

КЕЛДИБЕКОВ Р.Ж.
КНУим. Ж. Баласагына, Бишкек
KELDIBEKOV R.J.
J. Balasagyn KNU, Bishkek
ramis.keldibekov@mail.ru
ИМАНКУЛОВ Т.И.
КНУим. Ж. Баласагына, Бишкек
IMANKULOV T.I.
J. Balasagyn KNU, Bishkek
timur232007(a)mail.ru

ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВА НА МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**Кыргыз Республикасынын ички иштер органдарынын улуттук коопсуздукту камсыз
кылуу механизми жөнүндө мыйзамдын таасири**

Influence of the right to the mechanism of ensuring the national security of the Kyrgyz Republic by the bodies of internal affairs

***Аннотация:** статья посвящена роли права в определении роли и места органов внутренних дел Кыргызской Республики в механизме обеспечения национальной безопасности. Отмечается, что совершенствование законодательства в указанной сфере имеет определяющее значение.*

***Аннотация:** Макалада, улуттук коопсуздукту камсыз кылуу механизми, Кыргыз Республикасынын ички иштер органдарынын ролун жана ордун аныктоодо мыйзамдын ролу баса белгиленет. Ал бул багытта мыйзамдарды жакшыртуу маанилуу жени белгиленет.*

***Annotation:** The article is devoted to the role of law in determining the role and place of internal affairs bodies of the Kyrgyz Republic in the mechanism of ensuring national security. The author notes that the improvement of legislation in this sphere is of decisive importance.*

***Ключевые слова:** Кыргызская Республика, органы внутренних дел, право, закон, национальная безопасность, концепция, конституция, государство.*

***Негизги создор:** Кыргыз Республика, ички иштер органдары, укук, мыйзам, улуттук коопсуздук, Башмыйзамы, мамлекет.*

***Keywords:** Kyrgyz Republic, internal affairs bodies, law, laws, national security, concept, constitution, state.*

В Кыргызской Республике государственными органами, научными и общественными деятелями значительное внимание уделяется вопросам, связанным с обеспечением национальной безопасности. Это проявляется в разрабатываемых и принятых правовых актах, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере, научных трудах, ведущейся активной полемике в средствах массовой информации. Однако ряд проблем остается неразрешенным, в частности, не определены роль и место каждого правоохранительного органа в отраслевых нормативных правовых актах, а также основы организации системы обеспечения национальной безопасности. Это во многом объясняется тем, что система безопасности в постсоветских государствах вынуждена создаваться практически с нуля, не успевая за преобразованиями в различных сферах жизни общества.

На этом фоне эффективность функционирования отдельных государственных органов не в полной мере соответствует национальным интересам. Причем причина порой состоит даже не в этих органах, а в соотношении требований, предъявляемых к качеству их функционирования обществом, государством, и готовности, а также реальной возможности последних к соответствующим ресурсным затратам. Отчасти данное обстоятельство обусловлено отсутствием в науке и практике ясного представления о системе национальной безопасности, а также роли каждого из государственных органов в ее обеспечении.

Результаты проводимых исследований позволяют прийти к выводу о том, что наряду с другими государственными силовыми структурами органы внутренних дел являются субъектом, непосредственно обеспечивающим национальную безопасность Кыргызской Республики. К сожалению, в правовых актах, регламентирующих деятельность данных органов, отсутствуют их четко сформулированные миссия и цели, принадлежность к системе обеспечения национальной безопасности. Более того, спорными и не закрепленными на законодательном уровне остаются вопросы, связанные со структурой органов внутренних дел, статусом сотрудников, проходящих в них службу, не говоря уже о социальных гарантиях, правовом регулировании службы в них.

В то же время система органов внутренних дел реально существует и функционирует в соответствии с предоставленными государством полномочиями. По мнению представителей самих органов внутренних дел, главной составляющей реформы органов внутренних дел является увеличение ресурсных затрат на их содержание, оснащение их новыми техническими средствами и т.п.

Почти три десятилетия независимости Кыргызской Республики свидетельствуют, что на протяжении этого времени не удалось решить вопрос реформирования органов внутренних дел на основе предложений самого МВД. Всё сводилось только к перераспределению полномочий между МВД и другими правоохранительными органами, изменением принципов подчиненности (переходы на вертикальную структуру подчинения в ГАИ, ГУГССО), переименования и т.п. За всё время существующий Закон «Об органах внутренних дел» не менялся концептуально с 1994 года. Таким образом, согласование функций и принципов организации деятельности органов внутренних дел с функциями иных государственных органов, входящих в систему обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики, а также вопросы оптимизации их структуры не могут быть решены ими самостоятельно в пределах предоставленных полномочий.

Поэтому, проблема повышения эффективности функционирования рассматриваемых органов как субъектов обеспечения национальной безопасности приобретает общегосударственный характер на уровне Совета Безопасности Кыргызской Республики и не может быть решена за счет совершенствования управленческой деятельности внутри самого МВД.

В связи с этим, вопросы, связанные с совершенствованием организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел в системе обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики представляют научный и практический интерес.

Справедливо мнение большинства исследователей, что правовое регулирование не охватывает все формы и средства воздействия права на общественную практику².

Правовое воздействие — это процесс, включающий в себя имеющие отношение к праву функциональные системные образования. К этим системам относятся все правовые явления в целом (юридические нормы, правосознание, правореализующая практика, правотворчество, правопорядок, законность, правовая культура и др.).

Само правовое воздействие представляет собой системное явление. Генеральной целью правового воздействия является воплощение в общественную жизнь, прежде всего правовых предписаний. Как и любая система, правовое воздействие характеризуется наличием саморегулирующего начала.

Саморегулирующее начало правового воздействия проявляется в воздействии права самого на себя посредством изменения общественных отношений, на которые оказано воздействие и которые являются средой действия права, а также изменения тех общественных отношений, которые формируются в сфере действия государства по принятию норм права, их оценке и изменению.

² См., напр.: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 19; *Лазарев В. В.* Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 11. С. 39; *Матузов Н. И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 63; *ГошианВ. И.* Действие права: методологический анализ. М, 1992. С. 55.

Согласно ст. 8 Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44 законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности, является основным элементом системы национальной безопасности. Вот почему так важно разработать законодательство Кыргызской Республики об органах внутренних дел, соответствующее закону Кыргызской Республики «О национальной безопасности» и Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики 2012 г.

Таковыми законами должны стать Законы Кыргызской Республики: «О полиции», «О службе в полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам полиции».

По нашему мнению, проблемы законодательного регулирования указанной сферы не реализуются по той причине, что любые попытки коренного разрешения проблемы правовой регламентации структурного построения и функционирования всей системы обеспечения национальной безопасности сталкиваются с перераспределением полномочий и функций реально существующих и функционирующих ее подсистем.

Причем даже упорядочение взаимоотношений последних, их структур и функций зависит от ряда факторов. Среди них политическая воля руководства государства, вероятностный характер результатов реорганизации и реформирования, финансовая и материально-техническая затратность, неопределенность социальных последствий и многое другое. Поэтому, видимо, и разработка законов, регламентирующих различные стороны обеспечения национальной безопасности, имеет определенную «пробуксовку». Кроме того, очевидна взаимосвязь одних правовых документов от других. Так, например, закон «О безопасности» или «О национальной безопасности» взаимосвязан с законом «О правоохранительной службе», содержание которого, в свою очередь, зависит от принятия закона «О правоохранительных органах», либо о прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики, который уже принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 20 июня 2019 года, подписан Президентом 25 июля 2019 года № 102 и вступит в силу согласно ч. 1 ст. 90 Закона Кыргызской Республики «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» по истечении 6 месяцев со дня официального опубликования, то есть примерно с февраля 2020 года. Причем состав правоохранительных органов также остается под вопросом, ответ на который опирается в задачи материального характера, социального обеспечения соответствующих государственных служащих и др. Это порождает соответствующие проблемы по линии государственного бюджета, который не позволяет в достаточной мере обеспечить основные сегменты национальной безопасности. Хотя согласно вышеуказанному Закону в статье 1 в ч. 1 п. 15 дается легальное определение понятия «правоохранительные органы», под которыми в данном Законе понимаются:

1. уполномоченный государственный орган в сфере внутренних дел,
2. уполномоченный государственный орган в сфере борьбы с экономическими преступлениями,
3. уполномоченный государственный орган в сфере исполнения наказаний,
4. уполномоченный государственный орган в сфере таможенного дела, а также
5. уполномоченный государственный орган в сфере национальной безопасности и
6. уполномоченный государственный орган в сфере осуществления надзора за исполнением законов, которые реализуют отдельные правоохранительные функции.

Таким образом, в Кыргызской Республике согласно Закону Кыргызской Республики «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» 6 правоохранительных органов в узком значении данного понятия.

Получается целый «клубок» взаимосвязанных организационных, правовых, финансовых, социальных и иных проблем, разрешение которых в одночасье невозможно и чревато непрогнозируемыми последствиями, в том числе и негативного характера.

Здесь, безусловно, требуется приложение усилий межведомственного характера, кропотливая совместная работа научных и практических работников. Трудно представить, когда все сотрудники

указанных правоохранительных органов Кыргызской Республики будут привлечены к борьбе с массовыми беспорядками, ведь только органы внутренних дел являются непревзойденными профессионалами в данной сфере, остальных, к примеру, прокуратуру нельзя привлекать к данным спецоперациям, так как у них совершенно другой профиль работы, так же, как у ГКНБ, таможи, ГСИН, ГСБЭП. Поэтому этот Закон может быть полезен только в смысле «первого шага» на пути создания Министерства общественной безопасности Кыргызской Республики по примеру Министерства внутренней безопасности США³ и Министерства общественной безопасности КНР⁴ на базе МВД Кыргызской Республики, ГСБЭП, ГТС, ГПС. Прокуратура должна быть отдельным государственным органом в связи с ее надзорными полномочиями либо реформирована в Министерство юстиции. ГСИН также должна сохранить самостоятельность для исключения репрессий и давления со стороны МВД. Действительно, ведь милицию, финансовую полицию, таможенную объединяют цели - это объекты охраны: здание, граница, общественный порядок, общественная безопасность, экономическая (финансовая безопасность) и т.д., способы, которые используются при охране объектов: административный надзор, административное принуждение, государственная регистрация, лицензирование, сбор полицейской информации и др.⁵

Закон Кыргызской Республики «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 закрепил принцип профессионализма полицейской деятельности (в п. 6 ст. 4). Этот принцип в советский период, особенно на заре становления советской власти, умышленно размывался и был заменен на принцип привлечения к повседневной работе милиции рабочих и крестьян. Принцип профессионализма и компетентности сотрудников правоохранительных органов Кыргызской Республики соответствует Декларации о полиции, в которой указано: «Полицейский должен пройти в полном объеме общую подготовку, профессиональную и служебную подготовку»⁶.

Одним из важнейших направлений указанного процесса является совершенствование правовой базы, правовых основ обеспечения национальной безопасности, в том числе и деятельности соответствующих субъектов. Данное направление в науке и практике определяется как процесс правотворчества и правоприменения в публичной сфере⁷. Сердцевину такого совершенствования, как, впрочем, и самого правового регулирования составляет нормативный аспект - разработка и юридическое закрепление в нормах прав и обязанностей соответствующих субъектов, ведения определенных общественно значимых дел в сфере обеспечения национальной безопасности⁸.

Как это не удивительно, но даже в самой Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120), разделе 4, признается данный вывод: нормативно-правовое регулирование национальной безопасности является важнейшей составляющей государственной политики в этой сфере. В соответствии с новыми условиями и факторами, порождающими изменения в комплексе внешних и внутренних угроз, необходимо усовершенствовать всю систему законодательного обеспечения безопасности страны, заключить новые международные договора, гарантирующие защиту национальных интересов Кыргызстана.

³ Доступно по https://ru.wikipedia.org/wiki/МНННСТерсТВО_внутренней_безопасности. Дата обращения: 13 сентября 2019 г.

⁴ Доступно по https://ru.wikipedia.org/wiki/МНННСТерсТВО_общественной_безопасности_КНР. Дата обращения: 13 сентября 2019 г.

⁵ Вельский К.С. Полицейское право. - М., 2004. - С. 36.

⁶ Сборник документов Совета Европы в области прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.Н. Москалькова и др. - М.: Спарк, 1998. - С. 78-79.

⁷ Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М., 2003. С.21.

⁸ Еремин С.В. **Разграничение полномочий и ответственности в системе управления органов внутренних дел (организационные и правовые вопросы): Дисс. ...канд. юрид. наук. - М, 2006. С. 148;** Лысенко В.А. Правовые нормы и правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2006. С. 156.

Следовательно, основой совершенствования правового регулирования деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности является правотворчество. Оно включает в себя процессы, направленные на выявление потребностей в правовом регулировании тех или иных общественных отношений, определение направлений и характера регулирования, подготовку нормативного акта⁹. Эта деятельность начинается тогда, когда необходимость нововведений уже назрела и их направление уже задано общественным развитием.

По существу, в процессе правотворчества на основе изучения общественного мнения, результатов исследований ученых и практического опыта определяется целесообразность и направленность правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, формулируются конкретные предложения по правовому решению существующих проблем. При этом основной целью правотворчества является создание правовых актов. К числу иных целей, носящих вспомогательный характер, можно отнести отмену, изменение действующих правовых норм.

Список цитируемых источников:

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 19.
2. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации. -Барнаул, 2003. С.33.
3. Вельский К.С. Полицейское право. - М., 2004. - С. 36.
4. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М., 2003. С .21.
5. Гойман В. И. Действие права: методологический анализ. М., 1992. С. 55.
6. Еремин СВ. Разграничение полномочий и ответственности в системе управления органов внутренних дел (организационные и правовые вопросы): Дисс. ...канд. юрид. наук.-М., 2006. С. 148.
7. Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. №11. С. 39.
8. Лысенко В.А. Правовые нормы и правоотношения в деятельности органов внутренних дел: Дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2006. С. 156.
9. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 63.
10. Сборник документов Совета Европы в области прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.П. Москалькова и др. - М.: Спарк, 1998. - С. 78-79.

Рецензент: Адилов А. Н, доктор юридических наук, профессор Академии МВД Кыргызской Республики.

⁹ См.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации. - Барнаул, 2003. С.33.