

ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ИСАМАТОВ ЭРНИС
ualibrary@mail.ru

Формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка требуют повышения эффективности работы всех правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел. Однако, существуют проблемы и пробелы в законодательствах которые мешают эффективной работы сотрудников. В данной научной статье, рассмотрены некоторые проблемы в законодательстве о компетенции и эффективность работы органов внутренних дел Кыргызской Республики; противоречия нормативно-правовых актов, а также сравнительный анализ с другими странами.

Ключевые слова: Органы внутренних дел, компетенции ОВД, инструкция, квартальная полиция, участковый уполномоченный.

Formation of the rule of law state, strengthening the rule of law requires increasing the efficiency of all law enforcement agencies, including police. However, there are problems and gaps in the laws that hinder the effective work of police staff. This scientific article illustrates some problems in the law on competence and efficiency of the internal affairs of the Kyrgyz Republic; contradictions regulations, as well as a comparative analysis with other countries.

Keywords: Internal affairs bodies, competence of the internal affairs bodies, instruction, community policing.

Выполнение задач поставленных перед органами внутренних дел (далее ОВД) на сегодняшний день, требует высокую квалифицированность и профессионализм. Как известно, для этого необходимо владеть глубокими знаниями в области юриспруденции и нормативно-правового регулирования. В связи с этим, большое значение имеет качественно разработанные нормативные акты, принимаемые законодательными органами государства.

Разработка нормативно-правовых актов регламентирующих деятельность ОВД имеет весьма существенное значение для четкого определения и регламентации, выполняемых ими функций, задач и полномочий, с целью эффективной деятельности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также противодействия правонарушениям и преступлениям.

В настоящее время от органов внутренних дел требуется гибкость и оперативность, умение своевременно учитывать меняющуюся обстановку, маневрировать ресурсами, быстро внедрять научно-технические достижения, находить в конкретных условиях наилучшие способы решения всех задач. Вышеперечисленные условия и способы решения задач возможны лишь тогда, когда органы внутренних дел будут действовать в пределах своей компетенции смело и инициативно [1, с.18].

По нашему мнению, для реализации вышесказанных возможностей ОВД, фундаментальное значение играет определение понятия и значения компетенции ОВД. Компетенция, как мы полагаем, является юридическим выражением сферы деятельности органов внутренних дел, и определяется возложенными на нее государством целями, задачами, функциями и полномочиями.

Как представляется, целью органов внутренних дел является обеспечение надлежащей защиты личности, общества и государства от правонарушений. Задачи же органов внутренних дел определяются его социальным назначением.

Анализ действующих законодательных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики, показывает, что на ОВД в целом возложены большое количество задач и функций, что невольно затрудняет их качественное выполнение.

Думается, что определение конкретных задач, функций и полномочий системы органов внутренних дел позволило бы избежать нарушений законности, создания дублирующих служб, переплетения компетенций различных служб и подразделений органов внутренних дел. Достичь

этого возможно путем более тщательного разграничения компетенции между звеньями органов внутренних дел. Распределение компетенции между различными звеньями органов внутренних дел по горизонтали, и межуровневыми по вертикали, на наш взгляд, должно отвечать объективным потребностям правоохранительной деятельности.

Следует отметить, что последние события, имевшие место в Кыргызстане, несомненно, повлияли на деятельность всех органов государства. Особенно это отразилось на деятельности органов внутренних дел республики. Для выявления недостатков, а также внесения предложений, направленных на улучшение деятельности органов внутренних дел, необходимо провести изучение и анализ нормативных актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики.

На наш взгляд, такой подход будет способствовать более эффективному и планомерному развитию и совершенствованию законодательной базы, а также деятельности органов внутренних дел Кыргызстана.

Компетенция органов внутренних дел производна от компетенции государства. Это вытекает, прежде всего, из положения, что одной из функций государства является обеспечение общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан в целях достижения общего благополучия в обществе и государстве.

Органы внутренних дел являются государственными органами, выполняющими эту функцию, и, следовательно, деятельность органов внутренних дел рассматривается как действие самого государства, от имени которого они непосредственно выступают.

Данная функция государства четко и ясно изложена во второй главе Конституции Кыргызской Республики, гласящая, что "полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения – обязанность государства, всех его органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц" [2].

Вышесказанное подтверждает, что государство, в лице законодательной власти издает нормативные акты, где детализирует компетенцию органа внутренних дел. Таким юридическим актом, возлагающим выполнение правоохранительной функции на органы внутренних дел, в Кыргызской Республике является – Закон "Об органах внутренних дел Кыргызской Республики".

Для более полного выяснения пробелов в законодательстве органов внутренних дел Кыргызстана, полагаем целесообразным провести сравнительный анализ задач полиции Российской Федерации и органов внутренних дел Кыргызской Республики. Как известно, приоритетной задачей в РФ является обеспечение безопасности личности, соответственно – обеспечение безопасности личности является важнейшей задачей полиции и предполагает ее обязанность принимать, в пределах предоставленных законом полномочий, исчерпывающие меры по предотвращению, устранению, снижению угрозы правам и свободам конкретного физического лица, вызываемой преступными, административно наказуемыми деяниями или общественно опасными событиями. В отличие от безопасности личности, общественная безопасность есть состояние защищенности от угроз неконкретного лица, а неопределенного круга лиц и их сообществ - трудовых коллективов, жителей города, села, пассажиров воздушного судна, участников спортивных соревнований, пешеходов, просто прохожих, а в итоге - общества в целом [3, с.23].

Подобной тенденции в законе "Об органах внутренних дел" Кыргызской Республики не наблюдается. Приоритетной задачей здесь является обеспечение общественного порядка, и лишь потом - безопасности личности[4]. Кроме этого, в ней указывается такая задача, как исполнение уголовных наказаний, однако, данная функция была передана в ведение Министерства юстиции Кыргызской Республики, а соответствующие изменения в законодательство не внесены.

В пункте задачи Закона Российской Федерации "О милиции" написано следующее: "предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений", и "выявление и раскрытие преступлений". Такого разграничения в Законе "Об органах внутренних дел" Кыргызской Республики не имеется, и данная задача соединена в одну: "борьба с преступностью". Анализ данной задачи в Законе "Об органах внутренних дел" Кыргызской Республики показывает, что борьба с преступностью охватывает широкий спектр оперативно-розыскных мероприятий в деятельности органов внутренних дел, который включает в себя предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие преступлений. Исходя из поставленной задачи, вся деятельность органов внутренних дел направлена на выполнение "борьбы с преступностью" начиная с участковых уполномоченных милиции и включая уголовный розыск. Хотя деятельность первых, больше всего, носит профилактический характер, направленный на

предотвращение, пресечение и предупреждение преступлений и административных правонарушений.

На наш взгляд, в постановке задач для органов внутренних дел Кыргызской Республики, где основная сила деятельности органов внутренних дел направлены на борьбу с преступностью, следует не забывать и о такой немаловажной деятельности, как предупреждение и пресечение административных правонарушений.

Вместе с тем, нуждаются в пересмотре, изменении и дополнении, и другие предусмотренные задачи, поставленные перед органами внутренних дел Кыргызской Республики, как не соответствуют сегодняшним требованиям развития общества и государства.

Дальнейшее проведение анализа Закона "Об органах внутренних дел" Кыргызской Республики показывает, что органы внутренних дел обязаны осуществлять дознание и предварительное следствие, которое в данное время противоречит уголовно-процессуальному законодательству Кыргызской Республики. В ней предусмотрено, что органы дознания не вправе проводить дознание, поскольку данная форма предварительного расследования с принятием УПК КР в 1999 году, (с последними изменениями и дополнениями от 10 августа 2012 года) была упразднена, и все виды преступлений расследуются следователем, за исключением дел частного обвинения.

Хотелось бы указать и тот факт, что в обязанности российской полиции входят возбуждение уголовного дела, осуществления дознания и неотложных следственных действий. Однако уголовно-процессуальным законодательством дано разрешение проведения неотложных следственных действий, но перечень проводимых неотложных следственных действий органами дознания не указан. Данный пробел существует и в уголовно-процессуальном законодательстве Кыргызской Республики.

Кроме того, в ведомственных нормативных актах тоже имеются достаточные пробелы, которые нуждаются в серьезном пересмотре. Исходя из компетенции органов внутренних дел Кыргызской Республики, и, учитывая требования времени и изменений, происходящих в обществе и в целом в государстве, на наш взгляд, пришло время пересмотреть выполняемую работу службы участковых уполномоченных милиции в Кыргызской Республике.

С момента постановления Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 1998 года N 490 проводится реформа системы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики при тесном сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Бишкеке. Проводимая реформа органов внутренних дел Кыргызской Республики направлена на кардинальное изменение деятельности органов внутренних дел, начиная с названия и заканчивая спектром решаемых вопросов. В связи с реформой предусматривается переименование милиции в полицию, а также создание службы криминальной полиции для борьбы с преступностью, а для осуществления охраны общественного порядка и безопасности - службы общественной безопасности, где одной из основных служб будут являться участковые инспекторы полиции, так называемая «Квартальная полиция».

Анализ значения терминов показывает, что "инспектор" от латинского - наблюдать, обследовать, или должностное лицо, осуществляющее контроль за правильностью действий подведомственных органов и лиц, за выполнением законов в какой-либо специальной области [5, с.200].

На наш взгляд, термин "участковый инспектор полиции" не соответствует действительности, так как рассматриваемая служба подведомственных, подчиненных органов не имеет. К тому же деятельность данной службы охватывает широкий правоохранительный спектр.

Говоря о данной службе, следует упомянуть, что приказом министра внутренних дел Кыргызской Республики от 18 октября 2004 г. N 404 служба участковых инспекторов милиции была переименована в "участковые уполномоченные милиции", так как "уполномоченный - это официальное лицо, которому предоставлено право осуществлять какую-либо деятельность" [6, с.836].

Согласно "Инструкции по организации деятельности участковых уполномоченных милиции" Кыргызской Республики участковый уполномоченный милиции является представителем милиции, выполняющим возложенные на него задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ним в установленном порядке части территории, обслуживаемой органами внутренних дел. Рассматриваемая служба в своей деятельности руководствуется Конституцией, действующим законодательством, другими подзаконными актами высших органов государственной власти и управления Кыргызской

Республики, решениями и распоряжениями местной государственной администрации, нормативными актами Министерства внутренних дел Кыргызской Республики [7].

Изучение и анализ Инструкции показало, что некоторые пункты и задачи не соответствуют действующему Закону "Об органах внутренних дел" Кыргызской Республики. Например, согласно п. 9.18. Инструкции, участковый уполномоченный в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений обязан: выявлять на административном участке лиц, нарушающих установленные правила торговли, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без регистрации либо без специального разрешения (лицензии). Принимать к ним, в установленном порядке и в пределах своей компетенции, меры, предусмотренные законодательством. Данная обязанность участковых уполномоченных милиции, с нашей точки зрения выходит за пределы их компетенции, так как данную работу осуществляет сотрудники Налоговой службы и Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями Кыргызской Республики.

Кроме того, в пункте 13.3 Инструкции указано, что в случае невозможности прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы или сотрудников уголовного-розыска участковый уполномоченный милиции самостоятельно проводит предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления и иных обстоятельств, имеющих значение для раскрытия и расследования преступления.

Данный пункт Инструкции противоречит уголовно-процессуальному законодательству Кыргызской Республики, где статья 38 ч. 2 УПК КР не предусматривает самостоятельного проведения неотложных следственных действий, а также в статье 157 УПК КР закреплены действия органа дознания по факту совершенного преступления, и не сказано о самостоятельном проведении неотложных следственных действий.

В свете вышесказанного, дальнейшее развитие государства должно быть связано с последовательным совершенствованием нормативно-правовой базы и научно обоснованным реформированием всей системы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. Детальный анализ законодательства, устанавливающий компетенцию органов внутренних дел, показывает, что в этом направлении нужно проводить серьезную законотворческую и научно-исследовательскую работу с целью достижения эффективной деятельности, в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом, от противоправных посягательств.

Для устранения пробелов в законодательстве и учитывая криминогенную обстановку в Кыргызстане, а также появление новых видов преступлений, направленных против человека и гражданина, общества и государства, предлагается внести в перечень задач ОВД дополнительные пункты: а) предупреждение и пресечение международного терроризма и религиозного экстремизма; б) проведение органами внутренних дел мероприятий для противодействия вышеуказанным негативным явлениям. Это может быть профилактика в виде разъяснительной работы среди населения участковыми уполномоченными милиции и другими сотрудниками подразделений органов внутренних дел, регулярно проводимые мероприятия по выявлению лиц, занимающихся данной противоправной деятельностью и другие.

Постановка названной задачи связана с тем, что в Кыргызской Республике в последние десять лет активизировалась работа экстремистских групп религиозного толка. Ярким примером результата их террористической деятельности могут служить события, имевшие место в городах Бишкек, Ош и др. 1) Для противодействия террористическим религиозно-экстремистским группам в структуре Министерства внутренних дел Кыргызской Республики уже создан специальный орган Управления по связям с общественными формированиями (УСОФ), который непосредственно занимается данным вопросом; 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Так как в данном разделе упоминается только "борьба с преступностью", но речи о предупреждении и пресечении административных правонарушений, не идет; 3) добавить в пункт 13 статьи 8 следующий абзац: "предупреждать, пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях".

Считаем, что данный пробел является значительным, так как органы внутренних дел основную массу своей деятельности осуществляют в непосредственном контакте с населением, в том числе осуществляя охрану общественного порядка и безопасности в общественных местах, где наиболее часто совершаются административные правонарушения, направленные против человека и гражданина.

На наш взгляд, было бы целесообразно принять решение, уже имея пример на опыте полиции РФ, а также международной правоохранительной практики о законодательном

закреплении функционально-организационной структуры милиции, предусматривающей ее деление на два вида: криминальную милицию и милицию общественной безопасности КР.

Подобная концепция деления милиции в Кыргызской Республике сделала бы организацию деятельности подразделений и служб милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также деятельность криминальной милиции по пресечению и раскрытию преступлений, более эффективной.

Думается, что такой подход позволит более эффективно организовать деятельность органов внутренних дел, что также позволит разработать надлежащую правовую регламентацию деятельности должностных лиц и всего личного состава ОВД, их отношений с другими субъектами охраны общественного порядка и общественной безопасности. Чем совершеннее нормы права и механизмы их применения, тем увереннее и результативнее действуют сотрудники органов внутренних дел.

Список использованных литератур:

- [1] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 18.
- [2] Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек.: Принята референдумом (всенародным голосованием) от 27 июня 2010 года
- [3] Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции". - М.: Проспект, 2000. С. 23.
- [4] Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1361-ХП
- [5] Словарь иностранных слов. - М., 1983. С. 200.
- [6] Толковый словарь русского языка /Под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. - М.: ООО Тринити, 2000. С. 836.
- [7] Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции МВД Кыргызской Республики от 18 октября 2004 г. Приказ N 404.