

Иманкулов Т.И.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ИЧКИ ИШТЕР ОРГАНДАРЫНЫН СИСТЕМАСЫНЫН ИШМЕРДҮҮЛҮГҮНҮН ПРИНЦИПТЕРИ МАМЛЕКЕТТИК УЛУТТУК КООПСУЗДУКТУ КАМСЫЗ КЫЛУУ СИСТЕМАСЫНЫН ЭЛЕМЕНТИ КАТАРЫ ЖАНА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ИЧКИ ИШТЕР ОРГАНДАРЫНЫН РЕФОРМАЛАРЫ

Иманкулов Т.И.

ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И РЕФОРМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

T.I. Imankulov

THE PRINCIPLES OF THE ACTIVITY OF THE SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC AS AN ELEMENT OF THE STATE SYSTEM FOR ENSURING NATIONAL SECURITY AND REFORM OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.347: 343.94 (575.2)

Автор ички иштер органдарынын системасынын негизги мазмуну мындай улуттук коопсуздук органдарынын негизги жөнгө салуучу органдын иштеши менен аныкталат деген жыйынтыкка келет. Бирок, ар кандай илимдердин жетишкендиктерин пайдалануу менен, Кыргыз Республикасынын "Улуттук коопсуздук жөнүндө", бул негиздерди иштеп чыгуу үчүн зарыл болгон ченемдик укуктук актыларга жалпы ченемдерин көп сандаган Кыргыз Республикасынын "Кыргыз Республикасынын Ички иштер жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Мыйзамы ушул Мыйзамда мындай жоктугуна байланыштуу: теория мамлекеттик жана укук, башкаруу, укук, башкаруу теориясы. Бул жагынан алганда, жазуучу туура мамлекеттин ички иштер, улуттук коопсуздук системасынын бөлүгү катары органдары, алардын миссиясы, максаттары, милдеттери, аналитикалык жана теориялык эскириши менен аныкталат, жана так тиешелүү мыйзамдары менен аныкталбас эмес экенин көрсөтөт. Ошентип, мыйзам ушул макаланын автору, Кыргыз Республикасынын мыйзам долбоору иштелип чыккан болушу мүмкүн "ИИМ органдары жөнүндө".

Негизги сөздөр: принциптер, ички иштер органдары, Кыргыз Республикасы, улуттук коопсуздук, реформа, ченемдик-укуктук акт.

Автор приходит к выводу о том, что содержание принципов функционирования системы органов внутренних дел определяется нормативно закрепленными полномочиями указанных органов по обеспечению национальной безопасности. Однако из-за отсутствия таковых в действующем Законе Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», в Законе Кыргызской Республики «О национальной безопасности», большому количеству бланкетных норм в подзаконных нормативных правовых актах приходится формулировать данные принципы, используя достижения различных наук: теории государства и права, административного права, теории управления. В этой связи автор справедливо отмечает, что состав органов внутренних дел как элемента государственной системы обеспечения национальной безопасности, их миссия, цели, функции должны не выявляться аналитическим путем и носить теоретический характер, а быть четко

регламентированы в соответствующем Законе. Таким закон может стать разработанный автором настоящей статьи проект Закона Кыргызской Республики «О полиции».

Ключевые слова: принципы, органы внутренних дел, Кыргызская Республика, национальная безопасность, реформа, нормативно-правовой акт.

The author comes to the conclusion that the content of the principles of the functioning of the system of internal affairs bodies is determined by the normatively fixed powers of the said bodies for ensuring national security. However, due to the lack of such in the current Law of the Kyrgyz Republic "On the Internal Affairs Bodies of the Kyrgyz Republic", the Law of the Kyrgyz Republic "On National Security", a large number of blanket rules in subordinate regulatory legal acts, it is necessary to formulate these principles, using the achievements of various sciences: theories state and law, administrative law, management theory. In this connection, the author rightly notes that the composition of the bodies of internal affairs as an element of the state system of ensuring national security, their mission, goals, functions should not be revealed analytically and be of a theoretical nature, and be clearly regulated in the relevant Law. Such a law may become the draft of the Law of the Kyrgyz Republic "On the Police", developed by the author of this article.

Key words: principles, internal affairs bodies, the Kyrgyz Republic, national security, reform, regulatory legal act.

Приступая к рассмотрению принципов, лежащих в основе построения и функционирования системы органов внутренних дел, хотелось бы отметить, что их содержание определяется нормативно закрепленными полномочиями указанных органов по обеспечению национальной безопасности. К сожалению, несмотря на использование в науке, правовых актах и правоприменительной практике термина «органы внутренних дел», однозначной его трактовки до сих пор не выработано. Следствием этого является отсутствие нормативно закрепленного перечня органов внутренних дел, их миссии и целей, функций, принципов. Причем, ситуация такова, что, несмотря на

отсутствие четких законодательных основ их деятельности, указанные органы реально существуют и функционируют, даже постоянно подвергаются каким-то непонятным, волонтерным, противоречащим здравому смыслу и Конституции Кыргызской Республики изменениям, которые высшие должностные лица государства пытаются выдать за реформы: соединяются и разъединяются ДПС и ППС, создаются какие-то непонятные самостоятельные службы. Только от кого самостоятельные, в законе не закрепляется. Все эти «реформы» делаются вне законодательного регулирования: то указом президента 2016 года, то постановлениями правительства.

Более того, как показало исследование, органы внутренних дел являются неотъемлемой частью системы обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики, принципам построения и функционирования которой они, безусловно, должны соответствовать. Думается, что выявление именно этих принципов позволит в дальнейшем сформулировать конкретные предложения по совершенствованию правовых основ деятельности органов внутренних дел.

Однако прежде чем приступать к рассмотрению принципов системы органов внутренних дел как субъекта обеспечения национальной безопасности, необходимо уточнить состав элементов, входящих в указанную систему. Отметим, что в правовой системе Кыргызской Республики отсутствуют законодательные акты, однозначно закрепляющие такой состав. Существуют лишь один законодательный акт, позволяющий составить представление даже не о структуре органов внутренних дел, а о перечне государственных органов, служащие которых являются сотрудниками органов внутренних дел. К таким актам относится лишь Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». Другим таким законом мог бы быть Закон Кыргызской Республики «О фельдъегерской связи». Однако его проект был отклонен Правительством Кыргызской Республики по причине того, что в настоящее время финансирование Государственной фельдъегерской Службы при Государственном комитете информационных технологий и связи Кыргызской Республики осуществляется из республиканского бюджета.

Анализ норм, содержащихся в Законе КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», позволяет сделать вывод, что в них вообще не говорится о вхождении милиции в состав органов внутренних дел. Так, в статье 1 указанного Закона закрепляется, 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 и организации. Слово «милиции» появляется только в

ст. 7-1 при употреблении специальных званий сотрудников органов внутренних дел.

Ничего не упоминается в данном Законе ни о так называемой криминальной милиции, ни о так называемой милиции общественной безопасности, как это было в России до реформы в полицию 2009-2011 годов.

Ситуация усугубляется существованием указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП №161, которым существование милиции сужается до одной службы – криминальной милиции. Все остальные подразделения данным указом Президента путем организационно-административных мер и на основании сугубо специфических функций объявляются самостоятельными и независимыми друг от друга службами:

- служба общественной безопасности;
- криминальная милиция;
- служба по противодействию экстремизму и незаконной миграции;
- служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков;
- следственная служба;
- служба внутренних расследований.

В этой связи автор считает, что указанное выше переименование главных управлений МВД в службы не является реформой, поскольку реформа – это, прежде всего обновление законодательным путем. Однако внесения изменений в соответствующие законы не было.

Опыт и история предыдущих попыток показывают, что речь **о реформах пока не идет**. Решительные меры по совершенствованию правоохранительной системы могут быть осуществлены уже в ближайшее время, при наличии политической воли.

Создание самостоятельных служб вместо «главков» преподнесено в качестве главной инновации. Но **в существующей правоохранительной системе о самостоятельности служб не может быть и речи**. Эта самостоятельность возможна только при создании принципиально иного центрального аппарата МВД. Но создавать его в настоящее время в Кыргызской Республике, когда постоянно существует угроза политической нестабильности, после двух государственных переворотов, это всё равно, что потерять полный контроль управляемости над МВД Кыргызской Республики. Поэтому автор не согласен и с Рекомендациями так называемого Гражданского союза: центральный аппарат должен состоять из гражданских служащих, решать административные и финансовые вопросы, реализовывать политику в сфере обеспечения правопорядка, при этом, центральный аппарат не должен вмешиваться в основную функцию служб. Следовательно, должно быть разделение между политической фигурой – министром и руководителем ОВД. Это преждевременно и совершенно необоснованно. Систему МВД надо реформировать на уровне

законов, при обязательном введении конкурса на все должности, по опыту коллег ЕВРАЗЭС.

Предложения так называемого Гражданского союза "За реформы и результат" по реформе МВД, по мнению автора, являются данью моде и популизмом, поскольку органы внутренних дел всегда должны оставаться органом исполнительной власти, а так называемый Гражданский союз "За реформы и результат" требует их деполитизации, хотя, как известно, любой государственный орган исполнительной власти по определению должен проводить политику в установленной сфере деятельности.

Второе предложение указанного Союза – конкурсный отбор, который «может ударить по коррупции». **Конкурс обязаны проходить кандидаты на все должности в структурах ОВД.** Это позволит решить проблему коррупции при кадровых решениях и создаст условия, чтобы по карьерной лестнице продвигались эффективные сотрудники. Автор разделяет данную идею, но ее реализация должна быть осуществлена исключительно законом, поскольку любые ограничения прав и свобод возможно вводить только законом согласно ст. 20 Конституции Кыргызской Республики.

Союз отмечает, что «давно назрела необходимость кадровой чистки в структурах МВД. В первую очередь в патрульной милиции». Вообще слово «чистка» сразу же наводит на сталинские времена, репрессии, хотя согласно Конституции Кыргызской Республики закон обратной силы не имеет, и если всех сотрудников милиции уволить по новому закону, то это будет незаконно. Чистки должны проходить на основе законных механизмов привлечения к разным видам ответственности: уголовной, дисциплинарной. Других видов ответственности, с помощью которых можно «зачистить» милицию от нарушителей закона, нет, и не будет.

Союз отмечает, что «Новые законы - основа для реформы». Автор согласен с данным предложением и в этой связи разработал проекты Законов Кыргызской Республики «О полиции», «О службе в полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам полиции».

Союз предлагает, чтобы общество оценивало правоохранительные органы. Автор считает, что не только общество должно оценивать работу полиции, а прежде всего, законность по каждому делу – уголовному или административному правонарушению. Это частные определения суда, представления прокуратуры как надзорного органа. Если граждане считают, что их права нарушены действиями сотрудников ОВД, эта информация, в любом случае, требует проверки со стороны прокуратуры. Другое дело, это отчетность, и причем регулярная, полиции перед населением. Такое положение закреплено отдельной статьей в разработанном автором проекте Закона Кыргызской Республики «О полиции». Автор согласен, что никакой гонки за статистикой не должно быть. Полиция или милиция не могут нести ответственность за рост преступности только одни. Это дело всего общества и государства.

Согласно указу Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП № 161 Модернизированное МВД и его функциональное предназначение не будут ассоциироваться с милицией. В данном случае новый институт МВД будет органом, отвечающим за внутреннюю безопасность страны путем разработки и реализации соответствующей политики безопасности, способным обеспечить эффективное взаимодействие образованных служб с другими государственными органами. Таким образом, указ противоречит сам себе. Одним пунктом образуется криминальная милиция, другим – МВД не должно ассоциироваться с милицией.

Существует одно постановление Правительства Кыргызской Республики, которое также запутывает ситуацию с соотношением понятий «милиция» и «органы внутренних дел». Это постановление Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 3 марта 2016 года № 112, согласно которому в целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению безопасности, в соответствии со статьями 10 и 17 конституционного Закона Кыргызской Республики "О Правительстве Кыргызской Республики" Правительство Кыргызской Республики постановило преобразовать Дорожно-патрульную службу Министерства внутренних дел Кыргызской Республики в Главное управление патрульной милиции Министерства внутренних дел Кыргызской Республики с поэтапной передачей функций, материально-технической базы и штатных единиц патрульно-постовой службы территориальных подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики «О преобразовании Департамента государственной специализированной службы охраны Министерства внутренних дел Кыргызской Республики в Главное управление государственной специализированной службы охраны Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 января 2009 года №24, а также Положению о Департаменте государственной специализированной службы охраны Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 июля 2004 года № 538, пункту 11, прием, прохождение службы и увольнение со службы аттестованного состава осуществляется в соответствии с Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 июля 1994 года №530.

Таким образом, ГУГССО МВД Кыргызской Республики также входит в состав милиции Кыргызской Республики, а его сотрудникам присваиваются специальные звания сотрудников милиции.

Несмотря на такую, достаточно расплывчато определенную на законодательном уровне принадлежность, и милиция, и вневедомственная охрана входят в состав органов внутренних дел. Данный вывод следует из положений подзаконных актов.

В частности, согласно п. 2 Положения о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 марта 2001 года №72, в редакции постановлений от 20 августа 2002 года №572 от 5 июня 2004 года №425, от 14 июля 2006 года №514, утратило силу в редакции постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 сентября 2006 года №703), однако автор вынужден ссылаться только на него, поскольку все последующие Положения о МВД Кыргызской Республики являются документами под грифом «ДСП», Министерство возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят Департамент паспортного и визового контроля, главные управления, управления и отделы внутренних дел областей, городов, районов, подразделения на транспорте (линейные отделы и отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном транспорте, государственная автомобильная инспекция, предприятия, учреждения и организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

По сути, в данном пункте предлагается перечень органов внутренних дел.

Однако этот перечень является открытым, поскольку, помимо перечисленных структурных элементов, в рассматриваемом правовом акте содержится оговорка об иных организациях и подразделениях, созданных в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Важно отметить, что перечень названных правовых актов, регламентирующих структуру и деятельность системы органов внутренних дел, не является исчерпывающим. Он включает в себя ряд иных документов подзаконного характера, которые были перечислены выше (Положение о прохождении службы, Положение о ГУГССО МВД), а также, например, такие, как:

- Инструкция о работе органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительных и контрольных функций (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 2011 года №47, в редакции постановлений Правительства КР от 15 июля 2013 года №410, 14 декабря 2016 года №676).

- Приказ Министерства внутренних дел Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел Кыргызской Республики, и Правил применения сотрудниками органов внутренних дел Кыргызской Республики специальных средств» от 18 марта 2015 года №265.

- Постановление Правительства Кыргызской Республики «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Правительства Кыргызской Республики ряду государственных органов исполнительной власти» от 15 сентября 2014 года №530 (В редакции постановлений Правительства КР от 28 мая 2015 года №331, 26 января 2016 года №30, 26 февраля 2016 года №90, 15 июля 2016 года №399, 17 августа 2016 года №448, 29 августа 2016 года №461, 12 октября 2016 года №537, 25 января 2017 года №44, 15 марта 2017 года №164, 11 апреля 2017 года №206, 12 мая 2017 года №268, 14 сентября 2017 года №573).

- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о работе органов внутренних дел по осуществлению контрольно-разрешительных функций и Инструкции о работе органов внутренних дел по контролю за оборотом служебного и гражданского оружия, боеприпасов к нему и о порядке открытия оружейно-ремонтных мастерских» от 15 февраля 2011 года №47 (В редакции постановления Правительства КР от 14 декабря 2016 года №676).

- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений о приемниках-распределителях органов внутренних дел для лиц, не имеющих определенного места жительства, документов, и о специальных приемниках при органах внутренних дел для содержания лиц, подвергнутых административному аресту» от 19 января 1998 года №42.

- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение должностей начальствующего состава органов внутренних дел Кыргызской Республики и Перечня должностей органов внутренних дел Кыргызской Республики, отбор на замещение которых осуществляется на конкурной основе» от 24 ноября 2014 года №673.

- Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики» от 30 апреля 2013 года №220, которое разработано в соответствии со статьей 88 Конституции Кыргызской Республики, Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы", от 21 января 2013 года №11, в целях реализации мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и борьбе с преступностью, что позволяет сделать вывод о том, что указанные Указы Президента Кыргызской Республики также являются источниками норм права в сфере организации деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Их анализ позволяет сделать вывод, что структура системы органов внутренних дел включает в себя все подразделения и организации, входящие в состав системы МВД Кыргызской Республики. Что же касается милиции, то к ней относятся органы и

подразделения внутренних дел, реализующие основные (милицейские) цели и функции органов внутренних дел. Остальные элементы системы органов внутренних дел (тыловые подразделения, образовательные, научные учреждения и т.п.) выполняют функции обеспечивающего характера.

Полагаем, что состав органов внутренних дел как элемента государственной системы обеспечения национальной безопасности, их миссия, цели, функции должны не выявляться аналитическим путем и носить теоретический характер, а быть четко регламентированы в соответствующем Законе. Таким закон может стать разработанный автором настоящей статьи проект Закон Кыргызской Республики «О полиции».

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года №1360-ХП (В редакции Законов КР от 19 декабря 1996 года №61, 19 декабря 1996 года №65, 21 ноября 1997 года №82, 19 августа 2004 года №157, 8 июня 2005 года №74, 14 июля 2008 года №143, 21 июля 2008 года №161, 8 октября 2008 года №208, 17 октября 2008 года №231, 20 ноября 2008 года №245, 30 декабря 2009 года №319, 25 января 2010 года №9, 18 октября 2011 года №178, 23 мая 2012 года №63, 2 июля 2012 года №94, 11 октября 2012 года №171, 11 апреля 2013 года №51, 18 апреля 2013 года №55, 3 августа 2013 года №182, 11 января 2014 года №2, 11 января 2014 года №5, 14 ноября 2014 года №152, 3 марта 2015 года №46, 18 мая 2015 года №104, 21 июля 2015 года №183, 16 декабря 2016 года №207, 27 апреля 2017 года №64)
2. <http://reforma.kg/news/pereimenovanie-eshche-ne-reforma>.
3. ГУГССО МВД Кыргызской Республики.
4. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94590>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
5. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97439>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
6. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96978?cl=ru-ru>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
7. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92466>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
8. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/5047>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
9. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97158>. Дата обращения: 04.09.2017 г.
10. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94276>. Дата обращения: 04.09.2017 г.

Рецензент: д.ю.н., профессор Токтобаев Б.Т.