

УДК 351.74

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ЕЕ ОРГАНИЗУЮЩАЯ РОЛЬ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

**Аннотация:** Понятие и сущность управления в органах внутренних дел Кыргызской Республики. Организация в сфере охраны общественного порядка. Система охраны общественного порядка. Понятие и виды управления охраны общественного порядка и безопасности.

**Аннотация:** Кыргыз Республикасынын ички иштер органдарын башкаруу тушунугуу жана манызы. Коомдук тартипти уюштуруу. Коомдук тартипти уюштуруунун системасы. Коомдук тартипти жана коопсуздукту сактоонун башкаруу тушунугуу жана турлору.

**Annotation:** The concept of management in the Ministry of the internal affairs of the Kyrgyz Republic. Organizations in the field of public order. The system of public order. Concept and types of management and protection of public order and security.

**Ключевые слова:** Охрана общественного порядка. Управление в органах внутренних дел. Роль органов внутренних дел.

**Негизги сөздөр:** Коомдук тартипти сактоо. Ички иштер органдарын башкаруу. Ички иштер органдарынын ролу.

**Keywords:** Protection of public order. Management in the internal affairs. The role of the internal affairs.

Ф. Е. Колонтаевский подчеркивал, что раскрытие сущности милиции общественной безопасности как отраслевой подсистемы органов внутренних дел следует проводить на основе положений теории управления в сфере правоохранительной деятельности [1, с. 31.].

Так, по мнению Туманова, «управление в органах внутренних дел - это сознательное и волевое воздействие на систему органов внутренних дел и ее структурные подразделения с целью повышения эффективности их функционирования для решения задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью» [6, с. 25].

В дальнейшем такой подход к пониманию управления в ОВД в целом был поддержан А. П. Кореневым: «Сущность управления в органах внутренних дел - это сознательное и волевое воздействие на систему органов внутренних дел и ее структурные подразделения с целью повышения эффективности их функционирования для решения задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью» [5, с.8.].

Под управлением в широком смысле слова понимаются элемент, функция организованных систем различной природы, обеспечивающие сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей [4, с. 20].

На основе данного определения в системе органов, осуществляющей охрану общественного порядка на различных уровнях, можно выделить управляющую (субъект) и управляемую (объект) системы, а также связи между ними.

Каждая из обозначенных частей имеет определенную самостоятельность и собственное предназначение. Объект управления - система, выполняющая ролевую функцию организации охраны общественного порядка, в то время как субъект управления поддерживает выходы этой системы на уровне, удовлетворяющем заданным условиям ее функционирования, другими словами, воздействуя на внешнюю среду субъект управления непосредственным образом осуществляет охрану и защиту прав и свобод граждан. Связь в системе управления объединяет субъект и объект управления в единое целое. Ее следует рассматривать как источник информации для выработки управляющего воздействия.

Особый интерес при этом представляет заключение, которое было сделано В. Г. Афанасьевым: «Отражая объект, выражая его специфику, его структурные, функциональные особенности, субъект управления призван создать условия для оптимального функционирования системы» [2, с. 160].

Данное заключение хорошо согласуется с мнением Г. В. Атаманчука о сути государственного управления: «Государственное управление - это управление в масштабах общества. Призванное создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоэффективного и социально актуального ведения любых видов человеческой деятельности» [1, с. 31].

Таким образом, представляется вполне обоснованная возможность утверждать, что обеспечение успехов исполнителей (организационных звеньев) может достигаться руководителями путем создания, поддержания и развития различных условий. Последние должны иметь, во-первых, во многом организационный и, во-вторых, внутренний по отношению к той или иной системе характер.

По мнению автора, организация охраны общественного порядка и безопасности - это осуществление органами внутренних дел, другими государственными и негосударственными организациями, муниципальными и общественными органами комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих функций, направленных на обеспечение их целенаправленной, согласованной и эффективной деятельности по непосредственной охране порядка и безопасности, по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Организация охраны общественного порядка и безопасности составляет сущность управления системой органов, осуществляющих охрану общественного порядка и безопасности. В процессе организации определяются цели, задачи, функции, формы и методы работы органов внутренних дел, других государственных и негосударственных органов, органов местного самоуправления и общественности по охране общественного порядка и безопасности; разрабатывается структура аппарата управления и функциональные обязанности его работников; осуществляется обеспечение кадрами и необходимыми материальными ресурсами. Организация охватывает весь управленческий цикл. Она одинаково необходима как для подготовки и принятия управленческих решений на охрану общественного порядка и безопасности, так и для их исполнения, проведения в жизнь.

Так в учебнике «Управление деятельностью служб общественной безопасности» под редакцией Ю. Н. Ольховникова, Ф. Е. Колонтаевского указано, что организация охраны общественного порядка и безопасности - это осуществление органами внутренних дел, другими государственными и общественными организациями комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих функций, направленных на обеспечение их целенаправленной, согласованной и эффективной деятельности по непосредственной охране порядка и безопасности, по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных действий [7, с. 12].

Поэтому *система охраны общественного порядка* - это совокупность правовых (охранительных), организационных (регулятивных), а также информационных и технических мер, обеспечивающих функционирование системы органов, осуществляющей охрану общественного порядка, как во внутренней, так и во внешней среде. То есть это правоохранительный процесс - процесс динамичный, постоянный, целенаправленный, взаимообусловленный и т.д. четко определенных органов, а вернее системы органов, осуществляющей охрану общественного порядка, которые подчинены или должны быть подчинены определенным закономерностям. Слово «Охрана - охраны» общественного порядка несет в себе такую смысловую нагрузку, где с одной стороны, отвечая на вопрос: «охраны кого, чего?», мы имеем в виду объект охраны, а с другой стороны - ее организацию, процесс, тактику.

Применение органами, осуществляющих охрану общественного порядка основанных на законе, выработанных наукой и практикой наиболее целесообразных форм и методов непосредственной охраны порядка и безопасности, предупреждения и пресечения правонарушений составляет предмет тактики охраны общественного порядка и безопасности.

Организация и тактика охраны общественного порядка и безопасности представляют собой взаимосвязанные и взаимообусловленные составные части единого процесса охраны общественного порядка, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности. Они дополняют друг друга и тем самым способствуют наиболее полному и эффективному выполнению правоохранительных задач в этой сфере.

По отношению к тактике, организация охраны общественного порядка и безопасности занимает главенствующее положение: определяет ее задачи и направления развития, оказывает существенное влияние на формирование тактических принципов охраны порядка и безопасности. Существуют и обратные связи, и взаимозависимости.

Например, при организации охраны общественного порядка в городе по микрорайонам, зонам профилактического обслуживания, патрульным участкам учитываются тактические возможности нарядов и представителей общественности, характер и особенности их действий в конкретной обстановке, так как, в конечном счете, тактические успехи в непосредственной охране порядка, конкретные результаты по предупреждению, пресечению и раскрытию правонарушений определяют эффективность ее организации.

Анализ научных трудов по вопросу сущности общественного порядка и безопасности, а также нормативных актов, регулирующих управление в сфере общественного порядка и безопасности, показывает:

1. Несмотря на имеющиеся многочисленные исследования, в юридической литературе отсутствует единая точка зрения на понятие общественного порядка и безопасности.

2. Комплексный характер отношений, составляющих сферу охраны общественного порядка и безопасности, позволяет отойти от традиционного рассмотрения общественного порядка и безопасности в широком и узком смысле. Опираясь на общие положения теории государства и права, разработки ученых-административистов, положения нормативных актов, регулирующих сферу охраны общественного порядка и безопасности, общественный порядок следует рассматривать в общесоциальном, социально-правовом и административно-правовом смысле, а общественную безопасность - в общесоциальном, узком (социально-правовом) и специальном смысле.

3. Отсутствие единого понимания общественного порядка вследствие несовершенства правового регулирования исследуемой сферы приводит к включению в ряд правонарушений, посягающих на общественный порядок, и таких, которые имеют иной объект посягательства.

В связи с этим необходимо, по-нашему мнению, принятие Закона «Об организации системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике», включающего следующие положения:

- понятие общественного порядка;
- цели установления общественного порядка;
- понятие обеспечения и охраны общественного порядка;
- принципы обеспечения и охраны общественного порядка;
- органы обеспечения и охраны общественного порядка;
- принципы распределения компетенции (полномочий) в области обеспечения и охраны общественного порядка между республиканскими органами, региональными органами и органами местного самоуправления;
- принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по охране общественного порядка;
- право граждан на участие в охране общественного порядка;
- контроль и надзор за деятельностью по охране общественного порядка.

Принятие указанного выше закона позволит повысить эффективность правового регулирования в сфере охраны общественного порядка и безопасности, определить границы правового воздействия на исследуемую сферу органов различного уровня государственного управления, позволит определить в нем место МВД Кыргызской

Республики, в целом, и подразделений Управления общественной безопасности, в частности.

4. Управление и охрана общественного порядка и безопасности являются сложными правовыми категориями, включающими в себя несколько стадий, имеющих свои особенности, обеспечивающих в целом эффективное реагирование на нарушение общественного порядка и безопасности, способствуя тем самым восстановлению сферы общественного порядка и безопасности.

5. Система органов, осуществляющая охрану общественного порядка, уже сама по себе есть организация по осуществлению охраны общественного порядка, единое упорядоченное целое, состоящее из различных служб и подразделений общественной безопасности ОВД, иных государственных и негосударственных организаций, муниципальных органов правопорядка, а также общественных объединений, складывающихся определенным образом в структуру. Эта структура полностью обладает системными свойствами.

6. Управление можно рассматривать как необходимую и важнейшую часть системы органов, осуществляющей охрану общественного порядка, выполняющую особую контролирующую функцию по поддержанию в допустимых рамках (пределах) отклонений данной системы от заданных целей.

7. В управлении отражается системное и функциональное единство системы органов, осуществляющей охрану общественного порядка как состояния и процесса.

8. Субъекты управления системой органов, осуществляющей охрану общественного порядка, должны определить организационные размеры структурных служб и подразделений службы общественной безопасности, их права и обязанности, систему взаимодействия и информационной связи с другими органами, поставить задачи перед ними и наделить необходимыми ресурсами. От умелого решения всех этих вопросов и своевременной корректировки и изменения структуры зависит успешность функционирования системы органов, осуществляющей охрану общественного порядка.

Личная безопасность граждан, общественная безопасность, общественный порядок находятся в тесной взаимосвязи и представляют собой органически связанные между собой социальные явления, что обуславливает требование целостного исследования всего комплекса мер охраны общественного порядка, всей системы органов ее осуществляющую.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М., 1990. - С. 31.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). - М., 1973. - С. 160.
3. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1996. - С. 31.
4. Камышников А. П., Махинин В. И. Основы управления в правоохранительных органах: Учебник / Отв. ред. Б. С. Тетеренин. - М.: Изд-во «Щит-М», 2007. - С. 20.
5. Корнев А. П. Основы управления в органах внутренних дел. - М., 2000. - С. 8.
6. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. - М., 1972. - С. 25.
7. Управление деятельностью служб общественной безопасности / Под ред. Ю. Н. Ольховникова, Ф. Е. Колонтаевского: Учебник. - М.: Академия управления МВД России, 2000. - С. 12.