовершеннолетними и иностранными гражданами.

Следственная служба (СС) – в сфере расследования преступлений, обеспечивающим и осуществляющим в пределах установленных законодательством Кыргызской Республики полномочий МВД по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в данной сфере.

Необходимо отметить, что к органам следствия относятся: СС МВД Кыргызской Республики, следственные управления (части, отделы, отделения) при территориальных органах внутренних дел, следственные управления (отделы, отделения, группы) при органах внутренних дел на железнодорожном и воздушном транспорте.

Основными задачами органов следствия являются: обеспечение в пределах своих полномочий исполнения законодательства Кыргызской Республики об уголовном судопроизводстве; организационно-методическое руководство расследованием преступлений, подследственных следователям органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Служба общественной безопасности (СОБ) – в сфере охраны

общественного порядка и выработке стратегии и нормативно-правового обеспечения профилактики преступлений и иных правонарушений.

Служба по противодействию экстремизму и незаконной миграции (СПЭНМ) – в сфере противодействия религиозному экстремизму, терроризму и нелегальной миграции.

Главное управление государственной специализированной службы охраны (ГУГССО) – в сфере государственной защиты имущества.

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения (ГУОБДД) – в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Управление внутренних дел на транспорте (УВДТ) – в сфере обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного и воздушного транспорта, организации специальных и воинских перевозок.

Пресс-служба – в сфере осуществления взаимодействия со средствами массовой информации и общественными объединениями.

Все вышеперечисленные подразделения центрального аппарата связаны с организацией выполнения системой ее основных функций, то есть являются, можно сказать, отраслевыми подразделениями.

Функциональными подразделениями в структуре центрального аппарата МВД Кыргызской Республики являются:

- Служба внутренней расследований (СВР) как оперативное подразделение обеспечивает и осуществляет функции по разработке и реализации мер обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Кыргызской Республики, государственной защиты сотрудников органов внутренних дел и их близких, профилактике преступлений и других правонарушений со стороны сотрудников органов внутренних дел.

- Управление правового обеспечения и международного сотрудничества (УПОМС) – в сфере совершенствования нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел.

- Секретариат – в сфере документационного обеспечения и защиты

государственной тайны.

- Главное управление кадров (ГУК) – в сфере кадровой работы, профессиональной подготовки и воспитания личного состава органов внутренних дел Кыргызской Республики, поддержания боевой и мобилизационной готовности в системе МВД Кыргызской Республики.

- Главное управление финансово-хозяйственного обеспечения (ГУФХО) – в сфере материально-технического, медицинского обеспечения, капитального строительства и ремонта, информационно-телекоммуникационных технологий и связи в системе МВД Кыргызской Республики; бюджетного планирования и финансирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, внутренних войск, организации экономической деятельности подразделений МВД Кыргызской Республики.

Подразделениями общего руководства на данном уровне управления является само руководство аппарата Министерства и Главный штаб (ГШ) МВД, осуществляющий функции по выработке и реализации общей стратегии в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, выработке комплексных управленческих решений в системе МВД Кыргызской Республики и контролю за их исполнением.

Второй уровень – региональный. Главное управление внутренних дел г. Бишкека, управления внутренних дел областей и г. Ош, являющиеся юридическими лицами в форме государственного учреждения. Они выступают, с одной стороны, как руководящие центры нижестоящих ОВД, т.е. обеспечение выполнения решений стратегического уровня (МВД), а значит единства всей системы МВД; с другой стороны, как аппараты, непосредственно выполняющие функции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью собственными силами и средствами, т.е. должны учитывать требования

местных органов исполнительной и представительной власти.

Их правовой статус регламентируется типовым Положением об управлении внутренних дел и соответствующим положением, которое утверждается Министром внутренних дел Кыргызской Республики (пп. 4 п. 9 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224).

Начальники всех территориальных органов внутренних дел Кыргызской Республики назначаются на должность и освобождаются от должности Министром внутренних дел Кыргызской Республики с согласия главы государственной администрации области или района, мэра города республиканского или областного подчинения [156].

В то же время следует подчеркнуть, что территориальные органы внутренних дел Кыргызской Республики не являются структурными подразделениями местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и не находятся в двойном подчинении (как это было в советское время), т.е. они не подчинены, хотя отчасти и подконтрольны указанным органам.

Начальники ГУВД г. Бишкека, УВД г. Ош и областей являются старшими оперативными начальниками в отношении командиров специальных моторизованных соединений и воинских частей внутренних войск, дислоцированных на территориях соответствующих областей.

Третий уровень – городской, районный в областях, районный в городах – охватывает подразделения системы МВД Кыргызской Республики в городах, районах и иных административно-территориальных единицах.

Органом внутренних дел, обслуживающим муниципальное образование (город, район в городе, айылный округ), является городской, районный отдел внутренних дел – ГОРОВД (горрайорган). Они являются основным звеном

МВД не потому, что многочисленны, а потому, что выполняют основной объем работы в МВД, решают непосредственно повседневные задачи охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на территории города, района или округа, имеют непосредственную связь с населением и формирует общее мнение об органах внутренних дел Кыргызской Республики в целом.

Структура и правовое положение горрайоргана регламентированы приказом МВД Кыргызской Республики [151], так же как и организация работы ГОРОВД [94]. Структура ГОРОВД аналогична структуре УВД области. В них входят территориальные (городские, поселковые) отделы (отделения) милиции, которые обслуживают определенную часть муниципального образования с населением свыше 30 тыс. жителей (микрорайоны, поселок, крупная постоянно действующие рынки и др.).

Структура и деятельность территориальных отделов внутренних дел Кыргызской Республики регламентируется приказом МВД Кыргызской Республики. Возглавляет их начальник, в подчинении которого находятся, как правило, 2-3 заместителя, имеющих в подчинении основные службы (дежурную часть, уголовный розыск, участковых инспекторов милиции, патрульно-постовую службу, группу анализа и учета, группу обеспечения и обслуживания).

Территориальные органы МВД Кыргызской Республики представляют собой важнейшую составную часть единой системы государственного управления, где не до конца урегулирована правом проблема компетенции МВД, ГУВД, УВД. Нуждается в корректировке характер их взаимоотношений с региональными органами власти, а также процедура создания, реорганизации, ликвидации ОВД. До настоящего времени не имеет четкого предметного разрешения проблема соотношения планирования борьбы с преступностью на республиканском, центральном уровне, на уровне области и района. Следовательно, необходим комплексный скоординированный подход как в стране в целом, так и в отдельных ее регионах.

Безусловно, прав А.П. Коренев, утверждая, что основой всей системы органов внутренних дел является та часть ее, которая представлена сочетанием второго и третьего уровней управления. Именно в этой части системы реально осуществляются все ее основные функции и обеспечивается непосредственное конкретное управление деятельностью по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью [114,с.61].

В соответствии со стратегическим, оперативным и тактическим уровнями управления [49,с.42-43;110,с.14] рассмотренные уровни структуры МВД можно характеризовать следующим образом.

1. Стратегический уровень МВД – деятельность руководителей и органов управления по определению и реализации долгосрочных, приоритетных, крупномасштабных целей развития МВД в соответствии с правоохранительной политикой государства.

2. Тактический уровень – решение конкретных задач, определенных законами, положениями, планами на конкретный период деятельности МВД.

3. Оперативное управление обеспечивает процесс своевременного реагирования на повседневное и резкое изменение оперативной обстановки, принятия оперативных решений и незамедлительного претворение их в жизнь. Отметим, что все виды управления в разном соотношении присущи всем трем уровням структуры.

Вместе с тем в деятельности центрального аппарата МВД имеются признаки тактического и оперативного управления, поскольку: во-первых, МВД осуществляет наряду с перспективным, долговременным и текущим управлением также непосредственное оперативное управление подчиненными ОВД; во-вторых, силами сотрудников центрального аппарата на местах осуществляется оперативное управление в экстремальных ситуациях, при раскрытии и расследовании особо сложных преступлений и других чрезвычайных обстоятельствах [131;132;129].

Несмотря на то, что тактическое и оперативное управление являются

неотъемлемой частью деятельности ОВД, тем не менее наиболее характерны для территориального и в некоторой степени для регионального уровней. В горрайорганах основную роль играет оперативное управление, поскольку: во-первых; большая часть заявлений и сообщений о происшествиях, поступающие в ОВД, носят оперативный характер; во-вторых, оперативное управление как наиболее сложный вид способствует принятию нестандартных оперативных решений в условиях дефицита информации и времени. Наполеон говорил: «выиграл сражение не тот, кто дал хороший совет, а тот, кто взял на себя ответственность за его выполнение и приказал выполнить» [144,с.101].

МВД обладает не только общими чертами, характерными для социального управления (государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный, творческий характер; непосредственно организующая направленность, повседневность, непрерывность), но и особенными, которые обусловлены местом МВД в системе обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики [25].

Таковыми особенными чертами являются охранительная направленность, применение непосредственного принуждения и военный тип организации. Охранительная направленность заключается в организации и практическом осуществлении охраны прав и законных интересов граждан, общественного порядка и безопасности от преступных и иных противоправных посягательств с особенностями механизма управления в отрасли внутренних дел и специфическим комплексом управленческих функций, методов и форм управляющего воздействия на общественные отношения. Именно по этой причине для МВД определен большой объем контрольно-надзорных полномочий, распространяющихся на неподчиненные в организационном отношении предприятия, учреждения, организации, их должностных лиц, а также граждан; проведение в жизнь специальных ограничительных правовых режимов [134,с.49-55], запретов на совершение определенных действий, лицензионно-разрешительных систем на объекты, бесконтрольное

пользование которыми может создать угрозу общественному порядку и безопасности. В непосредственном принуждении состоит коренное отличие МВД Кыргызской Республики от других субъектов обеспечения национальной безопасности, которые принимают решения о применении мер принуждения, предусмотренных законом [24].

Непосредственная реализация этих мер осуществляется МВД, которому подчинены основные аппараты непосредственного административно-правового и уголовно-правового принуждения; изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу, специальные отряды быстрого реагирования (СОБР), приемники-распределители для лиц, арестованных в административном порядке. Военный тип организации МВД Кыргызской Республики определяется наличием характерных черт (вооруженности, форменной одежды, специальных званий, принятием присяги и др. [118]), что связано со спецификой деятельности МВД (например, быстрым изменением оперативной обстановки, необходимостью использования огнестрельного оружия и специальных средств и др.). К тому же внутренние войска осуществляют деятельность в соответствии с военными принципами.

В настоящее время органы внутренних дел Кыргызской Республики претерпевают преобразования, обусловленные изменениями в экономической, политической, социальной жизни, обострением криминогенной обстановки и возрастающими требованиями общества в условиях построения демократического правового государства, в связи с чем структура некоторых подразделений и органов, в том числе МВД меняется. Только за последние 20 лет из состава МВД были выведены уголовно-исполнительная система, Государственная противопожарная служба, Управление по борьбе с экономическими преступлениями в связи с образованием Финансовой полиции Кыргызской Республики, были значительно сокращены штаты подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и

психотропных веществ в связи с образованием Агентства Кыргызской Республики по контролю наркотиков, Главное управление погранично-ветеринарной карантинной службы передано в ведение Министерства сельского хозяйства Кыргызской Республики.

При создании Главного управления по борьбе с организованной преступностью в 2006 году (преобразованного позднее в Управление) основными направлениями его работы были определены оперативно-розыскные, поисковые и профилактические мероприятия, для чего, с учетом степени важности и результативности принимаемых мер, работа по эффективной реализации поставленных задач была организована поэтапно:

- оперативное прикрытие и пресечение фактов совершения убийств «заказного» характера и с признаками криминальных разборок;
- выявление членов ОПГ, постановка их на специализированный учет, сбор информации с последующим принятием мер по их разоблачению;
- раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений имеющих общественный резонанс;
- профилактическая работа, устранение причин и условий, способствующих формированию ОПГ.

Однако в ходе анализа результатов работы стала очевидной необходимость изменения ее методов, в частности, потребность в усилении работы на местах, в регионах республики. Поскольку в территориальных подразделениях ОВД отсутствуют соответствующие службы и усилий одного УБОП явно недостаточно, представилось более целесообразным проводить работу по противодействию организованной преступности совместными усилиями имеющихся на местах служб уголовного розыска и подразделений по борьбе с наркобизнесом, поскольку незаконный оборот наркотиков в большинстве случаев представляет собой проявление организованной преступной деятельности, а подчас является и источником ее финансирования.

В свете этого, усиление координации всех задействованных

подразделений и повышение эффективности работы на местах было обеспечено в ноябре 2008 г. введением Управления по борьбе с организованной преступностью и Управления по борьбе с наркобизнесом в состав Главного управления уголовного розыска МВД Кыргызской Республики, что позволило также устранить дублирование в работе по указанным взаимосвязанным направлениям.

Однако, несмотря на многочисленные преобразования в системе органов внутренних дел за все годы суверенитета Кыргызской Республики, результаты которых, по нашему мнению, не всегда позитивны, поскольку чаще всего имели место субъективные факторы, волевые решения отдельных личностей [64,с.134], МВД Кыргызской Республики является самым многочисленным правоохранительным органом, субъектом обеспечения национальной безопасности, совершенствование организационной структуры которого необходимо осуществлять с учетом следующих принципов:

- единства и целостности МВД, сочетающей вертикальную подчиненность и самостоятельность территориальных и транспортных органов внутренних дел;

- надежности управления, обеспечивающей устойчивость и мобильность всех элементов системы;

- рациональной минимизации функций, их конкретности и распределения между элементами системы;

- простоты и гибкости организационных структур;

- научной обоснованности, преемственности, плановости осуществления преобразований системы;

- приоритетной ориентации деятельности служб на решение задач борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

Для этого, по нашему мнению, необходимо решить следующие задачи:

- повысить эффективность управления и служебно-боевой готовности ОВД и ВВ;

- создать полноценную правовую базу функционирования МВД Кыргызской Республики;
- максимально использовать положительно зарекомендовавшие себя на практике формы и методы оперативной, служебной и служебно-боевой деятельности, обеспечить внедрение научных рекомендаций и приемлемого в условиях Кыргызской Республики зарубежного опыта;
- улучшить работу с кадрами, повысить уровень профессионализма, исполнительской дисциплины и научной организации труда;
- укрепить деловое сотрудничество с другими правоохранительными органами, налаживать взаимодействие с населением и институтами гражданского общества;
- расширять и углублять взаимовыгодные международные связи;
- довести до нормативного уровня финансовое и материально-техническое обеспечение;
- правовую и социальную защиту личного состава органов внутренних дел;
- обеспечить собственную безопасность системы ОВД и ВВ.

2.3. Содержание и формы организации взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства

Организация взаимодействия субъектов системы органов МВД реализуется на практике в конкретных формах. Если функции МВД Кыргызской Республики раскрывают основное направление целенаправленного воздействия органов внутренних дел на объекты, то формы управления показывают, какими путями осуществляется целенаправленное взаимодействие субъектов системы органов МВД.

Форма взаимодействия есть способ выражения методов управленческой

деятельности. Без нее тот или иной субъект управления лишь имеет возможность осуществить свое воздействие на управляемый объект. Чтобы эта возможность стала реальной, он должен совершить конкретные действия и облечь их в определенную форму, то есть придать им внешнее выражение. Форма, следовательно, по существу есть внешнее выражение самого управляющего взаимодействия субъектов органов МВД.

В научной литературе данная проблема разработана пока еще недостаточно. Существо форм управления определяется по-разному. Формы управления часто путают с функциями и даже методами управления. Так, например, С.С. Студеникин указывает, что формы управления предоставляются в качестве элементов содержания управления, имеющих самостоятельное значение, из которых складывается деятельность органов государственного управления [141,с.21]. Манохин В.М. под формой государственного управления понимает определенную часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений; вся управленческая деятельность складывается из определенных форм (например, принятия решения); под формой управленческой деятельности понимают организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ним задач [89,с.154].

Приведенные суждения – разноречивые и сходные – дают, тем не менее, определенную базу для формулирования обобщающего вывода. В конечном счете, под формой организации взаимодействия субъектов системы органов МВД понимается ее практическое выражение в конкретных действиях органов внутренних дел и других субъектов управления.

Рассматривая формы организации взаимодействия, следует иметь в виду, что имеется другое понятие – «организация», которое в научной литературе трактуется неоднозначно. В одних случаях под данной научной категорией подразумевается определенное социальное образование:

государственный или общественный орган, трудовой коллектив; в других – состояние объекта или субъекта, их упорядоченность и целостность в функциональном и структурном отношениях. Наконец, организация может быть представлена как один из важных элементов взаимодействия, т.е. как сознательная деятельность, направленная на упорядочение состояния тех или иных социальных образований.

Понятие «организация» употребляется в двух основных значениях: организация как состояние управляемого объекта (системы) и организация как функция взаимодействия или элемент управленческого цикла [55,с.49-54;72,с.28;70,с.5].

Первое значение предполагает упорядоченное состояние управляемой системы, ее внутреннюю структуру. Лучше всего данное понимание организации проявляется тогда, когда какую-либо социальную систему определяют как организацию, предназначенную для решения конкретных задач. Именно это имеется в виду, когда, например, говорят об общественных организациях. Как организация может быть рассмотрена и нематериальная система, в частности, система идей и представлений о праве, законности, поведении и правосознании.

В любом случае организация рассматривается в качестве достаточно стабильного образования, имеющего свою структуру. В таком смысле организациями являются и государство, и государственные органы всех уровней, в том числе и органы внутренних дел. Момент стабильности, вкладываемый в такое понимание организации, позволяет ставить и решать вопрос о создании организационных схем и моделей тех или иных государственных органов, что, в свою очередь, дает возможность исследовать их внутреннюю структуру и осуществлять поиск наиболее перспективных путей построения.

Второе значение понятия «организация» – организация как взаимодействие. В отличие от первого, это понятие предполагает не

стабильность, а динамичность. В данном случае организация – это деятельность. Организация как деятельность, в свою очередь, имеет два аспекта: во-первых, деятельность по построению и совершенствованию структуры какой-либо системы, и, во-вторых, деятельность по проведению в жизнь каких-либо решений в рамках функционирования определенно и достаточно стабильной системы. Первый аспект может быть охарактеризован как своеобразная «организация организации», второй – как составная часть организации взаимодействия. Именно последнее значение понятия «организация» будет предметом нашего рассмотрения.

Понятие «организация» зачастую рассматривается также как синоним понятия «управление» [154,с.98-165]. Это вызвано не только тем, что организация исполнения управленческого решения составляет центральный рабочий элемент управленческого цикла, но и тем, что организационные моменты буквально пронизывают всю деятельность по управлению. Так, даже выдвижение управленческих гипотез подчас необходимо организовать. Поэтому принято считать, что само управление нуждается в организации. Организация системой «самой себя», т.е. организация организации также воспринимается в качестве самого управления как такового. Тем не менее, понятия «управление» и «организация» не синонимы, их необходимо различать (управленческая категория выходит за пределы нашего исследования и далее мы будем к ней возвращаться только при рассмотрении взаимодействия и его организации). Между различными понятиями «организация» существует тесная связь. Организация, выступающая как упорядоченное состояние системы, есть результат целенаправленного осуществления организаторской функции взаимодействия.

Последнюю правомерно назвать функцией «организации организаций». Ее выполнение предполагает создание конкретных социальных систем; формирование их функциональной и организационной структур; обоснование штатной численности; подбор и расстановку кадров; информационное,

материально-техническое и финансовое обеспечение данной системы; установление между ее элементами устойчивой взаимосвязи, гарантирующей их надежное взаимодействие. Возникающие здесь задачи решаются различными средствами с учетом специфики создаваемой системы, но с единой целью – определить, закрепить и обеспечить реализацию всего комплекса организационных отношений, необходимых для эффективного ее функционирования [167;113;86].

Взаимодействие как деятельное проявление целостности любой социальной системы органически присуще ей, в силу чего носит объективный характер. Однако согласованная совместная деятельность элементов системы может быть разной степени эффективности. Взаимодействие элементов социальной системы самым тесным образом связано с понятием «организация» [54,с.53-59].

Трудность теоретического осмысления данного вопроса заключается в полемичности самого термина «организация», по поводу которого в литературе до сих пор нет единства мнений.

Отсутствие однозначного толкования организации, хотя бы в разных ее аспектах, вынуждает нас специально остановиться на этом вопросе – в противном случае мы будем лишены необходимого теоретического фундамента для исследования взаимосвязей и соотношений понятий «взаимодействия» и «организации взаимодействия». Понятие «организация» и все его разновидности отражают реальные социальные явления и процессы огромной сложности и политической важности. Организация во всех своих проявлениях затрагивает практически все сферы общественной жизни. Особенно важна ее роль в развитии и становлении правового государства, ускорении социально-экономического развития. В целях дальнейшего исследования нам необходимо уточнить объем понятия «организация». Прежде всего целесообразно уяснить сущность понятия «организация», которое в принципе одинаково проявляется в любой социальной системе при

решении тех или иных организационных вопросов. Изучение имеющейся по данной проблеме литературы показало, что термин «организация» употребляется в следующих смысловых значениях: во-первых, в качестве организационного воздействия (организация организации), рассмотренного в статике как нечто данное. Первым такое понимание одного из аспектов сущности организации сформулировал В.И. Терешенко, утверждавший, что под организацией понимается структура, в рамках которой проводятся определенные мероприятия [150,с.98]. Если хотите, организация – это «статика» дела, управление – его «динамика». Этот же аспект лег в основу монографии Д.М. Гвишиани «Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий».

Во-вторых, в качестве структурного объекта и субъекта (одновременно) взаимодействия, здесь под организацией понимаются разновидности государственных и общественных организаций и учреждений [120,с.129].

Прежде всего нуждаются в уточнении понятия: «взаимодействие» и «организация взаимодействия». Приходится констатировать, что даже в научных трудах, специально посвященных проблемам взаимодействия, дающих их теоретическое обоснование, сплошь и рядом названные понятия употребляются как синонимы или подменяются одно другим [6;168;14].

При этом оба понятия, сохраняя сущностную и содержательную самостоятельность, органически связаны друг с другом. Связь эта проявляется в той же мере, как и взаимозависимость между любыми видами исполнительской и организационной деятельности. При разграничении рассматриваемых понятий важно также иметь в виду различный характер возникающих отношений между ними, с одной стороны, и субъектами организации – с другой. В первом случае имеют место, так сказать, производственные отношения, применительно к системе МВД их называют обычно оперативно-служебными. Во втором – организация взаимодействия между субъектами – центральным аппаратом МВД и региональными

(местными) уровнями органов внутренних дел.

Таким образом, организация взаимодействия переводит собственное взаимодействие, объективно присущее элементам системы, в качественно новое состояние – организованное взаимодействие, являющееся уже результатом управленческой функции.

Несомненно, организация взаимодействия является составной частью более общей функции управления – «организации», но, принимая во внимание явную укрупненность последней, может рассматриваться в качестве самостоятельной, административно-правовой [60,с.9;82,с.32-38;49-50]. Действительно близкими и сопоставимыми являются, как было указано выше, понятия «координация» и «организация» взаимодействия. Причем понятия эти близки настолько, что иногда их вообще не разделяют, употребляя в качестве равнозначных [154,с.138;148,с.127]. Родовым признаком, объединяющим названные понятия, является согласование деятельности элементов социальной системы путем применения властных полномочий.

Однако является ли это совпадение рассматриваемых понятий в полном объеме? Убедительно выглядит позиция, в соответствии с которой организация взаимодействия трактуется как одно из проявлений координации, поскольку последняя включает в себя и вопросы разделения труда в системе, распределения задач между структурными подразделениями и их функциональных обязанностей, обеспечения единой стратегии, установления определенных отношений между элементами системы. Этот теоретический вывод важен для любой социальной системы и в практическом плане, так как позволяет четко разграничить права и обязанности руководителей – субъектов взаимодействия, установить объем их компетенции с помощью соответствующих нормативных актов. Тем более важен такой подход к определению круга обязанностей и полномочий должностных лиц при осуществлении охраны общественного порядка в такой сложной в функциональном и организационном отношениях системе какой является

МВД.

Термин «организаторская работа» широко распространен в обиходе МВД, часто употребляется в ведомственных нормативно-правовых актах [99]. Поэтому уточнение соответствующего понятия, разграничение его со смежными, в частности, с организацией взаимодействия, имеет и сугубо практическое значение. Для определения сущности организации взаимодействия необходимо четкое уяснение его цели, объектов, субъектов и предмета.

Поскольку взаимодействие есть проявление ценно, объективно присущего системе свойства – целостности, постольку целью организации взаимодействия является усиление названного свойства во всех его проявлениях с тем, чтобы максимально использовать преимущества совместной деятельности в интересах эффективного и рационального решения общих стоящих перед системой МВД задач.

Такое определение цели организации взаимодействия, по нашему мнению, согласуется, во-первых, с сущностью взаимодействия, его генезисом, во-вторых, с представлением об организации взаимодействия как административно-правовой функции в области управления внутренних дел.

Исходя из того, что взаимодействие должно обеспечивать комплексное использование сил и средств данной социальной системы, объектом организации взаимодействия является фактическое состояние комплексного использования сил и средств этой системы. Компонентами объекта организации взаимодействия выступают степень согласованности элементов системы, степень организационно-правовых отношений между ними, степень эффективности методов и форм осуществления взаимодействия. Организация взаимодействия, как мы уже не раз подчеркивали, – это не только управленческая, но и административно-правовая деятельность, и предмет ее составляют субординационные отношения, а также методы и формы их реализации.

Изучение литературы по данному вопросу [74;46], а также практики деятельности ряда министерств и ведомств, управлений и отделов внутренних дел позволяет, с одной стороны, рассматривать организацию взаимодействия субъектов МВД как диалектическое единство его содержания и формы, с другой стороны – систематизировать основные направления (пути), методы и формы организации такого взаимодействия.

Содержание организации взаимодействия структурных элементов МВД сводится к определению направлений (путей), методов (способов) и форм (тактики) их совместной деятельности, в том числе в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Формы этого взаимодействия предполагают разработку и практическое применение его соответствующих методов и форм.

На практике содержание и формы взаимодействия структурных подразделений МВД проявляются как единая и неделимая система диалектически взаимосвязанных и совпадающих по их внешнему проявлению элементов, важнейшими Из которых являются:

- уяснение и детализация стоящих проблем, определенных законодательством, решениями местных органов власти и управления с учетом специфики территории;
- постановка на этой основе конкретных задач по взаимодействию субъектов охраны общественного порядка с учетом оперативной обстановки и реальных возможностей сил и средств;
- определение и организация устойчивых и оптимальных подсистем взаимодействия, стимулирование их оперативно-служебной деятельности, обеспечение их необходимыми людскими и материальными ресурсами;
- планирование согласованных мероприятий при осуществлении охраны общественного порядка;
- подготовка, обучение участников взаимодействия приемам совместной деятельности;

- контроль за осуществлением взаимодействия, включающий учет, анализ, оценку проведенных мероприятий и проверочную деятельность;
- регулирование подсистем взаимодействия путем внесения необходимых корректив в их организацию, расстановку сил и средств, задачи и способы деятельности;
- постоянное совершенствование организации взаимодействия и его осуществление на основе достижений науки и передового опыта;
- заслушивание руководителей субъектов взаимодействия по вопросам его организации;
- проведение совещаний и деловых встреч с участниками взаимодействия; изучение материалов, характеризующих работу взаимодействующих служб и подразделений по выполнению общей задачи;
- организация инструктажей участников взаимодействия, а также личное их проведение руководителями при постановке задач повышенной сложности;
- издание приказов и обзоров по результатам использования сил и средств;
- осуществление маневра взаимодействующими силами и средствами, распределение и перераспределение их в соответствии с требованиями сложившейся обстановки;
- обмен информацией и осуществление взаимных консультаций.

Поскольку организация взаимодействия является разновидностью административно-правовой деятельности и предполагает наличие государственно-властных полномочий (последнее достаточно очевидно из приведенного перечня методов и форм), постольку объектами организации взаимодействия, по крайней мере, в принципе, должны быть субъекты управления данной системы [16,с.57-75;139,с.150-158;477-490]. В силу этого характеристики субъектов взаимодействия и субъектов управления организации взаимодействия в основном совпадают по своим параметрам. Отсюда в качестве компонентов субъекта организации взаимодействия

правомерно рассматривать:

- во-первых, институционные субъекты управления – органы или аппарат, например, МВД, ГУВД области и другие;
- во-вторых, персонифицированные субъекты взаимодействия (управления) органов и управленческих аппаратов, например, министр, начальники УВД, их заместители и другие должностные лица. Под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию занимающее должность и осуществляющее функции представителя власти, либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в органах внутренних дел [81,с.6].

В юридической литературе неоднократно подчеркивается, что понятие «субъект организации взаимодействия» уже понятия «субъект управления». Это естественно, так как субъект управления наряду с организацией взаимодействия осуществляет и другие функции, выходящие за пределы изучения дисциплины административного права. Однако вряд ли это различие имеет практическое значение, гораздо более существенными представляются различия между субъектами организации взаимодействия в пределах той или иной системы. Особенную практическую значимость приобретает вопрос дифференциации субъектов организации взаимодействия в больших социальных системах, отличающихся многообразием функциональных и организационных связей. Поэтому этот вопрос заслуживает специального рассмотрения, что и сделаем мы в процессе изложения материалов исследования организации взаимодействия между структурными подразделениями органов внутренних дел.

Рассмотрение всех аспектов сущности организации взаимодействия субъектов системы органов МВД позволяет выделить обязательные признаки, необходимые для выработки единства понимания:

- принадлежность организации взаимодействия при осуществлении

охраны общественного порядка к административной деятельности;

- ее направленность на всестороннее обеспечение совместного использования сил и средств участников взаимодействия в интересах эффективного и рационального решения сложных для системы МВД проблем;

- ее осуществление субъектами, наделенными властными полномочиями;

- ее реализация формами и методами, адекватными характеру решаемых задач.

Однако названных аспектов для рассмотрения сущности организации взаимодействия недостаточно, необходимо учесть ряд обстоятельств, а именно:

- эти органы выполняют комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных функций, реализация которых направлена на решение единой задачи – укрепление законности и правопорядка, снижение преступности и устранение причин, ее порождающих;

- мероприятия, направленные на решение единой задачи, могут быть эффективными лишь в том случае, если осуществляются не разрозненно, а на основе совместных действий;

- взаимодействие в деятельности структурных подразделений органов внутренних дел при осуществлении охраны общественного порядка исключает параллелизм и дублирование, повышает эффективность использования специфических для каждого из них методов и форм работы;

- объективные предпосылки взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел в стремлении получить максимальный эффект в борьбе с нарушениями общественного порядка.

Содержание организации деятельности во многом зависит от ее конкретной цели – создания новой системы либо совершенствования существующей.

Однако на практике формирование системы взаимодействия

структурных подразделений органов внутренних дел чаще всего осуществляется на основе уже сложившихся отношений. Таким образом, в любом случае в первую очередь необходимо четкое определение либо уточнение предназначения самого взаимодействия, т.е. его целей и задач. Содержание организации взаимодействия составляет систему знания о нем. Данная система должна включать в себя теории, законы, понятия, определения, принципы, вырабатываемые в процессе познания и служащие источником подготовки практических рекомендаций по совершенствованию взаимодействия.

Содержание взаимодействия зависит от степени познания его предмета, который всегда богаче и разнообразнее, чем фактически полученные о нем знания, развитие понятия взаимодействия отражается именно в постоянном расширении его содержания, в появлении на основе дифференциации и интеграции научных знаний обобщенной информации о взаимодействии субъектов. Далее, рассматривая содержание организации взаимодействия, мы приходим к выводу, что в зависимости от содержания деятельности и времени действия, оно может быть внутреннее и внешнее, постоянное и временное [30,с.134;52;35;36].

Внутреннее взаимодействие – совместная деятельность субъектов управления одной системы, направленная на внутриорганизационную деятельность («командир отделения – командир взвода – командир роты»).

Внешнее взаимодействие – совместная деятельность субъектов управления разных систем, направленная на достижение общей цели («командир взвода патрульно-постовой службы и начальник поста ГУОБДД» и т.д.). Общими формами взаимодействия выступают совместные действия по анализу оперативной обстановки; подготовке и принятию управленческих решений; планированию отдельных направлений деятельности; проведению мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений; подготовке к проведению совещаний, семинаров, подведению итогов. На наш

взгляд, этого недостаточно. Необходимо учесть такую форму взаимодействия как внесение предложений по совершенствованию деятельности в вышестоящие руководящие органы.

Организация взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел при осуществлении охраны общественного порядка, по нашему мнению, должна включать в себя следующие элементы: определение сил, которые будут выступать при взаимодействии; разработку общего плана действий сторон; постановку задач перед каждой из сторон; определение способов и средств поддержания связи между субъектами взаимодействия; осуществление конкретных управленческих воздействий при взаимодействии; осуществление контроля действий сторон и оценку деятельности субъектов взаимодействия.

Таковы перечисленных организационно-правовые формы и методы организации взаимодействия.

Следовательно, дополняя друг друга, структурные подразделения органов внутренних дел, как субъекты обеспечения внутренней безопасности государства и охраны общественного порядка системы МВД, способны решать сложные задачи. Однако успех может быть достигнут лишь при условии должной организации взаимодействия таких сил, значительно отличающихся спецификой повседневно реализуемых функций, принципами организационного построения, формами и методами работы. В связи с этим к организации взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел предъявляются чрезвычайно жесткие требования. Большинство из них реализуется на практике интуитивно, иногда путем «проб и ошибок».

Однако существенные различия в объектах взаимодействия и его организации, формах и методах осуществления делают, на наш взгляд, невозможным использование «готовых рецептов» при несении повседневной службы. Их автоматическое использование в сфере охраны правопорядка и борьбы с преступностью не только не принесет ожидаемого эффекта, но и

может причинить существенный вред. Вместе с тем разработка научно обоснованных принципов по организации взаимодействия структурных подразделений органов внутренних дел представляет собой весьма сложную, многогранную проблему, нуждающуюся в специальном самостоятельном исследовании.

На основе вышеизложенного можно сформулировать определение организации взаимодействия субъектов системы органов МВД: это – относительно самостоятельный вид административно-правовой деятельности, состоящей в согласовании их функций и действий (деятельности) этих органов по целевым установкам, направлениям, силам, средствам, месту, времени, методам и формам. Существенные признаки организации взаимодействия – определение количественных и качественных характеристик субъектов взаимодействия, внутренняя согласованность их функций и действий, всестороннее обеспечение совместного использования их сил и средств, адекватность используемых ими методов и форм деятельности в интересах эффективного и рационального решения стоящих перед ними задач.

В условиях полноценной организации взаимодействия органов МВД Кыргызской Республики существенно повышается эффективность их деятельности. В числе их наиболее существенных результатов взаимодействия следует назвать:

- увеличение совокупных сил, используемых для достижения поставленной цели (эффективность кооперированного труда);
- возрастание размаха предпринимаемых действий и усиление их влияния на состояние оперативной обстановки.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3.1. Совершенствование правового обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних дел Кыргызской Республики

Роль права в наши дни велика, как никогда ранее, поскольку право становится не только средством управления, но и системой основных прав и свобод человека и гражданина [153,с.23].

Поскольку право представляет из себя систему формально определенных, общеобязательных и специально обеспеченных норм, установленных или санкционированных государством для регулирования тех или иных общественных отношений в согласованных им социальных интересах [147,с.221], то правовое обеспечение управления, может обоснованно восприниматься, во-первых, в качестве системы норм, регулирующих общественные отношения в сфере управления, а, во-вторых, как процесс установления, изменения или отмены последних. Другими словами, правовое обеспечение управления в этом аспекте видится двояко: а) как внешняя по отношению к субъекту управления система правил (норм), закрепленных правовыми актами и призванных руководить его поведением; б) как нормотворческая деятельность, направленная на формирование данной системы норм [46,с.38].

В данном понимании дается определение рассматриваемой категории представителями науки управления органами внутренних дел: «Правовое обеспечение управления – это подфункция организационной функции, связанная с нормативным закреплением организационной структуры в целом и ее структурных подразделений, в частности, должностных инструкций, а

также важнейших сфер деятельности организации и ее членов. Правовое обеспечение управления реализуется путем различных положений, инструкций, правил, уставов, норм и т.д.» [170,с.165].

Вместе с тем указанное понятие содержит элементы других функций управления, так как основывается на необходимости прогнозирования, планирования и контроля процессов правового воздействия. На комплексный характер правового обеспечения управления указывает Ю.А. Тихомиров, выделяя следующие его элементы: а) издание правовых актов с учетом общественных потребностей; б) изучение правовых актов всеми работниками при вступлении в должность и в процессе их деятельности; в) правовое воспитание и правовая пропаганда как средства повышения правовой культуры и профессиональной квалификации работников; г) правильное применение юридических норм для оптимального решения задач управления; д) анализ практики применения законодательства, правовых актов; е) контроль за соблюдением законности, предотвращение и устранение ее нарушений, применение поощрительных или наказательных мер воздействия к должностным лицам; ж) совершенствование законодательных и иных актов, изменение, отмена устаревших [152,с.8].

Определение понятия «правовое обеспечение» в широком смысле дано также в Концепции совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 13 сентября 1999 г. № 693. Здесь оно представляется как деятельность аппарата управления и, в первую очередь, юридических подразделений в системе МВД России, обеспечивающая успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска задач. Концепция исходит из того, что содержание правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации образуют:

а) нормотворческая деятельность, включающая в себя:

- разработку либо участие в разработке проектов нормативных правовых актов Российской Федерации;

- проведение юридическими подразделениями правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в системе МВД России;

- подготовку заключений (отзывов) на проекты нормативных правовых актов, поступающих в органы внутренних дел;

- сопровождение проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в системе МВД России, в соответствующих органах государственной власти;

- официальное толкование нормативных правовых актов МВД России;

- б) защита юридическими средствами имущественных интересов системы МВД России;

- в) информационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел, которое предполагает:

- ведение систематизированного учета нормативных правовых актов, международных договоров, поддержание их в контрольном состоянии; организацию хранения международных договоров межведомственного характера, заключаемых по линии МВД России;

- обеспечение доступа пользователей к автоматизированным справочным правовым системам;

- консультирование юридическими подразделениями сотрудников, военнослужащих и работников системы МВД России по правовым вопросам, касающимся деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

- разъяснение (пропаганда) юридическими подразделениями законодательства о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

- анализ, обобщение и распространение передового опыта по вопросам правового обеспечения организации и деятельности системы МВД России, подготовку рекомендаций и методических материалов;

- обеспечение официального опубликования нормативных правовых актов МВД России, не подлежащих государственной регистрации;
- оказание методической и практической помощи в организации правовой работы в системе МВД России.

Как видно, указанная Концепция нормативно устанавливает достаточно объемный перечень основных форм служебной деятельности, составляющих содержание правового обеспечения, который предназначен для практического использования органами внутренних дел и их должностными лицами.

Однако для научного представления о правовом обеспечении следует посмотреть на проблему шире, так как исследуемая категория не исчерпывается деятельностью юридических подразделений системы МВД. Правовая основа функционирования органов внутренних дел включает в себя все многообразие правовых актов, начиная с Конституции и заканчивая должностной инструкцией того или иного сотрудника. В ее формировании участвует множество государственных органов, а внутри системы МВД, не только юридические подразделения, но и практически все субъекты управления. Кроме того, нельзя не признать, как справедливо отмечает В.В. Дралов, что в сферу правового обеспечения системы МВД (в широком понимании) в качестве одной из составляющих входит вся совокупность правоприменительных актов, направленных на урегулирование организации и функционирования этой системы [46,с.43].

В зависимости от области применения правовых норм, регулирующих управленческую деятельность в органах внутренних дел, можно говорить о «правовом обеспечении планирования», «правовом обеспечении управления профилактикой», «правовом обеспечении руководителя МВД, УВД», и т.д.

Правовое обеспечение управления осуществляется в целях совершенствования форм управленческой деятельности, улучшения внутриорганизационных отношений, рационализации управленческого процесса, внедрения передовых приемов и методов управления, оптимизации

организационных структур управления и т.д.

На наш взгляд наиболее полное определение понятия «правовое обеспечение управления органами внутренних» сформулировано В.В. Драловым, который определил его как комплекс юридических средств и способов деятельности, нацеленных на регулирование построения и функционирования системы управления МВД и которое включает в себя: правовую деятельность (правотворчество, правоприменение и правоохрану в сфере управления органами внутренних дел), правовые средства (юридические нормы, индивидуальные правовые предписания и правовые акты, нацеленные на упорядочение системы управления), правовое сознание участников управленческих отношений (представление о правовых явлениях, их субъективный образ), процесс формирования правосознания (юридическое образование, приобретение правового опыта, правовое мышление) [46,с.45].

Автор отмечает, что в период 2001-2008 гг. при участии МВД Кыргызской Республики принято 98 законов, 124 указа Президента Кыргызской Республики, 245 постановлений Правительства Кыргызской Республики, издано 4 378 ведомственных нормативных правовых актов. Значительно расширена международно-правовая база деятельности органов внутренних дел, которая все более интегрируется в международное полицейское сообщество. При участии МВД заключено 65 международных договоров. Кыргызстан стал участником многих важнейших международно-правовых конвенций и соглашений правоохранительной направленности, таких, как Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. [50], Конвенция против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [51], был одним из исполнителей Межгосударственных программ совместных мер борьбы с преступностью на 2003-2004, 2005-2007 гг.

С обретением Кыргызстаном независимости и суверенитета стали активно развиваться внешнеполитические и экономические связи. Появилась

необходимость в органе, который координировал бы международные связи МВД Кыргызской Республики с дипломатическими службами, международными организациями, правоохранительными органами зарубежных стран, проводил бы юридическую экспертизу базовых документов МВД. Приказом МВД Кыргызской Республики № 266 от 1 августа 1995 года был создан Экспертно-юридический отдел (ЭЮО), как структурное подразделение Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. В последующие годы МВД был подписан ряд межведомственных договоров и соглашений как в рамках СНГ так и с правоохранительными органами стран дальнего зарубежья, принимали активное участие во вновь созданных международных организациях, таких как «Шанхайская организация сотрудничества», «Организация Договора о коллективной безопасности», Антитеррористического центра, ОБСЕ и т.д. Кроме этого, в целях более тесного и эффективного сотрудничества сотрудники МВД Кыргызской Республики были направлены соответствующими представителями в г. Москву Российской Федерации и г. Алматы Республики Казахстан. Из-за возникшей необходимости в 2001 году ЭЮО был преобразован в Управление правового обеспечения и международного сотрудничества, были утверждены основные направления правовой работы в системе МВД Кыргызской Республики – нормотворчество; международно-правовая работа; правовой контроль; договорно-правовая работа; судебно-исковая работа [121].

Ежегодно Управлением проводятся сотни юридических экспертиз проектов законов и иных правовых актов, разрабатываемых МВД и Кабинетом Министров Кыргызской Республики, подготавливаются десятки проектов законов, нормативно-правовых актов МВД и Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Вместе с тем в правовом обеспечении внутренней безопасности имеются определенные недостатки.

В широком смысле слова современная правовая база деятельности

органов внутренних дел Кыргызской Республики – это межотраслевой комплексный нормативный правовой институт, образующий взаимосвязанную совокупность не только законодательных, но и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики высшей юридической силы (указы, распоряжения Президента и постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики). В узком смысле – совокупность законодательных актов, которые содержат нормы, регулирующие группы однородных общественных отношений, возникающих в связи с выполнением возложенных на органы внутренних дел Кыргызской Республики задач.

Современное законодательство, регламентирующее деятельность органов внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности государства, представляет собой разветвленную систему взаимодополняющих законов и подзаконных актов, которая должно формироваться с учетом следующих основных положений [93,с.8]:

- 1) ориентация на повышение уровня правового регулирования; закрепление основных параметров деятельности в актах высшей юридической силы;
- 2) охват правовым регулированием всех важнейших направлений оперативно-служебной деятельности;
- 3) приближение к требованиям международных правовых стандартов, имплементация в нормы ведомственного законодательства международного права;
- 4) снятие идеологизированности нормативных правовых предписаний;
- 5) открытость нормативного материала.

Представляется, что правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности следует рассматривать с позиций системности, так как органы внутренних дел являются субъектом в системе обеспечения национальной безопасности. Органы внутренних дел имеют организационное построение, включающее в

себя различные структуры (республиканские, областные, районные). Такая позиция подтверждается тем, что в юридической науке к числу закономерностей функционирования права справедливо относят развитие в нем качества органической системы [9,с.128-129;146,с.205-206].

Ведь степень проявления признаков системности служит одним из критериев совершенства права, его отраслей, подотраслей, институтов – и отдельных норм [12,с.172-174]. При соблюдении системности возможно принятие нормативных актов, которые предоставляют органам внутренних дел действенные правовые средства управления, обеспечивают защиту интересов личности, общества и государства.

В настоящее время системный подход в правовом обеспечении управленческой деятельности регулировании деятельности органов внутренних дел сталкивается с субъективными трудностями. Во-первых, происходящие в стране преобразования в различных сферах – начиная от социально-экономической и заканчивая проблемами в сфере обеспечения национальной безопасности требуют внесения значительных изменений в правовое регулирование органов внутренних дел. Как отмечает И.Н. Зубов, «соглашаясь с безусловно приоритетным значением в правотворческой деятельности переходного периода быстрого реагирования на все изменения, ...нельзя не заметить, что законодательствование «беглым пером» затрудняет выработку единой концептуальной основы правового регулирования... и в целом снижает качество нормативных актов» [53,с.25].

Во-вторых, имеет место многочисленность источников правового регулирования деятельности МВД. Только в 2016 г. МВД Кыргызской Республики издало 963 нормативных актов, т.е. 2,5 акта в день, что свидетельствует о явной избыточности нормативной базы ведомства как «верного симптома дезорганизации, игнорирования интересов населения» [66,с.43-46]. Качество законодательства Кыргызской Республики, регулирующего сферу внутренних дел, не в полной мере соответствует

современным требованиям. Оно содержит значительное количество бланкетных, а также дублирующих и противоречащих друг другу материальных и процессуальных норм права. Имеют место пробелы в нормативно-правовом регулировании оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Не завершен процесс систематизации, консолидации и кодификации нормативных правовых актов МВД Кыргызской Республики.

Не отлажен и практически не используется механизм правового мониторинга. Не разработаны четкие критерии оценки эффективности применения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел. В свою очередь, это является препятствием для своевременного реагирования на возникающие потребности в правовом регулировании сферы внутренних дел с учетом меняющихся условий жизни личности, государства и общества.

Кроме того, особого внимания требуют вопросы взаимодействия с органами государственной власти, местными государственными организациями и органами местного самоуправления в правовом обеспечении сферы органов внутренних дел. При рассмотрении законопроектов и проектов нормативных правовых актов не всегда должным образом отстаиваются интересы МВД Кыргызской Республики [58].

Более того, некоторые нормативные акты МВД попросту дублируют требования законов, во многих случаях грубо нарушая содержащиеся в них нормы, в частности, Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» [105], Уголовно-процессуального кодекса КР, а также требований уставов МВД. Так, например, в указании МВД Кыргызской Республики «О профилактической деятельности следственных подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики» от 26 декабря 2008 г. № 428 в пункте 1.2 закреплена обязанность начальников ГУВД г. Бишкека и УВД областей и г. Ош «принимать исчерпывающие меры по выявлению причин и условий, способствовавших совершению преступлений», хотя вынесение

подобного рода постановлений в соответствии с частью 3 статьи 19 Уголовно-процессуального кодекса КР относится к компетенции следователя; практически во всех ведомственных приказах, посвященных организации деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики во время подготовки и проведения массовых мероприятий закрепляется положение, обязывающее руководителей «обращать особое внимание на соблюдение законности и служебной дисциплины со стороны личного состава», хотя данное требование закреплено в «Общих положениях» главы 1 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Кыргызской Республики [160]; в распоряжении «Об ужесточении контроля за эксплуатацией транспортных средств, занимающихся перевозкой пассажиров» от 27 января 2009 г. № 9-р закреплено требование о запрете эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не соответствует требованиям действующих правил, а также о принятии самых строгих мер административного воздействия к водителям транспортных средств, переоборудовавших транспортные средства без соответствующего разрешения, хотя данные действия образуют состав административного правонарушения.

Ряд ученых считает, что правовое регулирование органов внутренних дел не решает такой большой круг проблем [38;164]. Более того, деятельность органов внутренних дел регулируется нормами различных отраслей права (конституционного, административного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского и др.). И, наконец, в общей структуре нормативных актов большинство из них регулируют деятельность органов внутренних дел не прямо, а косвенно.

Правовое обеспечение управления, да и в целом правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в обеспечении национальной безопасности должно иметь комплексный характер, поскольку «национальная безопасность достигается проведением единой государственной политики в

области обеспечения национальной безопасности, системой мер экономического, политического, организационного, военного и иного характера, адекватных грозам жизненно важным интересам личности, общества и государства» [140].

Причем потребность в комплексных законодательных актах возрастает в период реформ; чем ниже уровень кодификации права, тем шире пространство для комплексного правового регулирования.

Ученые спорят о необходимости комплексных правовых актов в деятельности органов внутренних дел, высказывая противоположные точки зрения о «магистральном направлении дальнейшей правотворческой работы» и их избирательном использовании.

По нашему мнению, преимуществом комплексного подхода является расширение пограничных «правовых полей», затрудняющих процесс правоприменения, а также удобство комплексного правового акта в работе, дающего возможность получать целостное представление об объекте регулирования.

К недостаткам следует отнести высокую степень риска появления в комплексных актах предписаний, противоречащих нормам кодифицированных отраслей права. Здесь следует согласиться с А.Н. Харитоновым, который отмечает, что комплексное правовое регулирование деятельности не всегда способно достичь ставящиеся перед ним цели [164,с.183].

В соответствии со статьей 6 Закона КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» правовую основу деятельности органов внутренних дел составляют Конституция Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», другие законодательные и нормативные акты Кыргызской Республики, а также международно-правовые соглашения и договоры.

Безусловно, перечислить все нормативные правовые акты,

регламентирующие деятельность органов внутренних дел, практически невозможно, так как их в настоящее время около 2 тыс.

Среди основополагающих можно назвать Законы Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», «Об оперативно-розыскной деятельности», а также УК, УПК, КоП Кыргызской Республики.

Среди норм, определяющих статус органов внутренних дел, следует отметить Указ Президента Кыргызской Республики от 19 июня 2008 г. УП № 224 «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики», определивший компетенцию и функциональные обязанности МВД, утвердивший Положение о МВД Кыргызской Республики, постановления Правительства Кыргызской Республики от 8 мая 2000 г. № 256, от 20 июля 2004 г. № 538, от 14 июля 2006 г. № 514, от 30 октября 2007 г. № 523 и т.д., определяющие статус подразделений МВД, отдельных отраслевых служб, их систему, структуру и функции.

В настоящее время создан механизм ведомственного правотворчества на основе Правил подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов министерств, Социального фонда Кыргызской Республики, государственных комитетов, административных ведомств Кыргызской Республики, Национального банка Кыргызской Республики, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 марта 2000 г. № 124 [27], адаптированных к МВД с учетом специфики его деятельности.

Многообразие деятельности органов внутренних дел предполагает необходимость четкого разграничения указанных правовых актов МВД по назначению, структуре и содержанию [42,с.118].

Согласно пункту 6 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики [161] одной из основных задач Министерства

является совершенствование нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел и войск, обеспечение законности в их деятельности.

В соответствии с пунктом 7 указанного Положения Министерство внутренних дел Кыргызской Республики обобщает практику применения законодательства Кыргызской Республики по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства, разрабатывает и вносит в установленном порядке в соответствующие органы государственной власти Кыргызской Республики предложения о его совершенствовании, подготавливает проекты нормативных правовых актов Кыргызской Республики по вопросам деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, осуществляет нормативное регулирование своей деятельности и оказывает органам внутренних дел и внутренним войскам практическую и методическую помощь в организации нормативной правовой работы, организует пропаганду правовых знаний.

В пункте 9 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224 (объявлено приказом МВД Кыргызской Республики «Об объявлении Указа Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224» от 14 июля 2008 г. № 704), закреплено полномочие Министра внутренних дел издавать обязательные для исполнения в системе МВД нормативные правовые акты в виде приказов, положений, наставлений, инструкций, правил, уставов и иных нормативных актов, в том числе совместно или по согласованию с руководителями органов государственной власти Кыргызской Республики. Таким образом обеспечивается высшая юридическая сила правовым нормам, содержащимся в названных решениях.

Для определения понятия «нормативный правовой акт» обратимся к Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [26]. Согласно статье 1 названного Закона «нормативный

правовой акт – это письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм, т.е. общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение.

Правовые же акты управления представляют собой особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, оформленных в соответствии с нормами права, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия [88,с.50].

Объектом нормотворческих отношений является проект нормативного правового акта как документа [80,с.110]. Документ – это материальный носитель информации, предназначенный для ее обработки и передачи во времени и в пространстве [77,с.192]. Использование компьютерных документов не отменяется. Напротив, новая форма (электронная) только усилила документооборот в нормотворческой деятельности органов внутренних дел.

Как бумажные, так и электронные проекты документов нормативных правовых актов носят разный характер, например текстовый характер, графический и другой вид. Но проект нормативного правового акта как документ выражается на бумаге и содержит правовую информацию.

На наш взгляд, всесторонне значение проектов нормативных правовых актов как объектов нормотворческих отношений осветила И.В. Куртяк, которая выделила следующие их признаки [80,с.111]:

во-первых, проект нормативных правовых актов МВД отражает государственную волю, выраженную в разработанных, но еще не принятых материальных и процессуальных нормах права;

во-вторых, проект нормативных правовых актов МВД является формой

выражения воли МВД как органов исполнительной власти, а также государственной воли должностных лиц;

в-третьих, проект нормативных правовых актов МВД в обязательном порядке должен содержать методы административно-правового воздействия, т.е. методы правового воздействия; методы стратегии административной деятельности органов внутренних дел; методы публичной регламентации; методы правового принуждения [111,с.30];

в-четвертых, в проектах нормативных правовых актов МВД проявляются юридические действия должностных лиц, которым придается правовая официальность.

Основание разработки и принятие проекта нормативного правового акта МВД как объекта нормотворческих отношений являются:

во-первых, проекты нормативных правовых актов создаются в пределах системы и структуры МВД, на основании функций и компетенций должностных лиц МВД;

во-вторых, основанием их издания является законодательство, регулирующее нормотворческую деятельность должностных лиц МВД и законодательство, регулирующее административную деятельность органов внутренних дел;

в-третьих, проекты нормативных правовых актов готовятся в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов.

Проект приказа готовится и издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел, включая определение задач, функций и правового обеспечения оперативно-служебной деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел.

Приказы относятся к числу наиболее распространенных управленческих актов МВД, ГУВД, УВД. Они издаются по вопросам: создания, реорганизации, ликвидации органов или их структурных

подразделений; определения их задач и функций; планирования различных направлений деятельности; подведения итогов работы по отчетным периодам; прохождения службы и т.д.

Все приказы делятся на две группы: по общим вопросам; по личному составу. Приказ по общим вопросам может быть как нормативным, так и индивидуальным актом. Нормативный приказ устанавливает правила деятельности органов и подразделений внутренних дел, а также их должностных лиц, рассчитанные на неоднократное применение. Он издается: на основании прямых указаний вышестоящих руководителей системы МВД Кыргызской Республики; в соответствии с постановлениями вышестоящих органов государственной власти и управления; в связи с особыми изменениями оперативной обстановки, которые существенно влияют на расстановку сил, организацию деятельности органов внутренних дел республики.

Нормативные приказы различаются по назначению. Так, одни из них содержат нормы, выражающие волю министра, начальника управления в пределах их компетенции по регулированию тех или иных вопросов организации и деятельности органов внутренних дел. К ним относятся, например, установочные приказы МВД, ГУВД, УВД о задачах органов внутренних дел на очередной год.

Другие приказы объявляют изменения в системе правовых норм вышестоящих органов государственной власти и управления. Сами эти акты публикуются МВД, ГУВД, УВД в виде приложений к приказам. Данные приказы не только содержат текст актов других органов, но и формулируют предписания по организации их исполнения, что в значительной мере облегчает их изучение, систематизацию и применение на местах.

Наконец, третья группа приказов утверждает либо вводит в действие другие нормативные акты, например положения, инструкции. Такой вариант обязателен при условии, что издание приказа предполагает необходимость

предписаний по обеспечению реализации утверждаемых, вводимых в действие нормативных актов, а также отмену ранее действующих. Близки к рассмотренной группе приказы, объявляющие решения коллегии МВД, ГУВД, УВД.

Проект статутных нормативных правовых актов определяет статус, цель, порядок деятельности органов внутренних дел.

Проект устава определяет статус, цель, порядок и характер деятельности предприятий и учреждений органов внутренних дел.

Устав является кодифицированным нормативным актом (сводом правил), содержащим систематизированное изложение норм, регламентирующих тот или иной вид деятельности органов внутренних дел: задачи, права и обязанности, основные формы осуществления тех или иных видов службы в органах внутренних дел. Примером такого рода документов является Устав патрульно-постовой службы милиции. Особенности организации органов внутренних дел, условий осуществления действий в конкретных ситуациях (задержание вооруженного преступника, пресечение массовых беспорядков и т.п.) требуют в ряде случаев жесткой регламентации действий работников, сближают службу в органах внутренних дел со службой в Вооруженных Силах. Поэтому использование таких актов, как уставы, в органах внутренних дел вполне оправданно.

Наряду с рассмотренными нормативными актами в деятельности аппаратов МВД, ГУВД, УВД используются другие управленческие акты и документы: указания, решения коллегии, планы, отчеты, докладные записки, объяснительные записки, справки, обзоры, сводки и т.д.

Весьма распространенной формой нормативного акта в МВД, ГУВД, УВД является **инструкция**. Она представляет собой документ длительного действия, содержащий систематизированные нормы по организации деятельности органов, подразделений, должностных лиц.

По содержанию инструкции можно разделить на следующие виды:

- определяющие порядок реализации прав и обязанностей конкретными должностными лицами органов внутренних дел (оперуполномоченными, инспекторами, дежурными, постовыми и т.д.);

- устанавливающие порядок исполнения органами внутренних дел актов высших органов государственной власти (по вопросам обеспечения правопорядка на выборах в местные кенешы, соблюдения паспортного режима и др.);

- закрепляющие порядок осуществления отдельных видов деятельности или действий (по вопросам организации контроля и проверки исполнения, служебных командировок и т.д.);

- организующие деятельность органа или подразделения в целом.

Как показывает изучение практики, структура инструкций в зависимости от вида может иметь некоторые различия. Рассмотрим более подробно примерные структуры инструкции по организации деятельности органа или подразделения МВД, ГУВД, УВД и должностной инструкции.

Инструкция по организации деятельности органа или подразделения МВД, ГУВД, УВД может состоять из двух разделов:

1. Общие положения: полное наименование инструкции и органа, подразделения, деятельность которого регламентируется ею, назначение (главная цель) инструкции; субъекты организации деятельности, разделение функций между руководителями; правовые основы организации деятельности органа, подразделения; организационные принципы, формы и методы работы; взаимосвязи (взаимодействие) внутри органа, подразделения.

2. Содержание основных направлений управленческой деятельности: организация информационного обеспечения; изучение и оценка оперативной обстановки; планирование; порядок разработки и принятия управленческих решений; организация и контроль исполнения решений; инспектирование; организация делопроизводства; порядок проведения служебных совещаний и т.д. Очевидно, что каждое из названных направлений может быть

детализировано в структурном отношении.

Структура и содержание должностной инструкции включают в себя:

1. Общие положения: наименование должности; наименование подразделения, в которое входит должность; подчиненность; взаимосвязь с другими работниками; предельное звание; должностной оклад; порядок назначения и освобождения от должности; порядок утверждения инструкции и внесения в нее изменений.

2. Функциональные обязанности (необходимо помнить, что у руководителей и исполнителей обязанности не одинаковы). Вариант данного раздела для руководителей может быть следующим:

а) административная деятельность: руководство коллективом, учет проделанной работы, руководство процессом управления;

б) организаторская деятельность: распределение работы между подчиненными, создание для них условий труда; обеспечение выполнения работ; перемещение работников и т.д.;

в) инструктивно-консультативная деятельность: совещания с подчиненными; совещания с руководителями; консультация подчиненных; ознакомление новых работников с условиями и характером труда;

г) контрольная деятельность: соблюдение графиков выполнения работ; контроль за исполнительской дисциплиной, за качеством работы; контроль за ритмичностью труда, за равномерной нагрузкой личного состава;

д) воспитательная работа: установление благоприятного социально-психологического климата в коллективе; укрепление дисциплины; решение конфликтных ситуаций; повышение образовательного и профессионального уровня подчиненных и т.д.

Для исполнителя этот раздел должен включать: информационно-аналитическую работу, планирование, контроль, непосредственное осуществление функций борьбы с преступностью и охраны общественного порядка и т.д.

3. Права и ответственность: право принятия решения; пределы и характер ответственности; подчиненность по должности.

4. Требования к должности: квалификационные требования; образовательный уровень; стаж работы; специальная подготовка; возраст; пол; знание иностранных языков и т.д.

5. Личные качества: организаторские способности и умение работать с людьми; аналитические способности; способность к планированию работы; точность и исполнительность; состояние здоровья.

6. Критерии оценки и стимулирование деятельности: по объему выполненной работы; по качеству и эффективности достижения конечных результатов. Здесь отражаются вопросы стимулирования труда работников (поощрение, наказание и т.п.).

Должностные лица министерства в пределах своих полномочий издают нормативные правовые акты в виде приказа. Издаваемые нормативные правовые акты в виде положения, наставления, инструкции, правил, устава утверждаются приказами. Запрещается издавать нормативные правовые акты или документы, содержащие правовые предписания в виде писем, указаний, распоряжений, телетайпограмм, телеграмм и т.п.

Правом издания нормативных правовых актов в центральном аппарате министерства обладают Министр внутренних дел Кыргызской Республики и его заместители.

Начальники главных управлений, управлений МВД Кыргызской Республики, иных самостоятельных подразделений, непосредственно подчиненных МВД Кыргызской Республики, наделяются указанным правом в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, указами Президента Кыргызской Республики и постановлениями Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Министр вправе издавать нормативные правовые акты по всем вопросам, входящим в компетенцию МВД Кыргызской Республики.

Только приказом министра могут быть урегулированы:

- вопросы, отнесенные исключительно к его компетенции;
- отношения органов внутренних дел и внутренних войск с гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями, государственными органами, общественными прав, предоставленных министерству;
- взаимоотношения двух и более подразделений министерства, деятельность которых курируется разными заместителями министра.

Нормативные правовые акты, издаваемые МВД Кыргызской Республики совместно или по согласованию с иными государственными органами исполнительной власти, утверждаются (подписываются) только министром или лицом, временно исполняющим его обязанности.

Основаниями для подготовки и издания ведомственных нормативных правовых актов являются:

- предписания, содержащиеся в законах;
- указы и распоряжения Президента Кыргызской Республики, постановления и распоряжения Кабинета Министров Кыргызской Республики;
- распоряжения и поручения руководства министерства;
- решения коллегии министерства, оперативных совещаний при руководителях министерства;
- утвержденные в установленном порядке планы работы МВД Кыргызской Республики или подразделения министерства;
- инициатива руководителей подразделений министерства.

В ГУВД г. Бишкека, УВД областей и г. Ош нормативными актами закрепляется организационно-структурное и штатное построение (все организационные мероприятия по изменению структуры управленческого аппарата получают нормативное закрепление); устанавливаются права и обязанности (компетенция) органа в целом, его структурных подразделений (управлений, отделов), отдельных работников; регулируется субординация каждого из них; закрепляется наиболее рациональный процесс

управленческой деятельности, информационно-аналитической работы, оценки оперативной обстановки, процедуры разработки и принятия управленческих решений, организации их исполнения и т.д.; обеспечивается создание условий осуществления управленческой деятельности.

Разработка управленческих решений нормативного характера может осуществляться МВД, ГУВД, УВД только в пределах их компетенции, исключая дублирование нормативных предписаний вышестоящих органов. Вместе с тем нормативные акты, принимаемые МВД, ГУВД, УВД в целях реализации решений вышестоящих органов, выступают в качестве составной части системы актов, призванных регулировать организацию и деятельность органов внутренних дел.

Таким образом, нормотворчество МВД, ГУВД, УВД является одной из форм управленческой деятельности. Его основное назначение состоит в создании правовой основы управления. Поэтому нормативные акты МВД, ГУВД, УВД в соответствии с законами и подзаконными актами могут конкретизировать задачи и функции служб и подразделений, определять пути и средства их выполнения, права и обязанности должностных лиц, содержать организационные и тактические указания, служить руководством в повседневной деятельности. Они являются важным средством обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел, а также внедрения в практику передового опыта и научно-технических достижений.

в-четвертых, проект нормативного правового акта должен содержать четкую структуру, единообразие составных частей, что имеет большое значение для учета и систематизации, которое помогает быстрому и правильному ориентированию в них, находить нужные нормы права;

в-пятых, повышение качества проекта нормативного правового акта может быть, если соблюдается структура проекта нормативного правового акта. Структура проекта нормативного правового акта как объекта нормотворческих отношений состоит из формальных атрибутов,

свидетельствующих о том, что он имеет официальный характер [122].

Начало формированию правовой базы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики положено Законом КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», немаловажная ценность которого заключается в том, что он создал фундамент для последующего интенсивного правового регулирования вопросов, относящихся к сфере деятельности системы МВД, которая позволила органам внутренних дел и внутренним войскам МВД усиленно решать возложенные на них сложные оперативно-служебные и служебно-боевые задачи.

В целом оценивая указанный Закон, следует согласиться с оценкой российского аналога (Закона Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-Г), о котором В.В. Николук отмечает, что в нем «сведено к минимуму употребление оценочных категорий, открывающих простор для административного усмотрения и часто порождающих нарушение прав граждан, вовлеченных в административную или уголовно-процессуальную деятельность» [96,с.21-22].

Закон отразил новый подход к роли органов внутренних дел, утвердив положения:

- 1) закрепление общечеловеческих ценностей в качестве принципов деятельности милиции;
- 2) деуниверсализации милиции (сужение функций);
- 3) обеспечение социальной и правовой защищенности сотрудников милиции; демократизация порядка и условий службы в милиции;
- 4) сочетание интересов государства и местного самоуправления в деятельности милиции [62,с.129].

В связи с этим возникает необходимость дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов внутренних дел, в соответствии с новыми реалиями. Целью разработки нового проекта Закона КР «Об органах внутренних дел

Кыргызской Республики» и в целом проводимой работы по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики, является приведение их в состояние, соответствующее международным стандартам организации и деятельности милиции (полиции).

По нашему мнению, необходимо принять модельный закон «О милиции (полиции)», проект которого был обсужден на Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ, состоявшейся 21 февраля 2005 г. в г. Санкт-Петербурге, который станет своего рода первоосновой, ориентиром для разработки нормативных актов в указанной сфере.

По поводу Положения «О прохождения службы в органах внутренних дел Кыргызской Республики» заметим, что в настоящее время в кратчайшие сроки необходимо его переработать для приведения в соответствие с общим законодательством о государственной службе, закрепить в нем реальные гарантии эффективной системы социального обеспечения и «социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и как граждан, и как лиц, осуществляющих функции исполнительной власти в условиях высокой напряженности труда, с высокой степенью риска для жизни и здоровья, а также ограничений общегражданских прав и свобод» [7,с.119-120], членов семей сотрудников органов внутренних дел, заключения индивидуальных контрактов, в том числе о гарантированном трудоустройстве, совершенствовании боевой, мобилизационной готовности.

Таким образом, достижение качественно нового уровня правового обеспечения управления органами внутренних дел Кыргызской Республики возможно на основе планомерного и научного подхода к этапу совершенствования правового обеспечения управления, основанного на принципах преемственности и перспективного видения развития нормативной базы.

Среди недостатков, имеющих место в правовом обеспечении управления

органами внутренних дел, выделим следующие:

1) отставание правотворческой деятельности в МВД от современных реалий, поэтому некоторые направления деятельности МВД не находят необходимого правового обеспечения;

2) несоответствие действующей законодательной базы потребностям современного общества, требующим усиления противодействия организованной преступности, коррупции, терроризму, нормам и принципам международного права;

3) недостаточно четкое разграничение компетенции органов МВД Кыргызской Республики, местных государственных администраций и местного самоуправления;

4) наличие противоречий между отдельными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность органов внутренних дел. Отдельные ведомственные акты дублируют друг друга, не соответствуют правилам юридической техники, изобилуют нормами-декларациями либо попросту устарели. Следует отметить и значительную динамику изменений правовых норм в данной сфере, как по отдельным направлениям, так и в целом, что не способствует эффективному действию механизмов правоприменения и правоохраны;

5) отсутствие комплексного подхода в проработке правовых основ по определению функций органов внутренних дел, так же как и отсутствие в системе МВД Кыргызской Республики общей регламентации правоприменения. Без нормативного урегулирования системы разделения сфер правоприменительной деятельности между субъектами управления постоянно существует вероятность дублирования, принятия противоречивых решений, неопределенность в том, какие вопросы надо решить единолично, а какие – коллегиально, какие – на оперативном совещании, а какие на коллегии (комиссии, координационном совете). Неурегулированность данной сферы приводит к изданию правоприменительных актов, содержащих предписания

нормативного характера, неуправомоченными на то субъектами управления.

6) отсутствие общего для системы МВД Кыргызской Республики требования об обязательности выработки положений о подразделениях органов внутренних дел, что позволяет отдельным подразделениям функционировать в правовом вакууме длительные периоды времени. Отсутствует единый подход и к установлению полномочий должностных лиц, не определено, каким правовым актом (нормативным или индивидуальным) должны закрепляться права и обязанности руководителей, не установлен общий порядок закрепления функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел. Отсутствуют нормативно установленные образцы такого рода документов.

7) отсутствует единое понимание юридического закрепления управленческих функций в статусных правовых актах. Неурегулированность функций управления делает невозможным разграничение компетенции между различными уровнями управления органами внутренних дел, что приводит к негативным последствиям.

8) до настоящего времени не разработан единый подход к определению целесообразности нормативного закрепления технологии управленческой деятельности. Одни направления управленческой деятельности нормативно урегулированы излишне детально: технологические правила и методические рекомендации по выполнению функций управления возведены в правовые нормы. Другие же направления, иногда более важные, оказались вне системы правового обеспечения.

9) недостаточное организационное, научно-методическое и материально-финансовое обеспечение правовой работы в органах внутренних дел;

10) отсутствие эффективных методик выявления потребностей правового регулирования МВД и политико-правового прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта, критериев проведения

криминологической и лингвистической экспертизы проектов нормативных актов [53,с.43];

11) наличие нормативных актов бывшего государства.

Правовая основа борьбы с организованной преступностью также страдает недостатками: так, нормы уголовного права Кыргызской Республики не полностью охватывают своими составами деяния, признаваемые коррупционными во многих зарубежных странах (коррупционный лоббизм, протекционизм, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот, принятие решения в условиях конфликта интересов и др.); во-вторых, существуют пробелы и коллизии. В частности, используемые в УК Кыргызской Республики для характеристики организованной преступности такие признаки, как «сплоченность» и «устойчивость», не являются надежными индикаторами, а носят оценочный и субъективный характер, что приводит к ошибкам в квалификации самого преступления и действий соучастников.

На наш взгляд, эффективное правовое обеспечение управления органами внутренних дел может быть достигнуто за счет:

1) создания в МВД разветвленной сети юридических подразделений, укомплектованных профессионально подготовленными кадрами;

2) введения в структурных подразделениях МВД, не имеющих штатных юридических подразделений или должностных лиц, помощников руководителей по правовым вопросам, осуществляющих правовое обеспечение их деятельности и сотрудников МВД;

3) обеспечения лиц, ответственных за правотворческую деятельность, средствами компьютерной техники и соответствующими информационно-правовыми системами (Токтом Юрист Про, Гарант, Консультат+, Эдвайзер и др.).

4) обеспечения должного уровня правовой подготовки сотрудников, участвующих в подготовке проектов ведомственных нормативных правовых

актов, знанием ими основных положений законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность МВД;

5) всестороннего привлечения к ведомственному нормотворчеству образовательных и научно-исследовательских учреждений и образовательных учреждений МВД, ученых и высококвалифицированных специалистов, не работающих в органах внутренних дел;

6) создания (возможно на базе Общественного совета МВД Кыргызской Республики) Экспертного совета МВД по вопросам нормотворческой работы, в работе которого будут принимать участие ученые, руководители ряда подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики, представители других министерств и ведомств, что позволяет дорабатывать законопроекты на высоком профессиональном уровне и осуществлять правовое сопровождение в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики;

7) создания временных творческих коллективов по подготовке проектов ведомственных нормативных актов (в первую очередь нормативных правовых актов, носящих общесистемный и межведомственный характер);

8) оказания вышестоящими отраслевыми службами МВД Кыргызской Республики и ГУВД, УВД, выполняющим нормотворческие функции, консультационной, методической и иной практической помощи. С помощью регулирования компетенции органов управления различных уровней необходимо исключить необоснованное вмешательство центра в оперативную деятельность подчиненных подразделений и органов. Последним должна быть предоставлена реальная самостоятельность в решении текущих вопросов, независимость в тактике действий. В противном случае снижается оперативность в принятии решений, инициативность подчиненных звеньев и чувство их ответственности за достижение поставленных целей;

9) нормативного закрепления подчиненности управленческих функций основным функциям органа внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности;

10) нормативной ориентированности управленческих подразделений на интересы других подразделений, непосредственно осуществляющих борьбу с преступностью;

11) нормативного закрепления требования об обязательности выработки положений о подразделениях органов внутренних дел, в которых в обязательном порядке должны быть не только задачи и функции субъектов управления, но и конкретные организационно-правовые рамки их действий;

12) разработки на уровне МВД Кыргызской Республики единого подхода для всей системы органов внутренних дел Кыргызской Республики по определению компетенции должностных лиц, определения формы правового акта, закрепляющего должностные обязанности, а также субъектов, уполномоченных его принимать, утверждения образца такого акта. В этом отношении, по нашему мнению, должностная инструкция представляется наиболее рациональной формой закрепления прав и обязанностей как рядовых сотрудников, так и руководителей. Она должна носить нормативный характер, так как закрепляет полномочия для должности, а не для конкретного лица. С учетом нормативности этой инструкции, ее утверждение должно являться прерогативой начальника органа внутренних дел;

13) создания в соответствующих структурных подразделениях МВД справочно-информационных фондов нормативных правовых актов, единой системы их учета, классификации и обработки.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что в целях обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики подлежат существенной корректировке политика правового регулирования, цели, задачи, принципы и приоритетные направления совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел.

Процесс совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел Кыргызской Республики должен определяться рядом обстоятельств:

1) необходимостью устранения громоздкости нормативного материала, его противоречивости, ряда морально устаревших правовых предписаний, наличия большого количества частных актов и т.д.;

2) потребностями в более эффективной деятельности органов внутренних дел. В этой связи право должно выполнять функцию совершенствования общественных отношений, связанных с деятельностью органов внутренних дел;

3) динамичными изменениями, происходящими в обществе. Здесь право должно быть двигателем развития процессов и общественных отношений, которые положительно сказываются на деятельности органов внутренних дел.

Естественно, что правовое обеспечение управления органами внутренних дел Кыргызской Республики должно осуществляться на основе определенных *принципов*: верховенства закона, научной обоснованности, единства, плановости, недопустимости противопоставления законности и целесообразности, преемственности, отраслевой ориентации, оптимизации и минимизации.

В настоящее время необходимо обеспечить разработку и принятие следующих статусных законодательных и базовых нормативных правовых актов по всем сферам, касающимся деятельности органов внутренних дел.

Важным направлением правового обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних дел Кыргызской Республики является учет основных международных правовых актов: Европейской конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Минимальных стандартных правил обращения с заключенными 1955 г.; Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.; Европейской конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г.; Европейской Конвенции об «отмывании», выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г.; Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по

гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.; и др.

Несомненно, оптимизация правового обеспечения управления органами внутренних дел Кыргызской Республики на современном этапе невозможна без информационного обеспечения, основанного на высоких технологиях. Образование стройной системы ведомственного правового обеспечения управления требует создания единой нормативно-правовой автоматизированной системы сбора, накопления, обработки, учета и выдачи полной информации о массиве действующих нормативных правовых актов на всех уровнях (МВД, ГУВД, УВД, ГОРОВД). В этой связи потребуются ускорить процедуру принятия проекта Межведомственного приказа о едином учете преступлений, разработанного МВД Кыргызской Республики, который приведет к общему знаменателю всю систему учета преступлений, позволит сделать ее более точной и объективной, получить виктимологический срез преступности, прежде всего в интересах потерпевшей стороны.

Итак, для совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел Кыргызской Республики, по нашему мнению, необходимо решить *следующие задачи*:

1) разработать Стратегию (либо Основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики на 2018-2028 годы») правового обеспечения деятельности МВД, к основным задачам которой будут относиться:

- формирование комплексной государственной правовой политики в сфере внутренних дел;
- повышение качества нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;
- дальнейшее развитие международно-правовых отношений в сфере внутренних дел;
- повышение эффективности правового контроля в системе МВД

Кыргызской Республики;

- совершенствование судебно-исковой работы;
- повышение качества договорно-правовой работы;
- совершенствование информационно-правовой деятельности;

2) устранить пробелы в правовом регулировании всех направлений функционирования МВД;

3) обеспечить системный и комплексный характер нормотворческой работы;

4) выработать методику выявления потребностей правового регулирования органов внутренних дел и проведения политико-правового прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта, критерии проведения криминологической и лингвистической экспертизы проектов нормативных актов;

5) создать автоматизированные системы накопления, обработки и пользования ведомственными, нормативными актами, а также единую сеть правовой информатизации подразделений МВД, позволяющую снабжать правовой информацией органы внутренних дел всех уровней;

6) развивать правовые основы взаимодействия и сотрудничества МВД Кыргызской Республики с аналогичными структурами стран СНГ, а также других государств;

7) кодифицировать основные ведомственные нормативные акты по отдельным направлениям деятельности МВД;

8) организовать правовую подготовку сотрудников МВД, ответственных за нормотворчество;

9) выработать систему информирования сотрудников МВД, а также населения о нормативных актах, регулирующих правоохранительную деятельность.

3.2. Совершенствование процесса организации управления органами внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению внутренней безопасности государства

Как было отмечено выше, состояние правопорядка в Кыргызской Республике свидетельствует о том, что правоохранительным органам, в первую очередь органам внутренних дел, до настоящего времени не удалось найти адекватные средства противодействия преступности, обеспечить надежную защиту личности, государства, общества, от противоправных посягательств.

Подобное положение, помимо объективных причин, обусловленных переходным периодом современного этапа развития Кыргызстана, во многом связано с тем, что система МВД, располагая наибольшими среди иных правоохранительных органов возможностями по противодействию преступности, до настоящего времени использует их неэффективно. В большинстве случаев принимаемые на уровне МВД, ГУВД, УВД, ГОРОВД меры по реагированию на изменения оперативной обстановки отстают от объективных реалий, а поэтому теряют свою остроту и действенность, что свидетельствует, в первую очередь, о серьезных просчетах в подготовке и реализации управленческих решений, ослаблении контроля за ходом их исполнения [5,с.3].

Снижение качества, надежности и оперативности управления органами внутренних дел обусловлено многими причинами, в том числе низким уровнем материально-технического оснащения большинства подразделений, особенно районного звена, недостатком высококвалифицированных специалистов-управленцев, недооцениванием четкой *организации* штабной работы, пронизывающей все функции управления органов внутренних дел, предваряя подготовку управленческих решений, обеспечивая контроль и проверку их фактического исполнения, оценку эффективности работы служб и

подразделений.

Подготовленная по трафарету оценка оперативной обстановки, базирующаяся на неумело обработанной уголовной статистике по принципу «больше – меньше», – вот, пожалуй, основной аналитический «выход» многих штабных аппаратов, за которым скрывается формализм, неумение сопоставлять факты объективной реальности, делать прогностические выводы.

Общепризнанно, и здесь позиции представителей различных научных школ и направлений едины, что посредством функций достигаются цели управления, ибо именно выполнение функций, различных по содержанию, но взаимосвязанных, составляет сущность управления социальной системой [71,с.152;148,с.125;64,с.49;149,с.21].

Все функции управления тесно связаны друг с другом и взаимно дополняют друг друга. В деятельности любой организации – коммерческой и некоммерческой, большой или малой, формальной или неформальной – присутствуют все без исключения функции управления. В ряде случаев бывает полезно провести анализ выполняемых функций: в какой мере и насколько полно в управленческой деятельности наличествуют функции управления. *Нередко для повышения эффективности работы организации достаточно выявить те или иные функции, которым не придается должного значения* [149,с.21].

Признание роли и значения функций в управлении, а также выделение таких их групп, как общие, специальные, обеспечивающие, отнюдь не означает совпадение позиций по поводу содержания функций.

Так, по мнению А.П. Коренева, общие функции управления присущи всем системам государственного управления в целом и отдельным ее звеньям; специальные функции управления воздействуют па отдельные сферы социальной деятельности; обеспечивающие функции обслуживают процессы реализации общих и специальных функций [70,с.152]. Соответственно этой классификации к специальным функциям государственного управления

можно отнести:

- защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охрану общественного порядка и собственности;

- обеспечение обороноспособности страны;

- охрану государственной границы;

- осуществление социально-экономической политики, внешней политики и международных отношений;

- обеспечение экологической безопасности, рационального использования и охраны природных богатств в интересах настоящего и будущего поколений;

- развитие образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта;

- создание условий для всестороннего развития личности;

- защиту семьи, материнства, отцовства и детства;

- социальную защиту, включая социальное обеспечение, и др.

К общим функциям управления указанный автор относит: учет, анализ, прогнозирование, планирование, *организация*, регулирование, контроль, к обеспечивающим – кадровую, материально-техническую, финансовую, делопроизводственную [70,с.154-155].

В данной классификации обращает на себя внимание смешение двух не совпадающих явлений: административного воздействия, или регулирования тех или иных сфер жизнедеятельности государства, и собственно управления как способа организации работы аппарата, обеспечивающего упорядочение самой системы государственного органа. На это совершенно справедливо обращает внимание Д.Н. Бахрах, выделяя четыре группы функций, соответствующих четырем основным направлениям административно-правового регулирования жизнедеятельности общества:

- обеспечение безопасности личности, общества, государства;

обеспечение развития экономики;

- обеспечение реализации социальной политики государства;
- обеспечение связей с другими государствами, с международными организациями [16,с.166].

Наряду с этим Д.Н. Бахрах выделяет собственно управленческие, или общие, функции, т.е. «всеобщие, типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные специализированные виды административной деятельности вообще. Каждая общая функция объективно необходима. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурой осуществления, используемой информацией» [16,с.166]. К их числу он относит: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работу с кадрами, учет, контроль.

Позиция Д.Н. Бахраха наиболее близка к пониманию функций управления, сложившемуся в общей теории управления. В рамках этой науки функции управления рассматриваются как определенные виды управленческой деятельности, предназначенные для упорядочения деятельности самой системы государственного органа. Функции управления вторичны по отношению к тем функциям, для осуществления, реализации которых создается государственный орган как социальная система, поэтому в теории управления принято различать функции систем управления и функции процессов управления или соответственно функции-задачи и функции-операции [154,с.132].

Отнесение к функциям управления того или иного вида деятельности должно осуществляться на основании определенных критериев, которыми являются: непосредственная направленность данной деятельности на решение задач управления; невозможность осуществления без нее управления; сложность ее содержания, предполагающая возможность выделения ряда

частных для конкретной функции подвидов управленческой деятельности; относительная ее самостоятельность [148,с.126].

Использование указанных критериев позволяет отнести к функциям управления такие виды управленческой деятельности, как *прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль*. В рамках единой для управления непосредственной цели (обеспечение упорядоченности, согласованности элементов системы) каждая из названных функций имеет собственное предназначение, содержание и свои методы реализации. Так, прогнозирование, дающее руководителю информацию о будущем состоянии управляемых объектов, предусматривает изучение их состояния в прошлом и настоящем. С помощью планирования обеспечивается последовательное развитие данных объектов. В связи с этим планирование предполагает такие виды управленческой работы, как определение стратегии системы, конкретных целей предстоящей деятельности и средств их достижения.

Функция организации направлена на формирование в системе соответствующих отношений и поддержание их на требуемом уровне. Она осуществляется посредством проектирования организационных структур, создания системы информации, подбора, расстановки, обучения и воспитания кадров, координирования деятельности, материально-технического и финансового обеспечения. Регулирование обеспечивает оперативность управления, эффективность функционирования системы в условиях постоянных внешних и внутренних воздействий на нее. Оно предполагает выработку и организацию исполнения оперативных управленческих решений, их корректирование, обучение личного состава действиям в конкретных ситуациях. Контроль дает возможность оценивать проделанную работу и определять пути повышения ее эффективности. Он включает в себя наблюдение за деятельностью, сопоставление ее результатов с установленными нормативами, принятие мер, направленных на устранение недостатков.

Как и основные, функции управления – объективно необходимые виды деятельности. Они не могут быть избраны произвольно, поскольку исходят из цели управления, из возможностей ее достижения путем осуществления совершенно определенных видов работы. Вместе с тем в отличие от основных функций, состав и содержание которых полностью зависят от объектов воздействия и потому столь же разнообразны, как и объекты реального мира, функции управления по своему составу универсальны.

Функции управления выполняются (хотя и в самом разном объеме) любым его субъектом независимо от особенностей задач, решаемых данной организацией, от ее уровня и направления деятельности. Конечно, на конкретное содержание указанных функций влияет специфика объекта воздействия. Однако такое влияние проявляется лишь в частностях; оно не изменяет состав и основное содержание функций управления, которые при всех условиях остаются в целом неизменными.

Функции управления, как и основные функции социальных систем, нуждаются в организационном обеспечении, т.е. в формировании для их осуществления штатных аппаратов (выделении отдельных должностных лиц). Так, в органах внутренних дел в целях выполнения основных функций созданы подразделения отделов по борьбе с коррупцией, уголовного розыска, охраны общественного порядка и т.д. Для выполнения же функций управления в каждом органе имеется соответствующий аппарат во главе с руководителем.

Содержание управленческой деятельности связано с местом данного органа в общей системе органов государства. С увеличением объема и усложнением указанной деятельности объективно возникает необходимость в специализации отдельных должностных лиц и подразделений на выполнении одной или нескольких функций управления. В органах внутренних дел аппарат управления включает в себя ряд подразделений: кадровых, штабных, материально-технических, информационных и т.п. Это функциональные

подразделения, и их сотрудники в пределах своей компетенции ведут подготовительную, вспомогательную, техническую работу по осуществлению отдельных функций управления. В целом же их реализация достигается совокупными усилиями всего аппарата управления.

Следует согласиться с мнением Д.В. Афанасьева и Е.Н. Хазова [5,с.16], которые утверждают, что между различными аспектами понятия «организация» существует тесная связь. Организация, выступающая как упорядоченное состояние системы, есть результат целенаправленного осуществления организаторской функции управления. Поэтому последнюю правомерно назвать функцией «организации организаций». Ее выполнение предполагает создание конкретных социальных систем, т.е.: формирование их функциональной и организационной структур; обоснование штатной численности; подбор и расстановку кадров; информационное, материально-техническое и финансовое обеспечение данной системы; установление между ее элементами устойчивой взаимосвязи, гарантирующей их надежное взаимодействие. Возникающие здесь задачи решаются различными средствами с учетом специфики создаваемой системы, но с единой целью – определить, закрепить и обеспечить реализацию всего комплекса организационных отношений, необходимых для эффективного ее функционирования.

Содержание организационной деятельности во многом зависит от ее конкретной цели – создания новой системы либо совершенствования существующей. В органах внутренних дел формирование систем чаще всего осуществляется на основе уже сложившихся, но нуждающихся в улучшении. Однако в любом случае в первую очередь необходимо четкое определение либо уточнение предназначения создаваемой системы, т.е. ее целей, задач и функций.

Общая и ель системы органов внутренних дел едина для всех ее элементов. В этой связи проблемы совершенствования организации процессов

управления в органах внутренних дел приобретают особое значение, для чего считаем необходимым рассмотреть указанные проблемы с теоретической и практической сторон.

Анализируя причины недостаточно эффективной реализации многих правоохранительных задач, нетрудно заметить, что в большинстве случаев среди прочих причин определяющим выступает несовершенство управленческого механизма органами внутренних дел [5,с.16], рассмотрение которого позволит понять, чего необходимо добиваться в деятельности органов внутренних дел для достижения намеченной управленческой цели и реализации различных управленческих задач [10,с.84].

Анализируя организационно-правовой механизм реализации целей и приоритетов развития системы МВД России, Ю.Е. Аврутин и И.Н. Зубов рассматривают его как средство достижения поставленных целей. Он «должен выполнять двуединую задачу, обеспечивая, с одной стороны, совершенствование и развитие систем и процессов управления, с другой – совершенствование повседневной организаторской и оперативно-служебной деятельности и доведение её до такого уровня, который характеризовал бы её как эффективную с точки зрения избранных критериев» [3,с.178-179].

Однако, по мнению Н.В. Бугеля, вышеприведённый подход в понимании сущности механизма управления существенно отличаются друг от друга (средство, способ, совокупность средств и методов). В этой связи ему представляется (с чем нельзя не согласиться – примечание автора), что о механизме управления следует говорить как о средстве, ибо механизм в собственном понимании – это система, определяющая порядок и приводящая в действие. Другими словами, механизм социального управления, как и технический механизм, служит средством преобразования воздействия и передачи. Одновременно следует иметь в виду, что подобные средства входят составными элементами в механизм управления: например, организационно-правовые средства упорядочения и регулирования деятельности (поведения),

или формы и методы контроля [23,с.148-149].

В этой связи, на наш взгляд, наиболее полное определение понятия «механизм управления» дано Р.Р. Алиуловым, который посвятил исследованию данного феномена докторскую диссертацию. Итак, механизм управления, по Р.Р. Алиулову, представляет собой взаимноинтегрированную целостную совокупность необходимых и достаточных управленческих элементов, посредством которых субъект управления формирует рациональную систему управления, обеспечивает эффективное функционирование *управленческого процесса*, принимает адекватное управленческое решение, достигая тем самым результативного выполнения задач и функций, возложенных на объект управленческого воздействия [10,с.113].

Управленческий процесс можно разделить на два этапа, объединяющих два комплекса функций управления: первый интегрирует функции, связанные с подготовкой и принятием управленческих решений, второй – функции, посредством реализации которых обеспечивается их исполнение [112,с.37].

Такой подход позволяет выделить две основные группы функций управления: познавательно-программирующие (прогнозирование и планирование) и организационно-регулирующие (организация, регулирование, контроль) [5,с.11].

Прогнозирование призвано обеспечить научность и рациональность любого вида человеческой деятельности. Характерно, что необходимость в прогнозировании по-настоящему понята одновременно с осознанием роли и содержания управления, формированием соответствующих теоретических положений. Совершенствование прогнозирования является следствием повышения научности управления и условием возрастания его значения в развитии общества. Прогнозирование в XX в. превратилось в реальную деятельность, осуществляемую с помощью точных, математических методов.

Эта деятельность заключается в получении информации о будущем

состоянии какого-то объекта (в данном случае – социальной системы) путем анализа его состояний в прошлом и в настоящем. Принципиальная возможность разработки прогноза, т.е. научно обоснованного предсказания о направлении и вероятных изменениях изучаемого объекта, базируется на диалектико-материалистических положениях о познаваемости мира [63,с.121].

Чтобы социальный прогноз был верным, требуются знание фактов и законов общественного развития, а также выявление и объективная оценка совокупности действующих здесь причинно-следственных факторов.

Использование прогностических выводов позволяет активно воздействовать на будущее развитие процессов и объектов в желаемом для общества направлении. Такая возможность предоставляется, в частности, при планировании деятельности органов внутренних дел. Например, неблагоприятный прогноз преступности может служить основанием для принятия новых нормативных актов, совершенствования воспитательной работы и правовой пропаганды среди населения, внедрения прогрессивных форм, методов профилактики правонарушений и т.д. Подобные действия направлены на снижение преступности по сравнению с ее прогнозируемым уровнем.

Характер процессов, *влияющих* на деятельность органов внутренних дел, определяет виды осуществляемого ими прогнозирования. Так, практикуется прогнозирование: развития *внешней* среды, криминологическое, организационно-управленческое и организационно-техническое.

1. Для прогнозирования развития внешней среды функционирования органов внутренних дел требуется научный анализ политических, социально-экономических, демографических и иных условий их деятельности. Это дает возможность достаточно четко определить задачи, которые возникнут перед названными органами в будущем, и заранее подготовиться к их решению.

2. Особое значение для органов внутренних дел имеет *криминологическое прогнозирование*. Преступность характеризуется

качественно-количественным единством состояния, структуры, динамики, взаимосвязью всех своих свойств социальной и уголовно-правовой природы. Следовательно, познание тенденций преступности дает возможность прогнозирования ее развития.

Криминологическое прогнозирование имеет комплексный характер, поскольку учитывает количественные показатели и качественные свойства преступности в их связи с различными факторами внешней среды: ростом населения, тенденциями изменения его половозрастной структуры, социально-экономических характеристик конкретной территории и т.п. Оно позволяет органам внутренних дел не только избирать наиболее эффективные варианты тактики и методы борьбы с отдельными видами преступлений, но и определять научно обоснованную стратегию улучшения всей организаторской и служебной деятельности [135,с.39-45;119,с.57;78,с.77].

Фактически криминологическое прогнозирование осуществляется силами самих органов внутренних дел. Это объясняется следующими обстоятельствами. Во-первых, указанные органы формируют государственную статистику преступлений и лиц, их совершивших, поскольку обладают самой большой, разносторонней и во многих отношениях уникальной соответствующей информацией. Во-вторых, органы внутренних дел накопили значительный опыт аналитической работы. В-третьих, они уже практикуют криминологическое прогнозирование (впервые такие прогнозы были разработаны на 1971-1975 гг. в МВД СССР). Однако в МВД Кыргызской Республики до настоящего времени отсутствует практика подготовки прогнозов развития криминальной ситуации по нескольким вариантам развития, в связи с чем автором высказывается предложение о необходимости, перенимая передовой опыт МВД России, проведения такой работы.

Более того, по нашему мнению, всем территориальным подразделениям при координаторстве Отдела по реформированию и Главного штаба необходимо постоянно проводить измерение «социального самочувствия

населения» как критерия положительной или отрицательной направленности оценки населения усилий государства по обеспечению прав и свобод граждан путем проведения соответствующих социологических исследований общественного мнения. При этом ведомственный мониторинг, должен обязательно включать всю совокупность индикаторов, входящих в понятие «социальное самочувствие», и прежде всего, рейтинг социального доверия как важнейшую характеристику указанного понятия. Данная работа может быть организована на основе приказа МВД, направленного на совершенствование организации изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел, что позволит получать достоверную информацию о причинах недостатков в работе органов внутренних дел, определять качественные параметры их функционирования.

Инновационной составляющей данного приказа МВД Кыргызской Республики, по нашему мнению, должен стать выход на принципиально новый уровень информационной открытости органов внутренних дел Кыргызской Республики, доступности для общественного контроля и оценки их работы, установление постоянного информационного канала обмена между МВД и гражданским обществом по вопросам предоставления органами внутренних дел и потребления гражданами правоохранительных услуг. Это должно быть обеспечено новым подходом к организации изучения общественного мнения, состоящего в привлечении, возможно и на конкурсной основе, при поддержке международных организаций, профессиональных социологических служб для проведения исследований по изучаемой проблеме в каждой из областей Кыргызской Республики.

Надо отметить, что такая работа уже проводится в МВД Отделом по реформированию, однако результаты этих немногочисленных социологических исследований, к сожалению, не учитываются, в процессе разработки и принятия управленческих решений.

Следует отметить важность и значимость внедрения новой системы

мониторинга безопасности личности при формировании государственной многоуровневой системы профилактики преступности, включающей в себя мероприятия социально-экономического характера, виктимологическую профилактику с активным привлечением населения и специальную ведомственную профилактику.

Инициатива в организации этой работы, конечно же, должна быть на стороне органов внутренних дел. В этом случае одновременно решается и задача повышения авторитета милиции, без чего невозможно эффективное взаимодействие с населением и создание системы надежной безопасности граждан.

3. Важное значение имеет организационно-управленческое и организационно-техническое прогнозирование самой системы органов внутренних дел. Оно позволяет представить их будущее количественное и качественное состояние: возможные предстоящие изменения функций, организационных структур, а также в кадровом, материально-техническом обеспечении и т.п.

Наряду с объектом исследования основанием для выделения видов прогнозов служит и временной период, на который они составляются. Исходя из этого прогнозы подразделяются на оперативные (с периодом упреждения до одного месяца), краткосрочные (до одного года), среднесрочные (от одного года до пяти лет), долгосрочные (от 5 до 15 лет). Каждый вид прогнозирования требует соответствующего информационного обеспечения, использования различных количественных методов проведения расчетов и логико-аналитической работы.

Планирование есть общая функция управления, предполагающая определение целей, задач социальных систем на предстоящий период деятельности, средств их достижения и выполнения. Планирование, как уже отмечалось, должно основываться на изучении общественных потребностей, на научных прогнозах, анализе и оценке различных вариантов решений, их

непосредственных и долговременных последствий.

Планирование закладывает основы будущей работы с учетом разнообразных факторов, воздействующих на развитие самой системы и на условия ее деятельности. Результатом осуществления данной функции являются установочные управленческие решения типа программ, планов и т.п.

План является важнейшим управленческим решением, определяющим первоочередные практические меры по улучшению организации, стиля и методов работы, совершенствования системы управления органами внутренних дел [127].

Особенности плана состоят: в сложном характере его содержания, представляющего собой совокупность взаимосвязанных отдельных решений, в его специфической форме и четком определении календарных сроков выполнения намеченных мероприятий; в установленной процедуре его выработки и принятия; в использовании для составления плана разнообразных методов.

В плане обязательно отражаются: общие цели и задачи системы; пути и средства их достижения и решения; ресурсы; конкретные мероприятия с указанием очередности их осуществления; мероприятия на случай возникновения непредвиденных обстоятельств; исполнители намеченных мер; сроки осуществления последних; способы контроля за выполнением мероприятий и плана в целом. Совокупность указанных элементов, составляющих содержание плана, позволяет рассматривать его как сложное управленческое решение, принимаемое на основе выбора главного направления развития системы и определения конкретных практических действий, путей, способов и средств выполнения поставленных задач, достижения намеченных целей.

Специфика решаемых органами внутренних дел задач обуславливает тесную связь осуществляемого ими планирования с развитием всей системы общественных отношений, с законодательной политикой, экономическими и

социальными процессами. Поэтому планы деятельности органов внутренних дел должны быть взаимосвязаны, скоординированы с планами социально-экономического развития обслуживаемых ими районов.

Для повышения эффективности охраны правопорядка органами внутренних дел разрабатываются стратегические, организационно-тактические и организационно-оперативные планы [2,с.19].

Стратегическое планирование осуществляется с перспективой на десять и более лет, с учетом основных направлений социального и экономического развития страны и соответствующих республик. К стратегическому уровню планирования относится разработка:

- долгосрочных комплексных целевых программ, предусматривающих решение наиболее сложных проблем борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, совершенствования функционирования органов внутренних дел различного уровня, а также отдельных регионов;

- перспективных (на пять лет) планов производственно-хозяйственной деятельности и планов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Организационно-тактическое планирование предполагает разработку текущих (годовых, полугодовых и квартальных) планов. Оно состоит в определении основных задач и направлений деятельности органов внутренних дел на соответствующий период, а также конкретных мероприятий организационного характера. Годовые планы основных организационных мероприятий составляют в МВД Кыргызской Республики.

На полугодие составляются планы работы: коллегий, оперативных совещаний, а также планы командировок. На квартал составляются планы работы: структурных подразделений управлений и отделов МВД Кыргызской Республики; управлений (отделов) ГУВД, УВД, УВДТ, городских и поселковых отделений милиции; линейных отделений внутренних дел на транспорте; структурных подразделений городских и районных отделов

(управлений) внутренних дел.

Организационно-оперативное планирование включает в себя разработку специальных планов деятельности органов внутренних дел. В отличие от перспективных и текущих планов, на основе которых осуществляется вся организационная и оперативно-служебная деятельность органов внутренних дел в определенном календарном периоде, специальные планы служат решению конкретных задач по мере их возникновения.

Организационно-регулирующие функции управления включает организацию, регулирование, контроль. Их выполнение связано с оказанием непосредственного воздействия на объекты управления для достижения ранее сформулированных целей социальных систем, получения запрограммированных результатов.

Организация – центральная среди указанных функций. Рассматривая ее сущность, следует иметь в виду, что понятие «организация» трактуется неоднозначно.

В одних случаях под данной научной категорией подразумевается определенное социальное образование: государственный или общественный орган, трудовой коллектив; в других – состояние объекта или субъекта управления, их упорядоченность и целостность в функциональном и структурном отношениях. Наконец, организация может быть представлена в качестве одной из важнейших функций управления, т.е. как сознательная деятельность, направленная на упорядочение состояния тех или иных социальных образований.

Процесс создания системы предполагает далее формирование ее организационной структуры [92,с.331]. В данном случае главным является определение состава структурных подразделений органа внутренних дел в зависимости от выполняемых ими конкретных функций, формирование организационной структуры требует соблюдения следующего правила: каждый элемент системы должен специализироваться на осуществлении

одной функции либо группы однородных или тесно взаимосвязанных функций (подфункций) [142,с.8;8,с.8]. Наряду со строгой специализацией подразделений органов внутренних дел здесь следует также обеспечить согласованность их деятельности для решения общих задач. Таким образом, организация системы предполагает определение и формирование ее звеньев, разделение труда между ними и создание условий для их согласованных действий.

Формирование организационной структуры требует выяснения потребностей системы в штатной численности работников и установления номенклатуры должностей руководителей, специалистов, технического персонала. Важное значение имеет и установление между сотрудниками организационных связей, закрепляющих субординационные (по «вертикали») и координационные (по «горизонтали») отношения в системе управления. При этом определяются состав и полномочия руководителей органа и его отдельных звеньев с обязательным учетом нормы управляемости, т.е. числа работников, которыми их непосредственный начальник может руководить достаточно эффективно. Следовательно, формирование организационных связей приводит к созданию разных уровней управления в органе внутренних дел и соответствующей системы информации.

Для разработки организационной структуры необходим и перечень функциональных обязанностей руководителей, их заместителей, всех сотрудников органа внутренних дел. Здесь фиксируются виды их работы, права и ответственность (компетенция), организационные отношения руководства и подчинения, служебные взаимосвязи сотрудников и т.п.

Процесс создания системы предполагает обязательное нормативное закрепление организационных отношений [4,с.681]. Для этого, например, разрабатываются положения об органах и подразделениях внутренних дел определенного уровня, где фиксируются их цели, задачи, функции, компетенция, организационно-штатная структура, номенклатура должностей,

права и ответственность должностных лиц.

Регулирование представляет собой управленческую деятельность, в процессе которой производится своего рода «подстройка» уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования. Изменения условий вызывают отклонения системы от заданных параметров. Устранение таких отклонений, обеспечение нормального функционирования системы является главной задачей регулирования.

Регулирование как функция управления является, по существу, организаторской деятельностью его субъекта. Она заключается в организации оперативного управления, т.е. в налаживании повседневной работы подразделений и сотрудников, в обеспечении взаимодействия структурных звеньев, а также в обучении и воспитании кадров. Регулирование конкретизирует управление, способствуя успешному решению оперативно-служебных задач. Поэтому объем работы по выполнению данной функции возрастает по мере приближения к исполнительскому уровню системы. Повседневное осуществляемое руководителем оперативное управление предусматривает принятие новых управленческих решений и внесение изменений в ранее принятые, а также распределение заданий между подчиненными, расстановку личного состава по конкретным видам работы, обучение сотрудников приемам и методам выполнения заданий, оказание им помощи, организацию согласованной работы структурных звеньев аппарата с учетом их компетенции и возможностей. Велика роль руководителя в деле повседневного воспитания подчиненных, в формировании наиболее благоприятного морально-психологического климата в коллективе. Большое значение здесь имеют его личные деловые и моральные качества. Забота о подчиненных, их отдыхе, быте, повышении квалификации есть и гражданский долг руководителя, и составная часть его служебной регулирующей деятельности [5,с.23-24].

Безусловно, умение вовремя обнаружить изменения во внешней среде функционирования системы, выявить и устранить недостатки в ее деятельности, способность быстро внести целесообразные коррективы в ранее принятые решения являются показателями высокого профессионализма руководителей. Именно такие качества способствуют повышению авторитета лиц, возглавляющих органы внутренних дел, успешному выполнению ими своих служебных обязанностей.

Контроль как функция управления, связан с необходимостью постоянной проверки результатов любой деятельности, с тем чтобы, своевременно устраняя недостатки, повышать ее эффективность. Будучи одним из эффективных средств улучшения всей организаторской работы, контроль является и методом воспитания кадров, способом обеспечения реального выполнения управленческих решений. Он предусматривает наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования системы принятым законам, планам, правилам, установленным стандартам, изданным приказам и т.п. С помощью контроля выявляются результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от принципов организации и регулирования. Контроль представляет собой и своеобразную форму обратной связи, позволяющую определять, насколько точно соблюдаются заданные системе параметры.

Вопросам организации и осуществления контроля в государственном управлении вообще и управлении органами внутренних дел в частности посвящены десятки работ — от солидных монографий и учебников до статей в научных и специальных ведомственных журналах [92,с.390]. Трудно назвать количество приказов, изданных и в центре, и на местах, в которых идет речь о контроле, о необходимости его совершенствования и усиления. Без слов о необходимости контроля не обходится ни одно служебное совещание в системе МВД — от поселкового отделения милиции до самого Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

И, тем не менее, нет необходимости доказывать, что эффективность контроля в органах внутренних дел остается крайне низкой. Причин тому немало, но одна из них, главная, по нашему мнению, заключена в том, что мы много внимания уделяем вопросам организации и технике контроля, его усилению, ужесточению, жесткой регламентации оперативно-служебной деятельности (так ее легче контролировать!), не всегда задумываясь о смысле и содержании этого понятия.

Очевидно, что без контроля начинается хаос, и объединить службы, подразделения, отдельных сотрудников для решения общесистемных задач невозможно. Важно и то, что уже сами по себе цели, планы, структура, функции определяют направления деятельности органа внутренних дел, распределяя его усилия тем или иным образом и направляя выполнение предусмотренных задач.

Контроль, таким образом, является неотъемлемым элементом самой сущности любой социальной системы, а при его отсутствии Управление этой системой становится мнимым. С таким пониманием сути контроля согласны и отечественные ученые – административисты и управленцы [113,с.131], и западные специалисты в области научного менеджмента [92,с.390]. Однако в дальнейшем, при раскрытии содержательной сущности контроля, мнения отечественных и западных специалистов значительно расходятся.

В учебной и другой специальной литературе контроль рассматривается как одна из форм целенаправленного и целеустремленного воздействия субъекта управления на объект [109,с.15-16], как «система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям; выявления результатов воздействия субъекта на объект» [113,с.131], что, на наш взгляд, вызывает негативные впечатления, с которыми связаны у многих граждан слова «контроль» и «власть», ибо абсолютизирует роль субъекта управления, лишает объект известной самостоятельности, игнорирует влияние внешних и внутренних условий на

результаты его деятельности [5,с.26].

Контроль требует учета результатов деятельности исполнителей. Учет заключается в получении, обработке, анализе и систематизации сведений о результатах функционирования системы и выполнении сотрудниками порученных им заданий. Составляя основу контроля, учет осуществляется в его процессе и завершает проверочную деятельность. Однако учет дает субъекту контроля лишь количественные показатели. Сам же контроль предполагает анализ и оценку не только количественной, но и качественной информации, констатацию фактов реализации или невыполнения конкретных решений, выяснение причин выявленных нарушений.

Формулируя выводы настоящего параграфа, считаем необходимым отметить следующее.

В системе МВД накоплен огромный опыт управления и неразумно забывать или игнорировать его, каждый раз пытаюсь изобрести что-то новое.

Имеющийся опыт управленческой деятельности несет в себе и позитивные и негативные моменты, а поэтому требует критического восприятия, сопоставления с реалиями сегодняшнего дня для того, чтобы, сохраняя все положительное, отсекал устаревшее, изжившее себя.

Необходимо качественно улучшить организаторскую работу соответствующих подразделений, и в первую очередь, Главного штаба, а также подразделений на местах, выполняющих штабную функцию, разработку и взаимодействие с другими подразделениями ОВД совместных планов основных организационных мероприятий МВД, ГУВД, УВД, а также с органами государственной власти, местного самоуправления и с общественно-политическими организациями. Необходимо пересмотреть систему планирования в органах внутренних дел, поскольку на сегодня в системе МВД наличествует большое количество планов, которые за частую дублируют друг друга или вообще не нужны, а на их составление и составление отчетов об их исполнении уходит большое количество рабочего времени. Поэтому следует

выйти на новый уровень реального планирования, частично отказаться от индивидуального планирования своей работы сотрудника ОВД.

Руководителям и рядовым сотрудникам, занимающимся информационно-аналитической работой, необходимо освободиться от своеобразного преклонения перед статистическими данными.

Числовые показатели могут приукрашивать либо недооценивать реальные процессы и тенденции развития оперативной обстановки (либо внешней среды), что может привести к ошибочным а порой и катастрофическим решениям.

Работа аналитических подразделений не должна сводиться лишь к работе с цифрами, необходимо исследовать качественные стороны развития тех или иных процессов. Поэтому необходимо многообразие форм и методов получения информации, ее обработка, анализа создавшейся ситуации или оперативной обстановки для принятия адекватных, своевременных решений и контроля за их исполнением.

Необходимо усилить непрерывное слежение за оперативной обстановкой на территориях обслуживания: круглосуточный сбор, обработка, анализ оперативной информации и своевременный доклад начальнику ОВД проектов.

Следует уделять внимание совершенствованию деятельности дежурной части органа внутренних дел, укреплению ее профессионально подготовленными кадрами, участию в организации и проведении учений, оперативных тренировок и практических занятий с личным составом дежурной части.

Требуется также улучшить работу органов внутренних дел по подготовке к действиям при чрезвычайных обстоятельствах (разработка современной нормативной базы и проекта плана действий ОВД при чрезвычайных обстоятельствах, моделирование возможных ситуаций, взаимодействие с другими подразделениями и проведение учений и оценка их

результатов).

Необходимо усилить текущий, зональный и линейный контроль за фактическим положением дел в подразделениях внутренних дел, путем инспектирования, проведения контрольных и целевых проверок. Важной задачей является оказание помощи при устранении недостатков, выявление и распространение передового, положительного опыта.

Особое внимание надо уделить совершенствованию боевой и мобилизационной готовности органа внутренних дел путем составления и корректировки планов проведения мероприятий, подготовки законодательной базы и проведения учений.

Необходимо улучшить организационно-штатную работу путем обобщения и анализа изменения оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел, подготовки предложений по приведению его организационно-штатной структуры в соответствие с объемом выполняемых задач. Кроме того, требуется совершенствование структуры и формирование штатов ОВД и подчиненных ему подразделений, учет и анализ штатной численности органа внутренних дел по категориям, подразделениям, источникам содержания.

ВЫВОДЫ

Данное диссертационное исследование организационно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения внутренней безопасности в Кыргызской Республике позволяет сделать некоторые выводы и предложения, нашедшие отражение в тексте диссертации.

1. Несмотря на неоднократное обращение ученых к исследованию понятий «безопасность», «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» и «личная безопасность», в современной литературе по теории права, конституционному, уголовному и административному праву не сложилось единого мнения об этих понятиях и их соотношении. Не определены окончательно угрозы безопасности, источники опасности. Нет определенности и в законодательстве. В то же время, обеспечение внутренней безопасности государства и безопасности отдельного человека, общества, государства, а в последнее время – всего мирового сообщества переходит в насущную практическую проблему, необходимость решения которой становится все очевиднее. Точное определение указанных понятий, их соотношения необходимо для установления предметов ведения и полномочий субъектов обеспечения безопасности.

2. Внутренняя безопасность государства – это состояние защищенности общества, позволяющее беспрепятственно реализовывать жизненно важные интересы, состояние общественных отношений, складывающихся в процессе жизнедеятельности личности, общества и государства. Угрозы внутренней безопасности исходят не только от различных социальных групп и отдельных личностей (правонарушители, националисты и экстремистски настроенные личности, предприниматели, в погоне за прибылью игнорирующие требования охраны окружающей среды и правила безопасности), природных явлений

(стихийные бедствия, катастрофы), но и со стороны государства (вмешательство в дела гражданского общества, произвол и некомпетентность чиновничества, сотрудников милиции, несовершенство законодательства).

3. Внутренняя безопасность государства тесно связана с общественным порядком, который предстает как режим жизнедеятельности общества, позволяющий обеспечить на должном уровне общественную безопасность.

4. Правовая доктрина связывает правоотношения с юридическими фактами. В сфере обеспечения внутренней безопасности юридическими фактами могут быть правомерные действия, содержащие признаки противоправного деяния. Уголовное право наиболее полно учитывает наличие таких возможностей, тогда как административное право исключает из числа административных правонарушений лишь действия, совершенные в состоянии крайней необходимости.

5. Наличие постоянной угрозы правам и свободам личности, материальным и духовным ценностям общества обуславливает необходимость существования специального предупредительного, непрерывно действующего административно-правового режима обеспечения внутренней безопасности, являющегося частью более общего режима безопасности, установленного Законом КР «О национальной безопасности». Режим внутренней безопасности базируется на нормах правового института обеспечения общественной безопасности, включающего систему нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности, информационной безопасности, промышленной безопасности, радиационной безопасности, безопасности труда, пожарной безопасности и транспортной безопасности.

Нормы права, образующие институт обеспечения внутренней безопасности государства, можно объединить в несколько групп:

- нормы административного права, устанавливающие статусы субъектов

правоотношений в области обеспечения общественной безопасности;

- нормы административного права и технико-юридические нормы, устанавливающие административно-правовые режимы обеспечения общественной безопасности – общественный порядок;

- нормы административного и уголовного права, охраняющие общественный порядок;

- процессуальные нормы административного права и нормы уголовно-процессуального права, обслуживающие материальные охранительные нормы права.

Административно-правовой институт внутренней безопасности характеризуется большим количеством обязывающих, предписывающих и запрещающих норм. Урегулированные нормами административного права общественные отношения в области обеспечения внутренней безопасности охраняются не только административным правом, но и нормами уголовного права.

6. Основу системы обеспечения внутренней безопасности государства составляют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, реализующие меры позитивного, правового, организационного, экологического, военного и иного характера. Обеспечение исполнения законодательства Кыргызской Республики в области внутренней безопасности в пределах соответствующей компетенции осуществляют органы исполнительной власти, важное место в которой отводится органам внутренних дел. Для совершенствования деятельности органов исполнительной власти и, прежде всего, органов внутренних дел, имеется необходимость детального и объемного закрепления всех элементных составляющих их правового статуса, особенно целевой и компетенционный блок элементов.

7. Среди правовых мер, направленных на обеспечение внутренней безопасности со стороны органов внутренних дел, важная роль принадлежит

мерам административного воздействия, как регулятивным, так и юрисдикционным. Последние предполагают комплексное использование всех методов государственного управления и являются составной частью компетенции органов внутренних дел как органов государственной исполнительной власти.

8. Органы внутренних дел осуществляют многофункциональную деятельность от имени государства, место и роль которой в механизме обеспечения внутренней безопасности заключается в реализации национальных интересов (обеспечение конституционных прав и свобод граждан, участие в обеспечении социальной стабильности общества, осуществлении в республике социально ориентированной рыночной экономики, экологической безопасности, ограждении общества от терроризма и др.) по противодействию угрозам национальной безопасности.

Одной из составляющих компетенции органов внутренних дел являются формы и методы их деятельности, анализ которых позволил сделать следующие выводы.

Проблема форм и методов деятельности государственных органов, участвующих в обеспечении внутренней безопасности, и прежде всего органов внутренних дел, заключается в необходимости более четкого их применения в зависимости от обстоятельств прогнозируемой ситуации угрозы национальной безопасности Кыргызстана.

Совершенствование форм и методов обеспечения внутренней безопасности Кыргызской Республики во многом зависит от гибкости и динамичности использования сил и средств органов внутренних дел. При этом важное значение должно уделяться улучшению форм и методов взаимодействия милиции и общественности в деле обеспечения внутренней безопасности. Использование в этом важном деле возможностей традиционных субъектов должно сопровождаться появлением новых объединений и организаций.

Формы и методы обеспечения внутренней безопасности государства органами внутренних дел (милиции) определяются организационной структурой подразделений, содержанием деятельности милиции, а также ее функциями. В зависимости от характера деятельности милиции, ее правовых последствий следует выделить две основные группы форм деятельности милиции: не влекущие правовых последствий и не имеющие юридического характера организационные формы и устанавливающие правила поведения; влекущие возникновение, изменение и прекращение административно-правых отношений и правовые последствия, правовые формы деятельности милиции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. [Текст] / Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003 – С. 137.
2. Аврутин, Ю.Е. Текущее планирование, контроль и проверка управления в органах внутренних дел. Организация. Методика. Техника. – СПб., 1996. – С. 19.
3. Аврутин, Ю.Е., Зубов, И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития): Монография. [Текст] / Ю.Е. Аврутин, И.Н. Зубов. – СПб.: СПб университет МВД России, 1998. – С. 178-179.
4. Административное право: Учебник [Текст] / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 1999. – С. 681.
5. Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел: монография [Текст] / Д.В. Афанасьев, Е.Н. Хазов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 3, 11, 16, 23-24, 26
6. Административные правоотношения. [Текст]. – М., 1976.
7. Адян, А.О., Яськов, Е.Ф. Стимулирование труда в органах внутренних дел: Монография. [Текст] / А.О. Адян, Е.Ф. Яськов. – М., 2004. – С. 119-120.
8. Александрова, С.Н. Формирование организационных структур управления МВД. УВД: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / С.Н. Александрова. – М., 1994. – С. 8.
9. Алексеев, С.С. Общая теория права. [Текст] / С.С. Алексеев. – М., 1981. Т. 1. – С. 128-129.
10. Алиуллов, Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел

(вопросы теории, методологии и практики). Дисс. ... докт. юрид. наук. [Текст] / Р.Р. Алиуллов. – М.: Академия управления МВД России, 2004. – С. 84, 113.

11. Аристотель. О государстве. [Текст] – М., 1936. – С. 8.

12. Афанасьев, В.С. Обеспечение социалистической законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): Дис... д-ра юрид. наук. [Текст] / В.С. Афанасьев. – М., 1987. – С. 172-174.

13. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1968. – С. 19.

14. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом /Опыт системного исследования/. Изд. второе. [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М., 1973.

15. Бахрах, Д.Н. Административное право России. [Текст] / Д.Н. Бахрах.– М., 2000. – С. 166.

16. Бахрах, Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во Бек, 1993. – С. 57-75.

17. Бачило, И.Л. О методологии и юридической технике законоотворчества [Текст] / Государство и право, № 6, 2006. – С. 14.

18. Бачило, И.Л. Функции управления: содержание и правовое оформление. [Текст] / Советское государство и право, № 3, 1969. – С. 13.

19. Безденежных, В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: Дисс. ... канд. юрид. наук. [Текст] / В.М. Безденежных. – М., 1968. – С. 28-40.

20. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. Издание 2-е, дополненное. [Текст]. – М.: МГФ «Знание», 1999. – С. 182, 285.

21. Бесов, А.Г. Военная политика России в XIX в. [Текст]: Автореф. Дис. ... докт. ист. наук. / А.Г. Бесов. – М., 2002. – С. 27.

22. Брокгауз, Ф.А., Ефрон, И.А. Энциклопедический словарь [Текст] / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – СПб., 1891. Т. III. – С. 304.

23. Бугель, Н.В. Организационно-правовой механизм управления

органами внутренних дел (системно-правовой и методологический анализ). Дисс. ...докт. юрид. наук. [Текст] / Н.В. Бугель. – СПб., 2001. – С. 148-149.

24. В пункте 1 статьи 9 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» закреплено право органов внутренних дел в случае невыполнения их законных требований применять предусмотренные законом меры принуждения. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

25. В разделе 4 Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2009 г. № 115, органы и подразделения МВД Кыргызской Республики названы первыми в числе сил обеспечения внутренней безопасности Кыргызской Республики.

26. В редакции Законов Кыргызской Республики от 21 ноября 1997 г. № 82, 24 января 2002 г. № 11, 17 июля 2004 г. № 89, 9 августа 2006 г. № 168, 27 февраля 2007 г. № 24.

27. В редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики от 17 декабря 2005 г. № 588, 7 февраля 2006 г. № 70.

28. Валиулин, Т.С. Административно-правовой статус органов внутренних дел на транспорте: Дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Т.С. Валиулин. – М., 2007. – С. 17.

29. Ведомости Верховного Совета СССР. [Текст] – М., 1975. – Приложение к №3. – С. 9.

30. Веселый, В.З., Воскресенский, Г.М., Караханов В.Б. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. [Текст] / В.З. Веселый, Г.М. Воскресенский, В.Б. Караханов – М.; Акад. МВД СССР, 1990. – С. 134.

31. Владимиров, А.И. Государство и национальные интересы России (Проблемы идеологии). [Текст] / А.И. Владимиров. – М., 1995. – С. 17-18.

32. Владимиров, А.И. Некоторые аспекты военно-гражданских

отношений в России// Мировая экономика и международные отношения. [Текст]. – 1997. – №9.

33. Возженников, А.В., Прохожее, А.А. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. [Текст] / А.В. Возженников, А.А. Прохожее. – М., 1997. – С. 6-7.

34. Возженников, А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. [Текст] / А.В. Возженников. – М.: Изд-во ЭДАС ПАК, 2000. – С. 7, 10, 47, 57.

35. Волошин, Л.И. Взаимодействие войск МВД в наступательном бою без применения ядерного оружия Дис. ... канд. воен. наук. [Текст] / Л.И. Волошин. – М.: ВА им. М.Н. Фрунзе, 1974.

36. Воронов, С.К. Пути повышения устойчивости взаимодействия в наступательном бою дивизии. Дис. ... канд. воен. наук. [Текст] / С.К. Воронов. – М.: ВА им. М.В. Фрунзе, 1993.

37. Герасимов, А.П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью социалистического государства: методологические основы анализа и использования: Дисс. ... д-ра юрид. наук. [Текст] / А.П. Герасимов. – М., 1989. – С. 29-30.

38. Герцен, П.Я. Современные проблемы государственного управления в области внутренних дел России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. [Текст] / П.Я. Герцен. – М., 1996.

39. Глебов, И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [Текст]: Автореферат дис. ... докт. юрид. наук. / И.Н. Глебов – М., 1999. – С. 12.

40. Гражданское общество и проблемы безопасности в России. Материалы "круглого стола"// Вопросы философии. [Текст]. – 1995. – №2. – С. 18.

41. Гречко, П.К. К вопросу о понятии "национальная безопасность" [Текст] // Социально-политический журнал. – 1998. – № 3. – С. 105.

42. Давлатов, С.А. Правовое и организационное обеспечение управления горрайорганами внутренних дел в Республике Таджикистан. Дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / С.А. Давлатов. – М.: Академия управления МВД России, 2007. – С. 61, 74, 118.

43. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка. Репр. Воспр-е изд-я 1903-1909 гг. [Текст] / Под ред. И.А. Бодауэнаде Кургенэ. – М., 1994. – С. 452, 770-771.

44. Даль, Вл. Толковый словарь живого великорусского языка. – Т.1. "А-З". [Текст] / Вл. Даль. – М.: Русский язык, 1981. – С. 67-68.

45. Даль, Вл. Толковый словарь живого великорусского языка. [Текст] / Вл. Даль. – Т. 2. – М.: Русский язык, 1981. – С. 634.

46. Дейнеко, О.А. Методологические проблемы науки управления производством. [Текст] / О.А. Дейнеко. – М., 1970. \Дралов, В.В. Правовое обеспечение управления органами внутренних дел. Дисс. ...канд. юрид. наук. [Текст] / В.В. Дралов. – М.: Академия управления МВД России, 2001. – С. 38, 43, 45

47. Еропкин, М.И., Попов, Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. [Текст] / М.И. Еропкин, Л.Л. Попов. – Л., 1974. – С. 18.

48. Еропкин, М.М. Управление в области охраны общественного порядка. [Текст] / М.М. Еропкин. – С. 80-82.

49. Жаглин, А.В. Основы управления в органах внутренних дел: Учебное пособие. [Текст] / А.В. Жаглин. – Воронеж, 2001. – С. 42-43.

50. Закон Кыргызской Республики «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, принятой резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.» от 15 апреля 2003 г. № 79.

51. Закон Кыргызской Республики «О ратификации Кыргызской Республикой Конвенции ООН против транснациональной организованной

преступности от 15 ноября 2000 г., Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее от 15 декабря 1999г., дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху от 15 декабря 2000 г., дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» от 15 апреля 2003 г. № 74.

52. Зубарев, Г.А. Взаимодействие войск при прорыве общевойсковыми соединениями подготовленной обороны противника. Дис. ... канд. воен. наук. [Текст] / Г.А. Зубарев. – М.: ВА им. М.В. Фрунзе, 1959.

53. Зубов, И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме России. [Текст] / И.Н. Зубов. – СПб., 1999. – С. 25, 43.

54. Зуйков, Г.Г. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел. [Текст] / Г.Г. Зуйков. – М., 1973. – С. 53-59.

55. Зуйков, Г.Г. Предмет, задачи и система курса "Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел". [Текст] / Г.Г. Зуйков. – М. 1971. – С. 49-54.

56. Ильин, И.А. О сопротивлении злу // Новый мир. [Текст].– 1991. – №10. – С. 202.

57. Информационный бюллетень "Безопасность". [Текст]. – 1995. – № 9/29/. – С. 9, 72.

58. Информация Главного штаба МВД Кыргызской Республики о результатах оперативно-служебной деятельности подразделений Центрального аппарата МВД Кыргызской Республики в 2008 году. [Текст] – Бишкек: МВД Кыргызской Республики, 2009. – С. 46.

59. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. [Текст] / Под ред. Бачило И.Л. – М.: Юристъ, 1998. – С. 31.

60. Караганов, В.Е., Петров, С.В. Организация комплексного использования сил и средств горрайорганов внутренних дел в охране

общественного порядка и борьбе с преступностью. [Текст] / В.Е. Караганов, С.В. Петров. – М., 1985. – С. 9.

61. Караханов, В.Е. Органы внутренних дел как сложная организационная система // Вопросы теории и практики управления органами внутренних дел / Труды Академии [Текст] / В.Е. Караханов. – М., 1985. – С. 15.

62. Кардашова, И.Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: Монография. [Текст] / И.Б. Кардашов. – М.: ВНИИ МВД России, 2007. – С. 97, 99, 129.

63. Керимов, Д.А. Методология права. [Текст] / Д.А. Керимов – М., 2000. – С. 121.

64. Кнорринг, В.И. Теория, практика и искусство управления: Учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. [Текст] / В.И. Кнорринг – М.: Норма, 2007. – С. 49, 134.

65. Колемасов, В.Н., Милынин, Ю.Н., Помогалова, Ю.В., Пузырев, С.В., Чанное, С.Е., Юрьева, Ю.С. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»: постатейный. [Текст] / В.Н. Колемасов, Ю.Н. Милынин, Ю.В. Пузырев, С.Е. Чанное, Ю.С. Юрьева. – М.: «Ось-89», 2007. – С. 10.

66. Колодкин, Л.М. Научное обеспечение процесса совершенствования управления в системе органов внутренних дел: проблемы и перспективы // Совершенствование управления в системе горрайлинорганов внутренних дел на современном этапе: Материалы межкафедральной научно-практической конференции. [Текст] / Л.М. Колодкин. – М.: Академия управления МВД России. 2016. – С. 43-46.

67. Кондратов, Б.П., Соловей, Ю.П., Черников, В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». – 6-е изд., перераб. и доп. [Текст] / Б.П. Кондратов, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. – М.: Проспект, 2009. – С. 13.

68. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года [Текст]:

Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г. (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

69. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. [Текст] // Российская газета. – 2000. – 18 января.

70. Коренев, А.П. Административное право России. [Текст] / А.П. Коренев. – М., 1996. – С. 5, 152, 154-155

71. Коренев, А.П. Административное право России: Учебник: Ч. 1. [Текст] / А.П. Коренев. – М., 2006. – С. 98.

72. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение. [Текст] / А.П. Коренев – М., 1978, – С. 28.

73. Коренев, А.П. Основы управления в органах внутренних дел. [Текст] / А.П. Коренев. – М., 1998. – С. 121.

74. Котлов, Ю.М., Старосцяк Е. Методы и формы деятельности органов государственного управления // Аппарат управления социалистического государства. [Текст] / Ю.М. Котлов, Е. Старосцяк. – М.: Юрид. лит., 1976.

75. Котюргин, С.М. Функции советской милиции. [Текст] / С.М. Котюргин. – Омск. 1975. Ч. 1. – С. 7-9.

76. Краткий политический словарь. Изд. 4-е, доп./ Абаренков В.П., Аверкин А.Г., Агешин Ю.А., и др. [Текст] / Сост. и общ. ред. Л.А. О니кова, Н.В. Шишлина. – М.: Политиздат, 1987. – С. 435.

77. Краткий юридический словарь [Текст] / Под ред. А.Н. Азршияна. – М., 2007. – С. 192.

78. Криминологическая обстановка в Российской Федерации в 2006 году и прогноз ее развития [Текст] / Под общей редакцией С.И. Гирько. – М.: ВНИИ МВД России, 2007. – С. 77.

79. Курс международного права [Текст]. – Т.4. – М.: Наука, 1990. – С. 158.

80. Куртяк, И.В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. [Текст] / И.В. Куртяк. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 110, 111.

81. Куртяк, И.В. Правовой статус должностного лица в органах внутренних дел (административно-правовой аспект). Автореф. дис.... канд. юрид. наук. [Текст] / И.В. Куртяк. – СПб., 1998. – С. 6.

82. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления. [Текст] / Б.М. Лазарев. – М., 1972. – С. 32-38; 49-50.

83. Лазарев, Б.М. Основные принципы государственного управления/ Советское административное право: Учебник [Текст] / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 18-41.

84. Ленин, В.И. Полн. Собр. Соч. [Текст]. – Т. 34. – С. 313.

85. Лунев, В.В. Преступность XX века. Мировая, региональная и российская тенденции. [Текст] / В.В. Лунев.– М.: Изд-во "Норма", 1997. – С. 132.

86. Майдыков, А.В. Совершенствование управления городским (районным) органом внутренних дел (теория и практика управления). [Текст] / А.В. Майдыков. – М., 1989.

87. Майдыков, А.Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел (теоретические и организационно-правовые основы). Дисс. ...докт. юрид. наук. [Текст] / А.Ф. Майдыков – М.: Академия МВД СССР, 1985.

88. Мандрица, В.М., Касьянов, В.В. Правовые основы управления: Учебное пособие. [Текст] / В.М. Мандрица, В.В. Касьянов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – С. 50.

89. Манохин, В.М. Советское административное право. Курс лекций. Вып. первый Часть общая. [Текст] / В.М. Манохин. – Саратов, 1968. – С. 154.

90. Маркс, К., Энгельс, Ф. Избранные произведения. [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т.1. – М., 1952. – С. 63.

91. Матышевский, П.С. Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. [Текст] / П.С. Матышевский. – М., 1974. – С. 8-9.

92. Мескон М, Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента [Текст]. – М., 1992, – С. 331, 390.

93. Милицейское законодательство России: Сборник нормативных актов [Текст] / Сост. В.В. Черников. 2-е изд. испр. и доп. – М.: Юрайт. – М., 2001. – С. 8.

94. Наставление по организации работы отделов внутренних дел УВД г. Бишкека и областей Кыргызской Республики. Приложение 3 к приказу Министерства внутренних дел Кыргызской Республики от 3 июля 2001 года № 300. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

95. Научные основы государственного управления в СССР. [Текст] – М., 1968.

96. Николук, В.В. Закон РСФСР «О милиции» и проблемы формирования уголовно-правового блока республиканского законодательства // Закон РСФСР «О милиции» и совершенствование оперативно-служебной деятельности милиции республики. [Текст] / В.В. Николук – М.. 1992. – С. 21-22.

97. О Кабинете Министров Кыргызской Республики» [Текст]: Конституционный Закон Кырг. Респ. от 11 октябрь 2021 г. № 85. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

98. О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: указ Президента Кырг. Респ. от 20 декабря 2021 г. № 570 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

99. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе

с преступностью// Утверждено Указом Президента РФ. [Текст] // СЗ РФ 1996. №17. Ст. 1958.

100. О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: указ Президента Кырг. Респ. от 18 июля 2016 г. № 161 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

101. О национальной безопасности [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 26 февраля 2003 г. № 44 (В редакции Закона Кырг. Респ. от 1 декабря 2017 г. № 197 (2)) // Ведомости Жогорку Кенеша Кырг. Респ., 2003 г., № 4, ст.196.

102. О Совете безопасности Кыргызской Республики [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 17 июня 2017 г. № 107 (В редакции Закона Кырг. Респ. от 17 января 2018 г. № 6) // газета "Эркин Тоо" от 20 июня 2017 года № 74.

103. Об Администрации Президента Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: указ Президента Кырг. Респ. от 7 мая 2021 г. № 134 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

104. Об органах внутренних дел Кыргызской Республики [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 11 января 1994 года № 1360-ХП (В редакции Закона Кырг. Респ. от 27 апреля 2017 г. № 64) // Ведомости Жогорку Кенеша Кырг. Респ., 1994 г., № 3, ст.76.

105. Об органах внутренних дел Кыргызской Республики [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 11 января 1994 года № 1360-ХП (В редакции Закона Кырг. Респ. от 27 апреля 2017 г. № 64) // Ведомости Жогорку Кенеша Кырг. Респ., 1994 г., № 3, ст.76.

106. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. [Текст] / С.И. Ожегов. – 19-е изд., испр. – М., 1987. – С.320.

107. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дополненное. [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азбуковик,

1997. – С. 683.

108. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь. [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азъ, 2005. – С. 681.

109. Организация и осуществление контроля в органах внутренних дел. – М., 1976. – С. 15-16.

110. Организация управления в органах внутренних дел: Лекции по курсу. [Текст]. – М.: Академия управления МВД России, 1999. Ч. 1. – С. 14.

111. Осинцев, Д.В. Методы административно-правового воздействия. [Текст] / Д.В. Осинцев. – М., 2005. – С. 30.

112. Основы научной организации труда в органах внутренних дел [Текст] / Под ред. Г.Г. Зуйкова. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 37.

113. Основы управления в органах внутренних дел. [Текст] / Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988.

114. Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. [Текст]. Под ред. д.ю.н., проф. А.П. Коренева. – М., 2001. – С. 56, 61, 131.

115. Очерк науки полицейского права [Текст] / Тарасов И.Т. – М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. – С.131.

116. Павленко, С.З. Безопасность Российского государства как политическая проблема [Текст]: дис. ... докт. полит, наук. / С.З. Павленко – М., 1998. – С. 98-99.

117. Политология: Энциклопедический словарь [Текст] / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М., 1993. – С. 86, 198, 229.

118. Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2007 г. №281. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

119. Преступность в Российской Федерации в начале XXI века: состояние и перспективы / Под общей редакцией С.И. Гирько. – М.: ВНИИ

МВД России, 2004. – С. 57.

120. Пригожин, А.И. Организация: Системы и люди, эффективность трудовых организаций в социалистическом обществе. [Текст] / А.И. Пригожин. – М., 1983. – С. 129.

121. Приказ МВД Кыргызской Республики «Об утверждении Положения об Управлении правового обеспечения и международного сотрудничества Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 12 марта 2001 г. № 155.

122. Приказ МВД России «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» от 27 июня 2003 г. № 484.

123. Прохожее, А.А. Национальная безопасность: к единому пониманию сути и терминов// Информационный сборник "Безопасность". [Текст] / А.А. Прохожее. – 1995. – №9. – Сентябрь. – С. 13.

124. Пункт 1 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

125. Пункты 1 и 9 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

126. Пункты 10-12 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской

Республики» от 19 июня 2008 г. № 224. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

127. Раздел 2 приложения № 4 к Приказу МВД Кыргызской Республики «Об упорядочении организаторской деятельности аппарата МВД по руководству органами внутренних дел Кыргызской Республики» от 25 августа 2008 г. № 813.

128. Распоряжение МВД Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики «Об усилении защиты прав собственности и ее неприкосновенности в Кыргызской Республике» от 9 декабря 2008 г. № 434.

129. Распоряжение МВД Кыргызской Республики «О создании следственно-оперативных групп МВД Кыргызской Республики по уголовным делам» от 12 сентября 2008 г. № 302-р.

130. Распоряжение МВД Кыргызской Республики «О создании следственно-оперативной группы из числа сотрудников ГУУР, ГСУ, УУР ГУВД г. Бишкека, УВД г. Ош, УВД Ошской и Жалалабатской областей» от 1 сентября 2008 г. № 288-р.

131. Решение коллегии МВД Кыргызской Республики «О принимаемых органами внутренних дел Кыргызской Республики мерах по раскрытию и расследованию особо тяжких резонансных преступлений и по нераскрытым преступлениям с признаками криминальных разборок, «заказного» характера с 2002 по настоящее время» от 13 декабря 2008 г. № 18 км/.

132. Решение коллегии МВД Кыргызской Республики «О состоянии работы органов внутренних дел Кыргызской Республики по розыску без вести пропавших лиц и установлению личности неопознанных трупов» от 13 декабря 2008 г. № 18 км/2.

133. Российский, Б.В. Административное право. Вопросы и ответы. [Текст] /Закон и право. – М., 2000. – С. 74-75.

134. Рушайло, В.Б. К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности [Текст] // Право и политика. 2003. № 10. – С. 49-55.

135. Селиверстов, В.И. Организация прогнозирования преступности и использование данных прогноза в подготовке управленческих решений [Текст] // Штабная практика. 1997. № 3 (23). – С. 39-45.

136. Серебрянников, В.В., Дерюгин, Ю.И., Ефимов, Н.Н., Ковалев, В.И. Безопасность России и армия. [Текст] – М.: ИСПИ РАН, 1995. – С. 63.

137. Смирный, Г.А. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: монография. [Текст] / Г.А. Смирный. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 10-11.

138. Советский энциклопедический словарь [Текст]. – М.: Советская Энциклопедия, 1980. – С. 1575.

139. Советское административное право: Учебник. [Текст] / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 150-158; 477-490.

140. Статья 4 Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности Кыргызской Республики» от 26 февраля 2003 г. № 44 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 13 октября 2008 г. № 212).

141. Студеникин, С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. [Текст] // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 21.

142. Сухарев, В.Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел. [Текст] / В.Ф. Сухарев. – М., 1985. – С. 16.

143. Сухомлинский, В.А. Стать человеком // Комсомольская правда. [Текст]. – 1970. – 7 октября.

144. Тарле, Е. Наполеон. Талейран. [Текст] / Е. Тарле. – М.: Изд-во «ЭКСМО», 2003. – С. 101.

145. Теневая экономика и организованная преступность. Материалы научно-практической конференции (9-10 июня 1998 года) [Текст]. – М.: МВД.

Московский институт, 1998. – С. 301-305.

146. Теория государства и права: Учебник [Текст] / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 2005. – С. 205-206.

147. Теория государства и права: Учебник для вузов. [Текст] / Под ред. проф. М.М. Рассолова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 221.

148. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности [Текст] / Под ред. В.Д. Малкова. – М., 1990. – С. 125, 126.

149. Теория управления: Учебник. Изд. 3-е, доп. и перераб. [Текст] / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.Н. Панкрухина. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 21.

150. Терешенко, В.И. Организация и управление. Опыт США. [Текст] / В.И. Терешенко. – М., 1966.

151. Типовое положение об отделе внутренних дел УВД г. Бишкека и областей Кыргызской Республики. Приложение 2 к приказу Министерства внутренних дел Кыргызской Республики от 3 июля 2001 года № 300. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

152. Тихомиров, Ю.А. Правовое обеспечение управления. [Текст] / Ю.А. Тихомиров – М., 1987. – С. 8.

153. Туманов, В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе [Текст] // Государство и право. – 1993. № 8. – С. 23.

154. Туманов, Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. [Текст] / Г.А. Туманов. – М., 1972. – С. 98-165.

155. Указ Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

156. Указ Президента Кыргызской Республики «Об усилении роли местных государственных администраций и органов местного самоуправления

при осуществлении кадровой политики в регионах Кыргызской Республики» от 23 декабря 2008 г. УП № 458. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.

157. Ульянов, А.Д. Аппараты МВД, ГУВД, УВД, УВДТ как органы оперативного управления горрайлиноорганами внутренних дел / Лекция. [Текст] / А.Д. Ульянов. – М.: Академия управления МВД России, 2007. – С. 21-22.

158. Ульянов, А.Д. Социальное управление: сущность, принципы, функции, методы, виды. / Лекция. [Текст] / А.Д. Ульянов. – М.: Академия управления МВД России, 2006. – С. 16.

159. Устав Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, [Текст] / 1990. – С. 8.

160. Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2004 г. № 942.

161. Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224 (объявлено приказом МВД Кыргызской Республики «Об объявлении Указа Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 г. № 224» от 14 июля 2008 г. № 704).

162. Философский словарь [Текст] / Под ред. И.Т. Фролова.-6-е изд., перераб. и доп. – М.: Политиздат, 1991. – С. 6, 162.

163. Философский энциклопедический словарь. [Текст]. – М., 1983. – С. 657.

164. Харитонов, А.Н. Государственный контроль над преступностью: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. [Текст] / А.Н. Харитонов. – Н. Новгород, 1997. – С. 183.

165. Харичкин, И.К. Политическая элита и ее роль в обеспечении

национальной безопасности России. [Текст] / И.К. Харичкин. – М.: МВИ ФПС РФ, 1999. – С. 85.

166. Ходаковский, Е.А. Цивилизованный подход к разработке концепции национальной безопасности России // Безопасность. Информационный сборник. [Текст] / Е.А. Ходаковский. – № 11, – 1995. – С. 54-58.

167. Черноповкин, М.В. Теория функций социалистического государства. [Текст] / М.В. Черноповкин. – М., 1970.

168. Шванков, В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. [Текст] / В.М. Шванков. – М., 1978.

169. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. [Текст] – М.: Советская Энциклопедия, 1984. – С. 204.

170. Яськов, Е.Ф. Теория и практика социального управления. [Текст] / Е.Ф. Яськов – М, 1997. – С. 165.

171. <https://rus.azattyk.org/a/31582305.html>