

## ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ИСАМАТОВ Э.  
ualibrary@mail.ru

*Проблема защиты прав граждан всегда привлекала внимание ученых и специалистов практиков. Связано это с тем, что в создание и функционирование правового государства, а также институтов гражданского общества невозможно без обеспечения соблюдения прав граждан. В этой связи практически все развитые страны стремятся к созданию правовых и организационных механизмов обеспечения и защиты прав человека и гражданина, где органы внутренних дел играют важную роль.*

**Ключевые слова:** Конституция, МВД, реформа, органы внутренних дел, милиция, права человека, исполнительная власть, законодательная власть.

*An important place in the governmental body takes police and security forces. Internal affairs - the most important area of society and the state, which is a set of complex of social relations, associated with the protection of the vital interests of the individual, society and the state from illegal encroachments and other threats to public order and public safety, where the police plays the major role.*

**Keywords:** Constitution, Ministry of Internal affairs, police reform, police, human rights, the executive, the legislature branch.

Современные и новые задачи, стоящие перед милицией, требуют качественного, эффективного правового регулирования ее организации и деятельности. Органы внутренних дел Кыргызской Республики ведут кропотливую повседневную работу, направленную на обеспечение безопасности граждан, защиту их основных прав и свобод, сохранение целостности государства, укрепление конституционного строя, борьбы с преступностью и коррупцией. Причем преступность постоянно трансформируется, перерождается, принимает более скрытые и изощренные формы, проникает во все сферы жизни и деятельности нашего общества. Все это требует четкой организации деятельности органов внутренних дел, создания юридических (правовых) условий для наиболее эффективной оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности всех звеньев милиции. Это возможно только при наличии соответствующего правового обеспечения организации и деятельности милиции и органов внутренних дел в целом.

Современное правовое регулирование организации деятельности милиции по обеспечению основных прав и свобод граждан имеет республиканский уровень, региональный уровень, местный (акты айыл-октов и органов местного самоуправления), ведомственный уровни (внутриведомственное нормотворчество) и международно-правовой уровень (международные соглашения, договора), правового регулирования в этой сфере.

В настоящее время в Кыргызской Республике действует более 100 нормативно-правовых актов: законы КР, указы Президента КР, постановления Правительства КР, инструкции и другие акты, устанавливающие основу организации и деятельности органов внутренних дел [1]. Большинство из них являются базовыми законодательными актами, определяющими организационно-правовой статус милиции, органов внутренних дел и внутренних войск, отдельные направления их деятельности. Важнейшие из них: Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1361-ХП, Закон КР «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 14 апреля 1994 года № 1474-ХП, Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 года № 131, Закон КР «О дорожном движении в Кыргызской Республике» от 20 апреля 1998 года № 52.

За период середины девяностых и начало двухтысячных годов фактически сформирована новая законодательная база организации и деятельности милиции, которая охватывает основные направления оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности милиции. Так, например, приняты законы КР «Об оперативно-розыскной деятельности», "О наркотических средствах и психотропных веществах", Инструкция по работе экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденная приказом МВД КР от 2 июля 2001 года № 294.

В нормативно-правовую основу регулирования деятельности милиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина включаются и международно-правовые акты, которые в соответствии с Конституцией КР входят в национальную правовую систему Кыргызской Республики. Так, за последние годы существенно расширилось правовое регулирование международного сотрудничества. Заключено более большое количество международных соглашений межведомственного характера.

И все же основным нормативным актом, определяющим статус милиции, является Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года, принятый почти двадцать лет назад. Анализируя положения данного закона и практику его применения, надо сказать, что к настоящему времени назрела острая необходимость переоценки социальной роли милиции, принципов ее взаимоотношений с личностью, внесение корректив в систему целей и приоритетов милицейской деятельности, т.е. переосмысления и разработки новой концепции функционирования этой государственной структуры. Иными словами милиция нуждается в совершенствовании законодательной базы. То обстоятельство, что ныне действующий закон разрабатывался и был принят в условиях революционного перехода от одного общественного строя к другому, наложило отпечаток и на юридическое оформление статуса милиции. Она определяется как милитаризованная система органов исполнительной власти, входящих в Министерство внутренних дел. В милиции введена воинская дисциплина, на нее распространяются действия дисциплинарных уставов и положений, милиция находится на централизованном государственном обеспечении.

Исполнительный характер милиции проявляется в том, что перед ней поставлены в основном "криминальные" задачи, т.е. профессиональные задачи, связанные с борьбой с преступностью и пресечением административных правонарушений. В результате этой борьбы в стране ежегодно органами внутренних дел привлекается к административной ответственности более трех миллионов граждан [1], т.е. почти все работоспособное население, или более 60% избирателей страны. Возникает вопрос: с кем воюет государство в лице своих органов?

Исполнительный характер милиции наиболее ярко выражается в исполнении ею таких обязанностей, как оказание помощи юридическим лицам в защите прав и законных интересов в пределах, установленных законом, проводить в жизнь мероприятия, вытекающие из функций, осуществляемых МВД. Представляется, что обеспечение милицией обязанности оказывать помощь юридическим лицам, а иначе говоря, всем ведомствам и организациям при проведении последними в жизнь возложенных на них задач и заданий отражает, на наш взгляд, слабость государственного аппарата, судебной власти, сохранение местнических тенденций, является свидетельством наличия приемов государственного управления, присущих военным режимам (например, использование сотрудников различных служб милиции в качестве так называемых "масок-шоу", т.е. в качестве инструмента грубого насилия, принуждения при смене собственника того или иного предприятия, организации, учреждения, банка и т.д.), когда главенствующее значение отводится методам принуждения [2].

Обширные изменения, внесенные в закон об ОВД КР в 1996 - 1997 г.г. не внесли сколько-нибудь существенных коррективов в государственно-правовой статус милиции. Несмотря на закрепленный в Конституции КР принцип разделения властей, означающий создание в государстве органов законодательной, исполнительной и судебной власти, термин "исполнительный" орган в сознании должностных лиц все еще означает подсобный, вспомогательный орган, а не орган, исполняющий закон. Что касается милиции, то это можно проиллюстрировать на примере возложения на нее обязанностей по содействию другим государственным органам.

То есть эта модель милиции не рассчитана на функционирование в рамках жестких ограничений, связанных с необходимостью соблюдения основных прав человека и гражданина, которые правовое государство обязано налагать на свои полицейские структуры. К настоящему времени назрела острая необходимость переоценки социальной роли милиции, принципов ее взаимоотношений с личностью, внесения коррективов в систему целей и приоритетов

милицейской деятельности, т.е. переосмысления и разработки новой концепции содержания правового регулирования организации и деятельности милиции [3].

Большую роль в выработке перспективного видения развития законодательной базы, планомерного и научного подхода к проблеме дальнейшего развития правового обеспечения деятельности милиции сыграло решение Правительство КР реформировать ОВД КР в 2003 году. С момента начала процесса реформирования были рассмотрены, предложены и утверждены различные версии концепций, в котором затронуты защита прав человека и гражданина.

Назрело необходимость привести в соответствие с Конституцией КР и общепризнанными нормами международного права законодательные акты, касающиеся организации и деятельности органов внутренних дел затрагивающие основные права и свободы человека и гражданина. В то же время требуется повышение качества содержания законодательных актов об организации деятельности органов внутренних дел. Это связано с наличием в действующих актах большого количества отсылочных норм, низким уровнем юридической техники, неудовлетворительным ресурсным обеспечением принятых законов.

Для повышения результативности работы необходимо постоянное обучение сотрудников милиции, органов и подразделений внутренних дел знанию современной законодательной основы организации и деятельности органов внутренних дел.

Надо сказать, что правовое обеспечение организации деятельности милиции как задачу, стоящую перед МВД, не удастся решить, если не развивать активность и инициативу наших граждан и самих сотрудников органов внутренних дел, не повысить их чувство гражданственности и государственности, как необходимых для жизни общества институтов [4].

Основными направлениями нормотворческой деятельности органов законодательной власти КР в сфере организации и деятельности милиции являются: 1) принятие законов, иных нормативно-правовых актов, устанавливающих административную ответственность за те или иные правонарушения (в том числе и находящиеся в сфере юрисдикции милиции); 2) принятие законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на усиление борьбы с преступностью (дополнительные меры по предупреждению и пресечению преступных проявлений); 3) принятие законов, иных нормативно-правовых актов, устанавливающих организационно-правовые основы деятельности милиции; 4) принятие законов, иных нормативно-правовых актов, регламентирующих социальную защищенность сотрудников милиции [5].

В настоящее время Жогорку Кенешем Кыргызской Республики принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на дополнительную защиту основных прав и свобод человека и гражданина; защиту национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; обеспечение экономической безопасности; развитие статуса милиции и социальной защищенности сотрудников милиции и органов внутренних дел.

Организацию и деятельность милиции по охране и защите основных прав граждан обеспечивают и акты муниципальных органов (органов местного управления и самоуправления). В своей совокупности эти акты образуют местный уровень нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, деятельности милиции. К ним относятся: уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований), акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, касающиеся обеспечения основных прав и свобод граждан [3, с.30].

Существенной особенностью организации деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан является наличие ведомственного нормотворчества.

Милиция как служба органов внутренних дел является одним из субъектов нормотворчества, под которым принято понимать специальную мыслительную и практическую деятельность, направленную на создание и изменение или отмену правовых норм, путем принятия нормативных правовых актов. Эта их деятельность носит подзаконный, ведомственный характер и служит конкретизации, детализации и организационному обеспечению действия законов, регулирующих организацию и функционирование органов внутренних дел.

Подзаконные правовые акты, в том числе, естественно, ведомственные выполняют (или должны выполнять) функцию достаточно эффективного механизма обеспечения действия закона, то есть относятся к правовым средствам (гарантиям) реализации права. Считается, что

одним из признаков качества закона является его прямое действие, но на практике и законы прямого действия, в том числе Конституция КР, в силу комплекса причин (экономических, духовно-культурных, организационных и др.), имеющих сильнодействующий характер, могут бездействовать или действовать не эффективно.

Можно выделить две разновидности нормотворческой деятельности рассматриваемых субъектов - компетенционную и делегированную и соответственно виды нормативно-правовых актов. Компетенционное нормотворчество имеет своими адресатами преимущественно саму милицию и ее сотрудников, т.е. регулирует, главным образом, организационные, управленческие отношения. Делегированное нормотворчество касается в значительной мере и степени отношений милиции и ее сотрудников с физическими и юридическими лицами. Последнее также имеет большое распространение. Имеется в виду предоставление права организовывать разработку самостоятельно или совместно с органами исполнительной власти обязательных для адресатов нормативных актов по безопасности дорожного движения.

Службы милиции, входящие в систему МВД КР, принимают следующие виды нормативных правовых актов: приказы, инструкции и указания, а также такие виды систематизированных или комплексных нормативных правовых актов, как правила, положения, уставы и наставления. Затем по сложившейся традиции нормативные правовые акты объявляются или утверждаются соответствующими приказами Министра внутренних дел, который является руководителем ведомства. Основаниями для разработки и принятия нормативных правовых актов являются: акты и поручения высших органов государственной власти и управления; решения руководства ведомства; решения Коллегии министерства; утвержденный в установленном порядке план работы МВД; инициатива других министерств и ведомств; инициатива подразделений министерства [5].

Общее руководство нормотворческой деятельностью осуществляет Министр внутренних дел, а непосредственное руководство - Первый заместитель Министра в соответствии в распределением обязанностей [5].

Организация этого процесса, координация деятельности участников подготовительных рабочих групп и контроль за обеспечением нормотворческого процесса в аппарате министерства возлагаются на Главное правовое управление, соответствующие юридические службы нижестоящих органов [5].

В структуре нормотворческого процесса принято выделять четыре этапа, каждый из которых имеет ряд стадий: 1) нормотворческая инициатива; 2) подготовка проекта нормативного правового акта и его согласование с заинтересованными службами, а при необходимости также с научно-исследовательскими учреждениями, учебными заведениями МВД КР и нижестоящими органами внутренних дел, выяснение по содержанию проекта мнения других министерств и ведомств и общественного мнения (путем проведения социологических исследований, интервьюирования, анкетирования, правового эксперимента); 3) принятие нормативного правового акта; 4) государственная регистрация в Министерстве юстиции КР; 5) опубликование и доведение до адресатов.

Ответственность за качество подготовки нормативных правовых актов несут начальники подразделений министерства, а за состояние нормотворческой работы по направлению деятельности МВД – соответствующий заместитель Министра. Аналогичная ситуация должна иметь место и во всех нижестоящих службах органов внутренних дел.

С момента начала реформирования ОВД КР, заметно активизировалась нормотворческая деятельность МВД КР, существенно повысилось ее качество и в целом осуществлено совершенствование правовой работы в системе МВД.

Однако процесс совершенствования ведомственного правового регулирования должен носить постоянный характер, для чего желательно во всей системе органов внутренних дел иметь организационные образования, в частности Экспертный совет, самостоятельный, подчиняющийся непосредственно первому лицу, юридические службы с надлежащим техническим оснащением; систему ведомственного правового информирования в виде бюллетеня текущего законодательства, ежемесячной экспресс-информации; отраслевую автоматизированную систему сбора, накопления, обработки, хранения и поиска нормативно-правовых актов как на уровне законов, так и подзаконных актов.

Оценивая состояние правового регулирования организации деятельности органов внутренних дел, можно назвать следующие направления его совершенствования: 1) дальнейшее обеспечение социальной адекватности правового регулирования организации деятельности органов внутренних дел; 2) максимальное обеспечение технико-юридической адекватности такого регулирования, то есть использование правил и приемов юридической техники, в том

числе для достижения ясности, точности, непротиворечивости текста нормативно-правовых актов, устранения пробелов в них; 3) универсализация и унификация нормативного материала, приведение его в соответствие с действующим законодательством, создание кодексов по направлениям служб и видам деятельности. С учетом реального положения дел приоритетное значение должны иметь финансово-хозяйственная и кадровая виды деятельности; 4) повышение качества юридических норм путем включения в их структуру санкций, как нежелательных последствий несоблюдения содержащихся в них правовых предписаний; 5) приведение правовых основ организации деятельности в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами Кыргызской Республики, модельными нормативными правовыми актами государств-участников СНГ.

Все это, в конечном счете, должно улучшить правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в целом по охране и защите прав и свобод человека и гражданина.

#### **Список использованных литератур:**

- [1] <http://www.mvd.kg>
- [2] Черников В.В. Перспективы совершенствования правового обеспечения деятельности органов внутренних дел. // Правовая наука на рубеже XXI столетия. Омск. 2000. С. 217.
- [3] Киричек Е.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в субъектах российской Федерации: Учебное пособие. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2005. – С. 36.
- [4] Берекашвили Л.Ш. обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов: Учебное пособие с альбомом схем. – М.: Щит-М, 2005. – С. 21.
- [5] Положение о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики от 2 марта 2001 года № 72 (с изменениями от 14.07.2006 г.).