

Келдибеков Р.Ж.

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

R.Zh. Keldibekov

**ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS IN THE SYSTEM FOR LAW
ENFORCEMENT OF KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 343.977(572.2)(043.3)

В статье раскрывается сущность правоохранительных органов, рассматривается понятие органов внутренних дел в широком и узком значении, анализируются изменения структуры органов внутренних дел в Кыргызской Республике в ходе реформирования правоохранительной системы.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, министерство внутренних дел.

The article reveals the essence of law enforcement deals with the concept of internal affairs in the broad and narrow sense, analyzes changes in the structure of the internal affairs of the of Kyrgyz Republic during the reform of law enforcement.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement, police, the Interior Ministry.

Краеугольную основу всей отечественной правовой системы составляет Конституция КР 2010 года, в содержании которой заложена принципиально новая, сопрягающаяся с ценностями современной цивилизации парадигма, согласно которой человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. В свое время российский исследователь М.Н. Марченко подчеркивал, что функции государства не следует отождествлять с функциями его отдельных органов или же государственных организаций [1, с. 11]. Конституируемый автором конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданского общества призван обеспечить гармоничное интегрирование государства и общества, органов власти и человека в эффективном обеспечении гарантирования конституционных прав и свобод при четком ограничении приоритета интересов государства.

Конституционный идеал существования гармоничных взаимоотношений государства, человека и общества, по мнению А.П. Глебова и Л.И. Каск, состоит из четырех основных элементов:

- 1. Объекты защиты** — конституционные права и свободы человека и общества.
- 2. Субъекты защиты** — государственные органы, государственно-общественные органы, общественные правозащитные объединения и организации, в том числе институт адвокатуры; человек.
- 3. Основания защиты** — международные нормы по правам человека и закрепленные в источниках отрасли конституционного права.
- 4. Принципы-гарантии** — система правовых способов, методов и средств воздействия на общественные отношения, базирующаяся на конституционных принципах, обеспечивающих соблюдение конституционных прав и свобод всеми субъектами государства и общества, объединенными единой целью в понимании истины как признания высшей ценностью человека, его прав и свобод и неизбежности такого обеспечения при признании верховенства права в правоприменении [2, с. 10].

Государство, закрепив за собой конституционно обязанность по обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод граждан, а также их непосредственной защите, создало специальные органы, именуемые правоохранительными как вынужденную необходимость, без которой современный человек превратит любой политический режим в анархию, поставив под сомнение существование государства как такового. Научные разработки, имеющиеся на настоящее время, выполненные в рамках теории государства и права, административного права и других правовых отраслей науки, в той или иной мере касающиеся понятия и содержания правоохранительной деятельности, классификации правоохранительных органов, порождают скорее больше вопросов, чем дают корректные ответы. В настоящее время специальные исследования, посвященные этим вопросам, немногочисленны [2; 3; 4; 5].

Следует отметить, что понятие "правоохранительные органы" активно корреспондирует с понятиями: "правоохранительная система", "правоохранительная служба", и конечно "правоохранительная деятельность". Определим круг органов, признанных правоохранительными наукой и законом.

Понятие правоохранительных органов содержит признаки, позволяющие отнести тот или иной орган к правоохранительной системе, но не выделить из нее. В данном вопросе не наблюдается единства мнений. Правоохранительные — это органы исполнительной власти (их территориальные органы либо структурные подразделения), должностные лица которых наделены законом полномочиями, состоящими в возложении на них обязанностей пресекать преступления и административные правонарушения, доставлять, задерживать граждан; производить досмотр, изъятие; осуществлять производства по делам об административных правонарушениях, дознанию; применять силу и оружие [6, с. 49]. А.П. Рыжаков определяет

правоохранительный орган как учреждение, а в некоторых случаях должностное или иное лицо [7, с. 29]. Н.П. Печников под правоохранительными органами понимает специальные государственные органы, основной функцией которых является охрана и обеспечение конституционной законности, правопорядка и защита национальных интересов и безопасности государства, защита прав и законных интересов человека и гражданина, а также раскрытие и расследование преступлений и правонарушений в области экономической, финансовой, налоговой и таможенной сфер [8, с.1-2].

Некоторые авторы правоохранительную деятельность сводят к "правопринудительной". Так, И.Л. Петрухин и В.Д. Ардашкин полагают, что анализ правового положения государственных органов позволяет сделать вывод, что своим объединением под таким наименованием они обязаны имеющейся у них возможности действовать методом принуждения. Это - органы принудительного поддержания правопорядка. Принуждение ими понимается широко, как использование безоговорочных односторонних предписаний, включающее в себя не только прямые (физические), но и опосредованные его формы, в том числе различные проверки, предписания, запреты, ограничения, взыскания и т.д. [9, с. 16].

Правоохранительную деятельность в целом осуществляют различные правоохранительные органы, которые составляют обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу органов государства, имеющих свои четко определенные задачи. В 60-е годы прошлого столетия И.С. Самощенко отмечал, что правоохранительная деятельность - это "деятельность по охране предписаний и норм советского права от каких бы то ни было нарушений" [10, с. 25]. В русском языке слово "охранять" означает "оберегать, стеречь" [11, с. 356]. В реальной жизни органы внутренних дел и другие правоохранительные структуры вступают в дело чаще всего тогда, когда право уже нарушено, поэтому в строгом смысле слова их весьма трудно характеризовать как правоохранительные. Соответствующие государственные институты можно было бы считать правоохранительными на том основании, что они осуществляют охранительную деятельность при помощи правовых средств.

Составной частью правоохранительных органов являются органы внутренних дел. В кыргызском законодательстве органы внутренних дел - государственный вооруженный правоохранительный 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 Кыргызской Республики, подчиненные ему управления внутренних дел областей и города Бишкека, подразделения на транспорте, городские, районные, районные в городах, поселковые подразделения органов внутренних дел, а также особые и режимные объекты, учебные заведения, учреждения и организации [12].

Во многих странах ближнего зарубежья также существуют законодательные определения органов внутренних дел. Например, в ст. 1 Закона Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2707 "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" [13] органы внутренних дел "являются специальными государственными органами, осуществляющими в соответствии с законодательством Республики Казахстан дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, а также исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства". В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-3 "Об органах внутренних дел Республики Беларусь" [14] под органами внутренних дел понимаются "государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь".

Стоит отметить, что органы внутренних дел - категория широко распространенная как в нормативных правовых актах, так и в практической деятельности правоохранительных органов, однако в законодательстве не выработано легального определения данного понятия. Что касается милиции, то она выполняет "лишь часть функций органов внутренних дел" [12]. Кроме того, в органах внутренних дел, по смыслу законодательства о государственной службе, прежде всего, предусмотрена государственная правоохранительная служба.

Органы внутренних дел Кыргызской Республики представляют собой систему государственных органов исполнительной власти. Основными задачами ОВД являются: своевременное предупреждение преступлений и административных правонарушений, быстрое и полное их раскрытие надежное обеспечение общественной безопасности. Все эти задачи касаются внутренних дел государства. Ключевым здесь будет понятие "внутренние дела", однако оно может настолько широко пониматься, что позволит отнести к органам, занятым в данной сфере, большинство органов исполнительной власти. Так, в общем смысле "внутренние дела — это обобщенное наименование всех вопросов внутренней жизни страны, решаемых государством". В узком же смысле данная категория представляет собой наименование специальной группы вопросов, связанных с охраной общественного порядка, защитой прав и свобод граждан, обеспечением законности, работой милиции и др. [13].

Министерство внутренних дел Кыргызской Республики с момента своего возникновения осуществляло многие другие внутренние функции государства. Так, в советское время органы внутренних дел выполняли

множество не свойственных им функций. Так, например, на них в 20-е гг. прошлого века возлагались обязанности содействия ведомств: Народному комиссариату продовольствия - в сборе продовольственного налога, Народному комиссариату финансов - в принудительном взимании налогов и недоимок, для чего создавались специальные должности налоговых надзирателей милиции, Народному комиссариату просвещения - в борьбе с беспризорностью, Народному комиссариату здравоохранения - в осуществлении санитарного надзора, Народному комиссариату путей сообщения - в поддержании порядка на железных дорогах. Кроме того, "никакому учету не поддавалась масса издававшихся на местах обязательных постановлений советов и исполкомов разного уровня, проведение в жизнь которых возлагалось на милицию: запрещение ходить в вечернее и ночное время по улицам; освидетельствование комсомолок "на предмет девственности"; выведение к указанному сроку тараканов, клопов и других насекомых" [14, с. 24].

Основными задачами органов внутренних дел в настоящее время в Кыргызской Республике являются:

- обеспечение общественного порядка, безопасности личности и общества;
- борьба с преступностью;
- исполнение уголовных наказаний и административных взысканий в пределах компетенции;
- осуществление контрольно-разрешительных мер в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; учетно-регистрационная и экзаменационная работа (ст. 2 Закона КР "Об органах внутренних дел").

В Кыргызской Республике только за последние десять лет система органов внутренних дел менялась несколько раз. Так, в ходе первого этапа реформ в 2002-2003 гг. осуществлено структурное реформирование центрального аппарата Министерства внутренних дел КР и отдельных его подразделений с сокращением штатной численности. Все это было сделано с целью повысить эффективность оперативно-служебной деятельности за счет концентрации управленческого воздействия на ключевых направлениях. С этой же целью были реформированы Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, Главное управление уголовного розыска, Управление по связям с общественными формированиями, Финансово-хозяйственное управление, Управление правового обеспечения и международного сотрудничества.

В 2002-2003 гг., в связи с передачей отдельных функций МВД другим ведомствам, Главное управление исполнения наказаний и войсковая часть 7701 внутренних войск МВД были переданы в Министерство юстиции КР, а Управление государственной противопожарной службы - в Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций. Оптимизация организационно-штатной структуры и управленческой деятельности МВД была продолжена и в последующие годы.

В соответствии с требованиями постановления Правительства Кыргызской Республики №799 от 24 декабря 2003 года "О реализации Указа Президента Кыргызской Республики "О мерах по совершенствованию системы борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями в Кыргызской Республике" от 22 июля 2003 года Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией МВД КР было преобразовано в Главное управление по борьбе с должностными преступлениями. Упразднено также Южное межрегиональное управление по борьбе с организованной преступностью и религиозным экстремизмом, с одновременным созданием в составе Главного управления по борьбе с должностными преступлениями МВД Южного межрегионального управления по борьбе с организованной преступностью в сфере экономической деятельности. Практически в это же время было упразднено Управление внутренних дел на транспорте МВД КР и созданы отделы внутренних дел на железнодорожном и воздушном транспорте МВД Кыргызской Республики с одновременным сокращением штатных сотрудников. Произведена реорганизация Главного управления уголовного розыска (ГУУР) МВД КР, вследствие чего упразднено Управление по борьбе с преступлениями против личности. В структуре ГУУР были оставлены только Управление по борьбе с организованной преступностью, в составе которого был создан новый отдел по раскрытию "казачных убийств", и Управление по борьбе с преступлениями против собственности, в составе которого появились отделы по борьбе с имущественными преступлениями и скотокрадством.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики №38 от 20 июля 2004 года Управление охраны МВД Кр преобразовано в Департамент государственной специализированной службы охраны МВД республики.

Во исполнение Указа Президента Кыргызской Республики №136 от 10 апреля 2004 года "О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Кыргызской Республики "О мерах по дальнейшему совершенствованию управленческих структур государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики" от 28 декабря 2000 года сокращены 2 единицы должностей заместителя министра внутренних дел Кыргызской Республики.

Указом Президента Кыргызской Республики от 26 октября 2009 года УП №425 "О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики "Об утверждении структуры Правительства Кыргызской Республики" на базе функций Министерства юстиции по вопросам исполнения наказаний и конвоирования осужденных создается Государственная служба исполнения наказания при Правительстве Кыргызской Республики с передачей в его ведение Главного управления исполнения наказания и Департамента по охране исправительных учреждений и конвоированию осужденных и лиц, заключенных под стражу.

С целью проведения глубокого анализа оперативной информации, а также повышения потенциала ОВД в

борьбе с преступностью за счет имеющихся штатов создано Управление оперативного анализа МВД Кыргызской Республики. Вышеуказанные меры были направлены на усиление управленческого воздействия МВД, повышение эффективности борьбы с преступностью, а также снижение затратности МВД.

Таким образом, анализ существующих подходов к законодательному определению понятия "органы внутренних дел" в Кыргызской Республике позволяет определить их как систему правоохранительных, исполнительно-распорядительных органов государственной власти, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, борьбу с правонарушениями (преступлениями и административными проступками), охрану общественного порядка и обеспечение общественной и личной безопасности.

В то же время задачи органов внутренних дел сегодня настолько разнообразны, что главная задача - защита личности и общества от преступных посягательств - становится отнюдь не главной. По сути, в республике сегодня вообще нет ведомства, целиком нацеленного и полностью отвечающего за тяжкую преступность "традиционно уголовного" характера. Имея разветвленную не только горизонтальную, но и вертикальную структуру, ОВД (а с ним и государство в целом) утеряло необходимую маневренность в сфере противодействия преступности (профилактики, выявления, пресечения преступлений). Речь идет о том, что ОВД (хотя и в виде разных структурных подразделений) обязаны сегодня не только бороться с квалифицированной, профессиональной, организованной преступностью, но и выполнять функции рутинного поддержания порядка.

Литература:

1. Марченко М.Н. Государство и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия / Сб. ст. межд. науч.-практ. конференции [Текст] / М.Н. Марченко. - Туапсе: Изд-во ТГУ, 2007.
2. Глебов, А.П. Каск, Л.И. Функции и структура государства [Текст] / А.П. Глебов, Л.И. Каск. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969.
3. Герасимов, А.П. Организационные основы правоохранительной деятельности милиции (полиции) социалистического государства [Текст] / А.П. Герасимов. - М., 1989.
4. Черноголовкин, Н.В. Теория функции социалистического государства [Текст] / Н.В. Черноголовкин. - М.: Юрид. лит., 1970.
5. Черноголовкин, Н.В. Функциональная характеристика общенародного государства: Монография [Текст] / Н.В. Черноголовкин. - М.: Юрид. лит., 1975.
6. Бекетов О., Опарин, В. О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации [Текст] / О. Бекетов, В. Опарин // Полицейское право. - 2005. - №1.
7. Рыжаков, А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов [Текст] / А.П. Рыжаков. - М: ИНФРА-М, 2004.
8. Печников, Н.П. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебное пособие [Текст] / Н.П. Печников. - Тамбов: Изд-во Тамбовского гос. техн. ун-та. 2005.
9. Петрухин, И.Л., Ардашкин В.Д. О совершенствовании организационно-правовых механизмов правоохранительной деятельности государства // "Черные дыры" в Российском законодательстве. - 2002. - №2.
10. Самощенко, И.С. Правонарушения и юридическая ответственность: учеб. пособие [Текст] / И.С. Самощенко. - М.: ВЮЗИ, 1966.
11. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. - М.: Изд-во "Азъ", 1992.
12. Закон КР "Об органах внутренних дел от 11 января 1994 года № 1360-ХII (В редакции от 20 ноября 2008 года № 245).
13. Казахстанская правда. - 1995. - 28 декабря.
14. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2007. - № 173.
15. Арестова, Е.Н. К вопросу о понятии и системе органов внутренних дел [Текст] / Е.Н. Арестова // Российский следователь. - 2007. - № 4.
16. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. (Библиотека словарей "ИНФРА-М"). - М.: ИНФРА-М, 1997.
17. Резников, А.А. Развитие структуры НКВД-МВД в 1920-1960-е гг. Краткий исторический очерк [Текст] / А.А. Резников. - М.: Норма, 1996.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ишимов Б.Б.