

УДК: 342:349.2:391.4

## ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ОСОБАЯ СОЦИАЛЬНАЯ СИСТЕМА В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Т. И. Иманкулов**

*В статье органы внутренних дел Кыргызской Республики рассматриваются с точки зрения теории систем и теории государственного управления как сложная социальная система, обладающая определенным набором свойств. Автором раскрываются различные стороны взаимодействия органов внутренних дел Кыргызской Республики с обществом, ожидания общества от системы МВД, основное назначение органов внутренних дел в обществе согласно опросам общественного мнения, основные формы правоохранительной деятельности органов внутренних дел, место и роль органов внутренних дел в системе исполнительной власти на разных уровнях управления.*

**Ключевые слова:** Кыргызская Республика, национальная безопасность, органы внутренних дел, орган исполнительной власти, социальная система.

Министерство внутренних дел Кыргызской Республики является субъектом системы обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики, непосредственно обеспечивающим национальную безопасность в закрепленных за ним правовыми нормами сферах (безопасность личности и общества).

В Положении о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики определяется, что «Министерство возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят 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 осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

До 2012 года, в Министерство входили органы внутренних дел и внутренние войска. На сегодня МВД расчленено на 6 так называемых самостоятельных служб «благодаря» атамбаевскому указу о так называемой реформе МВД 2016 года. А внутренние войска вновь возвращены в систему МВД в 2018 г.

Таким образом, *рассматриваемая государственная структура состоит из органов внутренних дел, внутренних войск и 6-ти самостоятельных служб.*

Поскольку объектом настоящего исследования являются основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности Кыргызской Республики, важно остановиться на рассмотрении данных государственных органов исполнительной власти как системы, т. е. с позиций системного подхода. Это

---

<sup>1</sup> *Иманкулов Тимур Иманкулович* — канд. юрид. наук, доцент, Кыргызский национальный университет имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызская Республика)

обусловлено тем, что «достижения современной науки и практики подтверждают представление об окружающем нас материальном и идеальном мире как сложившейся совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих явлений, предметов и процессов, составляющих определенного рода системные образования» [1, с. 39]. А применение системного подхода, как отмечают М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, «облегчает руководителям задачу рассмотрения организации в единстве ее составляющих частей, которые неразрывно переплетаются с внешним миром» [2, с. 79].

Рассматривая органы внутренних дел как систему, необходимо отметить, что термин «система» происходит от греческого слова «systema» — целое, составленное из частей, соединение [3, с. 459], обладающее только ему присущими свойствами. Как отмечается в трудах ученых, «такое качество выделяет систему из бесконечного разнообразия проявлений окружающего мира. Наличие же частей целого обуславливает возможность его делимости на подсистемы, в свою очередь, обладающие системными свойствами» [1, с. 39].

Приступая к анализу системы органов внутренних дел как субъекта обеспечения национальной безопасности, важно заметить, что «в общей теории систем не существует единого подхода к пониманию понятия «система» [4, с. 28]. Учеными неоднократно предпринимались и продолжают предприниматься попытки сформулировать наиболее полное и емкое определение указанного явления [2; 5; 9]. В данной работе представляется целесообразным, на наш взгляд, использовать следующее наиболее общее и достаточно распространенное определение: «система» — это множество структурно расчлененных, взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, выполняющих определенные функции и образующих целостное единство, обладающее новыми интегративными свойствами, не сводимыми к свойствам отдельных элементов или сумме этих свойств.

Применительно к органам внутренних дел приведенное определение позволяет выделить их наиболее общие системные признаки: множественность элементов (не менее двух); существование связей; целостный характер данного образования [6, с. 83, 102].

Но сделать вывод о том, что органы внутренних дел являются системой, явно недостаточно. Необходимо выяснить, что это за система, какими специфическими признаками она обладает.

В этой связи хотелось бы отметить, что исследователями систем предложен не один критерий их классификации. Так, «по своему происхождению системы могут быть естественные и искусственные; по содержанию — материальные и идеальные; по отношению к причинно-следственной связи — детерминированные и вероятные; по отношению к воздействиям окружающей среды — открытые и закрытые; по отражаемым ими формам движения материи — физическими, химическими, биологическими, социальными и т. д.» [1, с. 41].

В правовой науке имеется три типа структурных связей: синтетические, иерархические (вертикальные) и внешние (функциональные) [7, с. 400].

Изучение научной литературы, посвященной основам деятельности органов внутренних дел, показало, что наиболее полно их общесистемные качества рассмотрены лишь с управленческих позиций [8]. Данный подход, безусловно, важен и имеет практическую реализацию, но целесообразно, прежде чем переходить к анализу органов

внутренних дел как системы управления, остановиться на их рассмотрении как некой социальной системы, обладающей рядом специфических признаков.

С этих позиций система органов внутренних дел представляется как сложная система живой природы, являющая собой совокупность людей, отношений между ними, их знаний, навыков, умений. Основным родовым признаком такой системы является ее человеческая (социальная) природа и сущность, поскольку она образуется людьми, является сферой их деятельности, объектом их воздействия [1, с. 41].

Как любая *сложная социальная система*, система органов внутренних дел обладает определенным набором свойств. Перечислим их:

- 1) неоднородность и большое число элементов;
- 2) эмергентность — несводимость свойств отдельных элементов и свойств системы в целом;
- 3) иерархия — наличие нескольких уровней и способов достижения целей соответствующих уровней, что порождает внутриуровневые и междууровневые конфликты в системе;
- 4) агрегирование — объединение нескольких параметров системы в параметры более высокого уровня;
- 5) многофункциональность — это способность большой системы к реализации некоторого множества функций на заданной структуре, которая проявляется в свойствах гибкости, адаптации, живучести;
- б) гибкость и адаптация — это свойство изменять задачи функционирования в зависимости от условий функционирования или состояния подсистем;
- 7) надежность системы — свойство системы реализовывать заданные функции в течение определенного периода времени с заданными параметрами качества;
- 8) безопасность системы — способность не наносить недопустимые воздействия, как своим элементам, так и среде функционирования;
- 9) стойкость — свойство системы выполнять свои функции при выходе параметров внешней среды за определенные ограничения и допуски;
- 10) уязвимость — способность получать повреждения при воздействии внешних и (или) внутренних поражающих факторов;
- 11) живучесть — это способность изменять, перераспределять задачи и функции между элементами системы при отказе и (или) повреждении одного или нескольких из них [9, с. 17–18].

Исследуя свойства системы органов внутренних дел как субъекта обеспечения национальной безопасности, целесообразно упомянуть о том, что существует два основных вида систем:

- закрытые, т. е. имеющие жесткие фиксированные границы, и функционирующие независимо от среды, ее окружающей;
- открытые, т. е. часто и достаточно интенсивно взаимодействующие с внешней средой.

Очевидно, что система органов внутренних дел является *открытой*, поскольку само ее существование, внутренняя структура, порядок функционирования и многое другое обусловлены и находятся в тесном взаимодействии с окружающими ее подсистемами национальной безопасности, иными социальными системами и явлениями.

Ю. Е. Аврутин справедливо замечает, что «деятельность органов внутренних дел органически вплетена в социальную жизнь общества, определяется ею и сама воздействует на нее» [10, с. 5].

Курс открытости МВД Кыргызской Республики постоянно дополняется разными мерами, начиная с мер, указанных президентами Кыргызской Республики. Это и усиление гуманитарной направленности, в частности, налаживание сотрудничества с другими государственными, общественными институтами и народом, и постоянные попытки преобразования системы органов внутренних дел, в результате чего постоянно формируется вертикальная и горизонтальная структура органов внутренних дел, определены новые приоритетные направления поэтапного формирования эффективной системы обеспечения общественной безопасности, основанной на использовании современных средств и методов борьбы с преступностью и охраны правопорядка. Принимаются новые законы в сфере профилактики правонарушений для вовлечения местных государственных администраций, органов местного самоуправления, здравоохранения, управления образованием к борьбе с преступностью, реализации программ профилактики правонарушений и борьбе с преступностью, в том числе в среде несовершеннолетних, противодействию незаконному обороту наркотиков, по безопасности дорожного движения, внедрению в деятельность милиции современных технологий и информационных систем, активно внедрять системы уличного видеонаблюдения типа «Безопасного города», «Умного города», хотя опять-таки это мероприятие всего лишь техническая составляющая обычной, повседневной деятельности полиции в современном развитом государстве, если бы в новом Законе Кыргызской Республики «О полиции» была бы статья «Использование достижений научно-технического прогресса в деятельности полиции», то это было бы обязательным условием деятельности полиции. Конечно, это и работа в айыл өкмөтү общественно-профилактических центров, кабинетов школьных инспекторов — в образовательных учреждениях, кардинальный пересмотр и усиление работы по предупреждению правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, воссозданию медицинских вытрезвителей и других учреждений социальной помощи гражданам, оказавшимся в жизненно опасных условиях.

Налаживанию тесной связи министерства с населением, установлению конструктивного диалога с общественностью и правозащитными организациями должны были способствовать Общественный совет при МВД республики, свыше 500 общественно-профилактических центров, добровольные народные дружины, суды аксакалов.

Однако на деле всего этого недостаточно, поскольку общество не удовлетворено работой милиции.

Согласно Второму независимому докладу «О положении дел в Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики» (Подготовлен Гражданским союзом «За реформы и результат» для Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, г. Бишкек, 11 июня 2018 г.) [11]. Реформа органов внутренних дел является одним из насущных вопросов, на проведении которых настаивает подавляющее большинство жителей — 82,3% граждан, согласно данным одного из социологических опросов (2015) [12].

Скандалы вокруг милиции, происходящие с завидной регулярностью, заставляют предположить, что проблемы носят системный характер и не могут разрешиться за счет разовых мер.

Одним из последствий системных недостатков стала потеря контроля над ситуацией с правопорядком, несмотря на высокие формальные показатели раскрываемости преступлений. Согласно независимым социологическим исследованиям, порядка 63% жертв преступлений в милицию не обращаются [13].

Отрыв правоохранительного органа от жизни сообществ приводит к опасному явлению самоуправства, при котором понятие законности отсутствует вовсе. В этой связи симптоматичны инциденты в Ноокатском и Узгенском районах, когда молодые люди сел избивали мужчин, приехавших из соседних населенных пунктов к местным девушкам на свидание, один из них скончался [14].

Жогорку Кенеш пока не взял на себя роль инициатора реформы и в должной мере не смог выполнить контрольные функции. Однако в связи с требованиями граждан, ситуация может поменяться — интерес парламентариев к милицейской теме растет. Примечательно мнение Торага Жогорку Кенеша Дастанбека Джумабекова, который заявил: «Возрастающий уровень преступности, криминализация, кадровая чехарда в правоохранительных органах, а также неправомерные действия некоторых сотрудников правоохранительных органов вызывают возмущение общественности». Он также признал, что «реформа в правоохранительных органах не достигла своей цели» [15].

Автор настоящего исследования считает правильной точку зрения Гражданского союза «За реформы и результат», ОО «Гражданский союз» при поддержке Фонда «Сорос Кыргызстан» о том, что МВД не в состоянии реформировать себя. На сегодня как в МВД, так и в Правительстве Кыргызской Республики отсутствует единое государственное видение, полноценная программа и план действий по реформам в органах внутренних дел, что приводит к хаотическим и не согласованным мерам.

Органы внутренних дел служат гражданам Кыргызской Республики, и потому именно они должны оценивать качество работы МВД. И прежде всего министерство должно быть заинтересовано в положительном отношении и доверии граждан к милиции.

В этом залог возрождения уважения к профессии милиционера, восстановления доверия общества к милиции и укрепления её авторитета в глазах простых кыргызстанцев. Сегодня каждый руководитель и сотрудник органов внутренних дел должны сделать всё для того, чтобы представление о милиционере у населения было связано только с его честностью, вежливостью, верностью профессиональному долгу, безусловному обеспечению конституционных прав и свобод граждан, законности и безопасности.

Следующей отличительной чертой органов внутренних дел как элемента системы обеспечения национальной безопасности является ее искусственное происхождение. Т. е., являясь *искусственной системой*, органы внутренних дел, по существу, созданы государством для реализации его важнейшей социальной функции — «обеспечения на всей его территории прав и свобод каждого человека и гражданина» [16, с. 77].

Кроме того, важно отметить, что целевая функция, цели, задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности формируются

не ими самостоятельно, а системой более высокого уровня, системой, создающей указанные органы и обеспечивающей их функционирование, — государством. А поскольку цели, направления, порядок деятельности, состав и структура названных государственных органов регламентируются соответствующими правовыми актами, то систему органов внутренних дел можно рассматривать как *формальную* систему. Формализация «выступает в виде сознательно создаваемых образцов строения и функционального поведения, а также в качестве элементов организованности. Все эти образцы и элементы фиксируются в единой системе самых разнообразных норм» [4, с. 35].

Основными элементами формальных социальных систем, к которым относятся органы внутренних дел, являются:

1) системы должностей, каждая из которых наделяется теми либо иными функциями так, что все они не повторяются;

2) системы коммуникаций, образующие каналы организационных связей, которые обеспечивают прохождение служебной информации, необходимой для успешного взаимодействия;

3) системы регуляторов, обеспечивающие деятельность организационных звеньев системы органов внутренних дел: нормы и образцы служебного поведения, программы деятельности, порядок профессиональной подготовки, правила и формы вознаграждения, стимулирования и др.

Среди особенных признаков формальных систем выделяются следующие:

- рациональность, т. е. их можно рассматривать как логические системы;
- безличность, т. е. они рассчитаны на формальных сотрудников;
- однозначность, т. е. в них отсутствуют другие цели, кроме служебных, между сотрудниками не предусмотрены никакие другие отношения, кроме служебных [4, с. 35, 36; 17, с. 11, 12].

Необходимо отметить, что органы внутренних дел как социальная система обладают чрезвычайно важным качеством — способностью более или менее успешно реализовывать те цели, ради достижения которых она создана, функционирует и развивается [4, с. 29].

В науке существует ряд мнений по поводу назначения системы органов внутренних дел. Так, например, В. Т. Дзюба отмечает: «Общественное назначение милиции — не допустить отклонения в поведении граждан, должностных лиц органов и организаций от тех нормативных предписаний, которые изложены в нормах права» [18, с. 21]. Ю. П. Соловей пишет, что «социальное назначение милиции — защищать жизнь, здоровье, достоинство, права и свободы каждого человека, все законные институты общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств» [19, с. 110]. Н. Л. Гранат утверждает, что органы внутренних дел и другие специальные структуры, обеспечивающие безопасность государства, — «это те государственные органы, которые обязаны в рамках своей компетенции обеспечить законность и правопорядок, борьбу с преступностью, нарушениями прав человека и правового режима работы органов государственной власти и управления» [20, с. 7–8].

Существуют также мнения, согласно которым основное назначение системы органов внутренних дел определяется как «обеспечение личной и имущественной

безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности от преступных и иных противоправных посягательств» [21, с. 71–72] и как «обеспечение упорядоченности, безопасности и надежности общественных отношений» [10, с. 71].

Приведенные точки зрения о назначении органов внутренних дел позволяют сделать вывод о функционировании системы органов внутренних дел в границах четко определенного сегмента матрицы опасностей, о котором шла речь в первой главе настоящего исследования.

С учетом сказанного, органы внутренних дел можно рассматривать как сложную, искусственную, формальную, социальную систему безопасности, созданную государством для реализации его социальной функции — обеспечение национальной безопасности и правопорядка [22, с. 9–31; 23, с. 34–60] на всей его территории.

Уточняя данное определение, хотелось бы отметить, что поскольку система органов внутренних дел включает в себя определенное множество взаимосвязанных элементов: отделов, подразделений и иных первичных звеньев, то эти элементы, помимо собственных качеств, обладают и определенными интегративными общесистемными качествами. К числу последних, как справедливо замечают отдельные исследователи, можно отнести «возникающие потенциальные и реальные возможности (способности) успешного достижения заранее определенных значимых целей, общих для системы в целом. Эти цели не могут быть успешно достигнуты самостоятельно функционирующими отдельными компонентами» [4, с. 29]. Т. е., по сути, речь может идти о таком интегративном качестве указанных элементов, как эффективность функционирования, которую достаточно подробно раскрыл в своей работе Ю. Е. Аврутин [10, с. 5].

Кроме того, поскольку система органов внутренних дел как субъект обеспечения национальной безопасности является искусственной системой, созданной государством, то *появление, функционирование и полномочия ее компонентов, также как и всей системы, формализованы и обусловлены деятельностью государства.*

Данное обстоятельство имеет принципиальное значение, поскольку не допускает включение в рассматриваемую систему иных компонентов без предварительной государственной-правовой регламентации.

Рассматривая систему органов внутренних дел, отметим, что она функционирует в особой области социального пространства, способного «оказывать адаптивно-преобразующее воздействие на общественную жизнь» [23, с. 95] и характеризующегося как правоохранительная сфера. Ю. Е. Аврутин и И. Н. Зубов в этой связи отмечают, что правоохранительная сфера есть одна из важнейших подсистем охранительной сферы жизнедеятельности общества, где посредством специфических правовых институтов, форм и методов обеспечивается функционирование государства и его институтов, регулирование и защита общественных отношений и социальных качеств — физических и духовных — личности, социальных групп и общества в целом от воздействия на них нежелательных с точки зрения общества явлений и процессов [24, с. 5].

Предпринятые учеными попытки исследования правоохранительной сферы как элемента национальной безопасности позволяют говорить о наличии и функционировании системы обеспечения правопорядка. Последняя формулирует общеобязательные нормы и правила поведения участников общественных отношений,

вырабатывает формы и методы защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов, включая применение государственного принуждения [25]. Таким образом, речь может идти о существовании в деятельности государства, наряду с экономической, политической, социальной и иными сферами, особой *государственной правоохранительной сферы* «как совокупности государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность личности, общества и государства от противоправных нарушений» [23, с. 96]. Существование указанной сферы обуславливает:

– организационно-правовое оформление *правоохранительной функции государства* как специализированного направления государственной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением правопорядка;

– формирование *функциональных и организационных структур*, реализующих правоохранительную функцию, закрепление их компетенции в правоохранительной сфере;

– нормативно-правовое закрепление общих и специфических *форм, методов и средств поддержания правопорядка* соответствующими государственными структурами [23, с. 96].

Для обеспечения функционирования правоохранительной сферы Кыргызская Республика в системе государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность, имеет особую правоохранительную структуру — правоохранительные органы. При этом О. М. Ланцова отмечает, что в инструментальную структуру правоохранительной системы следует включать субъекты, осуществляющие правоохранительную деятельность, и используемые субъектами для достижения целей правовой охраны средства и методы, к которым относятся 1) правоохранительные (государственные) органы, для которых правоохранительная деятельность является основной и которые создаются именно для осуществления этой деятельности (милиция, органы государственной безопасности и т. п.); 2) государственные органы, осуществляющие правоохранительную деятельность в качестве неосновной (дополнительной) функции (образовательные и здравоохранительные органы, научно-исследовательские учреждения и т. п.); 3) негосударственные организации, созданные для охраны прав и законных интересов граждан (Комитет солдатских матерей, общество защиты прав потребителей и т. п.); 4) негосударственные организации, осуществляющие правовую охрану помимо своей основной деятельности (советы трудовых коллективов, творческие союзы и т. п.) [26, с. 8–9].

Как показывает проведенный нами анализ законодательства Кыргызской Республики, четкое и единообразное определение правоохранительных органов Кыргызской Республики в законодательных актах Кыргызской Республики отсутствует. К аналогичному заключению приходят и российские ученые [27, с. 9]. «Анализ же самых различных правовых документов (от законов Российской Федерации до ведомственных инструкций) позволяет сделать вывод о том, что это понятие чаще всего используется в качестве обыденного, как бы общепризнанного (т. е. не требующего специального раскрытия), что приводит к двусмысленности отдельных норм и нечеткости правовых предписаний» [23, с. 144].

Тем не менее, исходя из положений Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 (в редакции Законов Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 года № 221, 27 февраля 2007 года № 27, 9 августа 2007 года № 140, 11 февраля 2008 года № 9, 20 ноября 2008 года № 242, 1 декабря 2008 года № 248, 11 мая 2009 года № 152, 19 мая 2009 года № 165, 25 февраля 2010 года № 35., утратившего силу в 2016 г.), пришедшего ему на смену Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (в редакции Закона КР от 28 июля 2017 года № 162), Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел» от 11 января 1994 года № 1360-ХП, представляется возможным сформулировать, что *под государственным правоохранительным органом понимается государственный орган, служба и учреждение, осуществляющие функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.*

Примечательно, но в настоящее время, как на научном, так и на правовом уровне вопрос об отнесении тех или иных государственных органов к числу правоохранительных как в Кыргызстане, так и в России также до конца не решен [23, с. 144]. Разработанный Правительством проект Закона Кыргызской Республики «О прохождении службы в правоохранительных органах» [28] не закрепляет механизмы обеспечения независимости служб внутренних расследований от остальных подразделений в этих же правоохранительных органах, при которых они будут функционировать. Хотя этого можно добиться через порядок назначения руководителей службы внутренних расследований на конкурсной основе и на фиксированный срок (например, три года). Не детализированы основания продления контакта. Без этого не будут созданы зависимые отношения между начальником и подчиненным, и соответственно не будут устранены связанные с этим коррупционные риски. В первую очередь, это относится к органам внутренних дел.

Среди признаков, присущих *органам внутренних дел как государственному правоохранительному органу*, обеспечивающему национальную безопасность, можно выделить следующие:

- они возникают вследствие разделения властей в государстве;
- являются обособленной частью государственного механизма, реализующей правовую охрану общественных отношений, прав и законных интересов личности от произвола;
- осуществляют особый вид государственной деятельности по обеспечению национальной безопасности — правоохранительную деятельность;
- в пределах своих полномочий применяют государственное принуждение в связи с осуществлением правоохранительной деятельности;
- подчинены целям и задачам правоохранительной политики;
- независимы в рамках представленной им компетенции, то есть при рассмотрении конкретных юридических дел, выполнении иных служебных задач;
- внутренне дифференцированы на относительно автономные образования (подразделения, службы и т. п.), отличающиеся способом, сферами деятельности, кадровым составом [29, с. 85, 86]. Особенно это заметно в связи с указом Президента

Кыргызской Республики А. Ш. Атамбаева «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП № 161 (В редакции Указа Президента КР от 11 апреля 2017 года УП № 73), согласно которому путем организационно-административных мер и на основании сугубо специфических функций в системе МВД образованы самостоятельные и независимые друг от друга службы:

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

Хотя эффективность их деятельности вызывает вопросы согласно приведенным выше независимым оценкам деятельности милиции, поскольку законодательного изменения принципов деятельности полиции по мировым стандартам до настоящего времени так и не произошло, как и понимания того, какую роль МВД Кыргызской Республики занимает в системе обеспечения национальной безопасности, закрепления в законе его статуса.

В настоящее время основными видами правоохранительной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой в рамках обеспечения национальной безопасности, являются:

- контрольно-административная, связанная с охраной общественного порядка, организацией безопасности дорожного движения, охраной объектов собственности по договорам;
- уголовно-процессуальная, включающая расследование преступлений, а также связанное с ним рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях;
- оперативно-розыскная деятельность по выявлению и раскрытию преступлений, розыску лиц, совершивших преступления и скрывшихся от органов следствия и суда, бежавших из мест лишения свободы, без вести пропавших [26, с. 20].

К основным принципам указанных видов деятельности относятся закрепленные в статьях 3 и 4 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» положения (уважение к правам граждан и гарантия защиты каждого человека независимо от его гражданства, социального, имущественного и иного положения и др.).

Основной формой правоохранительной деятельности органов внутренних дел как субъекта обеспечения национальной безопасности является **применение права**. Однако применение права далеко не всегда сопровождает осуществляемую должностными лицами органов внутренних дел правоохранительную деятельность. Охрана права может и не сопровождаться правоприменением, например, в случае проведения профилактических мероприятий — патрулирования отдельных участков местности, профилактических бесед с отдельными гражданами либо коллективами (в том числе в учебных заведениях) и т. д.

Важно также отметить, что органы внутренних дел являются *полифункциональными* подразделениями, поскольку такого разнообразия задач

и направлений деятельности больше нет ни у одного из других правоохранительных органов. Тем не менее, в качестве основной функции органов внутренних дел как элемента государственной системы обеспечения национальной безопасности выступает функция охраны права, а их деятельность, соответственно, ориентирована на защиту законных интересов личности, общества и государства. Для эффективной реализации правоохранительной функции органы внутренних дел наделены соответствующими полномочиями, в том числе связанными с возможностью в определенных законом случаях применять меры принуждения. Вместе с тем именно для органов внутренних дел характерна функция социального обслуживания населения [22; 30, с. 64–104]. Данный факт определяет особое место и роль органов внутренних дел в правоохранительной системе в целом и в системе правоохранительных органов в частности. Этим также обусловлено наличие многосторонних структурных связей органов внутренних дел как с государственными, так и с негосударственными субъектами правоохранительной деятельности.

Рассматривая систему органов внутренних дел как часть государственного аппарата, важно определить ее место в государственном механизме.

Будет уместным отметить справедливое утверждение А. А. Капустина о том, что внутренняя функция государства по охране прав и свобод граждан, всех форм собственности и правопорядка является одной из задач группы органов государственного аппарата. «Структурно она отнесена Конституцией Российской Федерации к исполнительной власти, а по своему функциональному назначению — непосредственно стоять на страже законности и правопорядка — эти органы являются правоохранительными. Сюда и входит МВД. Их еще называют силовыми ведомствами. Они составляют основу властной силы государства, его мощь» [31].

Таким образом, «место и роль органов внутренних дел в системе исполнительной власти на разных уровнях управления определяется, исходя из конституционных положений о государственной власти в Кыргызской Республике (так же, как и в Российской Федерации), осуществляемой на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть» [32, с. 51]. Исполнительная же власть реализуется системой органов государственной власти, которая осуществляет в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использует в предусмотренных случаях для организации охраны общественного порядка и безопасности граждан органы внутренних дел [32, с. 52].

А поскольку под *органом исполнительной власти* как ветви государственной власти следует понимать политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера [33], то и *система органов внутренних дел как компонент государственной системы обеспечения национальной безопасности является учреждением*. Более того, рассматриваемая система является обособленной организационно (она не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением); функционально (его главное назначение — осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в правоохранительной сфере жизни общества и государства); юридически

(данная система органов имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа).

Исходя из того, что *органы внутренних дел* являются системой организаций (управлений, отделов, служб и т. п.), линейно подчиненных одному органу государственной исполнительной власти (МВД Кыргызской Республики), то их можно рассматривать как *государственное административное ведомство*.

В связи с этим можно выделить следующие основные признаки такого ведомства.

Во-первых, система органов внутренних дел имеет определенные, нормативно закрепленные цели, установленные вышестоящими государственными органами (Президентом Кыргызской Республики, Правительством Кыргызской Республики).

Данное ведомство одновременно выполняет три задачи:

- специальную производственную (правоохранительную);
- экономико-экологическую;
- социальную.

В соответствии с указанными задачами формулируются и нормативно регулируются функции органов внутренних дел. Следует отметить, что наряду с иными государственными административными ведомствами, МВД Кыргызской Республики особенно много внимания уделяет социальным задачам, имея ведомственные больницы, вуз, пансионат, летний оздоровительный лагерь, спортивно-оздоровительные комплексы и другие учреждения.

Во-вторых, органы внутренних дел представляют собой четко обособленную сложную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом МВД Кыргызской Республики.

В-третьих, система органов внутренних дел построена иерархично, имеет линейную структуру, нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность.

В-четвертых, рассматриваемая система представляет собой экономико-правовую общность, т. е. у нее во владении есть определенное имущество, которое состоит из имущества организаций и централизованных фондов (резервов), принадлежащих системе в целом.

Кроме того, система органов внутренних дел как ведомство является адресатом многих нормативных и иных актов. Внутри его действуют акты руководящего системой органа. Данное ведомство моноцентрично, у него единый субъект власти, который вне системы действует от ее имени, распоряжается ее фондами и резервами, осуществляет значительную по объему внутриорганизационную деятельность.

Внутри системы создается и используется определенная информация, складывается специфическая организация документооборота, взаимоотношений ее компонентов. Внутриведомственные связи отличаются активностью и устойчивостью [34].

Таким образом, органы внутренних дел как субъект обеспечения национальной безопасности являются политическим учреждением, входящим в систему государственных органов исполнительной власти, представляющим собой административное моноцентричное ведомство, являющееся большой, социальной, правоохранительной, сложной, формальной, полифункциональной системой.

### Литература

1. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: Учебник / Под ред. д. юрид. н., проф. Малкова В. Д. — М., 1990. С. 39.
2. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М., 1996. С. 79.
3. Словарь иностранных слов. — М., 1982. С. 459.
4. Махинин В. И. Основы управления в органах безопасности: Учебник / Отв. ред. Б. С. Тетерин. — М., 2001. С. 28.
5. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. — М., 1996.
6. Садовский В. Н. Основание общей теории систем. — М., 1974.
7. Сырых В. М. История и методология юридической науки: учебник. — М., 2013. 400 с.
8. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: [Учеб. для слушателей Акад. МВД СССР / В. З. Веселый, Г. М. Воскресенский, В. Е. Караханов и др.]; под ред. В. Д. Малкова; Акад. МВД СССР. — М., 1990. 323 с.
9. Глущенко В. В. Менеджмент: Системные основы. — Железнодорожный, Моск. обл., 1996.
10. Аврутин Ю. Е. МВД России. 1991–2001. Монография — СПб., 2003.
11. Второй независимый доклад для Жогорку Кенеша о положении дел в Министерстве внутренних дел и реформе ОВД Кыргызской Республики (2018). [Электронный ресурс]. URL: <https://reforma.kg/post/vtoroj-nezavisimyj-doklad-dlya-zhogorku-kenesha-o-polozhenii-del/>
12. В Кыргызстане 63,2 процента опрошенных не доверяют милиции. — ИА «24.kg». [Электронный ресурс]. URL: <https://24.kg/obschestvo/15768/>
13. Второй независимый доклад «О положении дел в Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики». Подготовлен Гражданским союзом «За реформы и результат» для Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции. Г. Бишкек 11 июня 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reforma.kg/media/post/postpdf/2019-01-12-1732397741.pdf>
14. Умер 32-летний мужчина, избитый из-за девушки в Ноокате. [Электронный ресурс]. URL: [https://kaktus.media/doc/372807\\_shojij\\_slychay:\\_ymer\\_32\\_letnij\\_myjchina\\_izbityy\\_iz\\_za\\_de\\_vyshki\\_v\\_nookate.html](https://kaktus.media/doc/372807_shojij_slychay:_ymer_32_letnij_myjchina_izbityy_iz_za_de_vyshki_v_nookate.html)
15. Торага Д. Джумабеков: Возрастающий уровень преступности не может не вызывать возмущение общественности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/4736/toraga-d-dzhumabekov-vozzrastayushtiy-uroveny-prestupnosti-ne-mozhet-ne-vizivaty-vozmushtenie-obshchestvennosti>
16. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций (Humanitas. Учебник для высшей школы). 3-е изд., доп. — М., 2005.
17. Плюснин А. М., Яськов Е. Ф. Организационные структуры управления в социальных системах: Учебное пособие. — Киров, 2006.

18. Дзюба В. Т. Уголовно-правовая защита личности и деятельности работников милиции и народных дружинников. — Киев, 1989.
19. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. — Омск, 1993.
20. Гранат Н. Л. Место и роль МВД России в системе органов исполнительной власти // Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства их реализации: Материалы межведомственной научно-практической конференции. Часть 2. — М.: Академия МВД России, 1996.
21. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. — М.: ВНИИ МВД России, 2006.
22. Капитонов С. А. Правообеспечительная функция милиции. — СПб, 2004.
23. Аврутин Ю. Е., Кикоть В. Я., Сыдорук И. И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. — М., 2003.
24. Аврутин Ю. Е., Зубов И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития). — СПб., 1998.
25. Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. Дисс. ... докт. юрид. наук. — Курск, 2018.
26. Ланцова О. М. Органы внутренних дел как структурный элемент правоохранительной системы современной России (теоретико-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2003.
27. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В. П. Божьева. — М., 1996.
28. В Кыргызстане подготовлен законопроект о прохождении службы в правоохранительных органах. [Электронный ресурс]. URL: <https://reforma.kg/post/v-kyrgyzstane-podgotovlen-zakonproekt-o-prohozhdanii-sluzhby-v-p/>
29. Астахов Д. В. Роль и место органов внутренних дел в государственном механизме современной России (теоретико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2005.
30. Вакуленко П. А. Органы внутренних дел в социальном механизме действия права: Дисс. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2004.
31. Капустин А. А. Основные ориентиры деятельности МВД России как одного из звеньев единой системы государственного механизма // МВД России — 200 лет: Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 28–29 мая 1998 г. Ч. 2 / Под ред. О. М. Латышева, В. П. Сальникова. — СПб., 1998.
32. Жильский Н. Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: Дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб, 1995.
33. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. — М., 2003.

34. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Издательство ВЕК, 1999. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z805\\_page\\_33.html](https://www.pravo.vuzlib.su/book_z805_page_33.html)

## **BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS OF THE KYRGYZ REPUBLIC AS A SPECIAL SOCIAL SYSTEM IN THE MECHANISM OF ENSURING THE CONCEPT OF NATIONAL SECURITY**

**T.I. Imankulov**

Candidate of Law, Associate Professor,  
Kyrgyz National University named after Zhusup Balasagyn,  
Bishkek (Kyrgyz Republic)

*In the article, the internal affairs bodies of the Kyrgyz Republic are considered from the point of systems theory and public administration theory as a complex social system with a certain set of properties. The author reveals the various aspects of the interaction of the internal affairs bodies of the Kyrgyz Republic with society, the expectations of society from the Ministry of Internal Affairs system, the main purpose of the internal affairs bodies in society according to public opinion polls, the main forms of law enforcement activity of the internal affairs bodies, the place and role of internal affairs bodies in the executive power system different levels of management.*

**Key words:** *Kyrgyz Republic, national security, internal affairs bodies, executive authority, social system.*