

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Диссертационный совет Д.12.11.033

*На правах рукописи*  
УДК: 351.74 (575.2) (043.3)

**Каримов Абас Бопинаевич**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Бишкек – 2012**

Работа выполнена на кафедре административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России.

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, профессор  
**Бородин Станислав Степанович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук  
**Жатканбаева Айжан Ержановна**

кандидат юридических наук  
**Апышев Алмазбек Апышевич**

**Ведущая организация:** кафедра административного и финансового права Кыргызско-Российского Славянского университета им. Б.Н. Ельцина,  
адрес: 720065, Кыргызская Республика, г. Бишкек, пр. Чуй, 42

Защита состоится 30 ноября 2012 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.11.033 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: с. Кок-Джар (Чуйской обл.), ул. Карагул-Акмата №4, Учебный корпус №2 КГЮА, конференц-зал (каб. 204).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан 29 октября 2012 года.

**Ученый секретарь**  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

**Рысмендеев Б.Дж.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Вопросы, связанные с обеспечением безопасности жизнедеятельности общества, государства и человека приобретают на современном этапе все большую значимость. Природные и техногенные катаклизмы, а также социально-политические конфликты создают реальную угрозу нормальному функционированию всей государственной системы управления. Очевидно, что решение большинства организационно-правовых проблем в условиях возникновения чрезвычайных обстоятельств, связано как со сбором и анализом информации о состоянии подразделений органов внутренних дел Кыргызской Республики, охраняемых объектов природно-социальной среды, так и с прогнозированием масштабных глобальных процессов природного, техногенного и социального свойства. Мало того, руководителям подразделений органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств приходится действовать в условиях дефицита времени, относительной достоверности информации, что может способствовать принятию нерациональных решений, а, следовательно, к потерям не только материального плана.

Представляется, что рассматриваемая проблема является весьма сложной и многоплановой. Одновременно с этим, до сегодняшнего дня сохраняется определенная информационная закрытость, которая касается вопросов стратегии и тактики деятельности государственных институтов, должностных лиц в условиях возникновения чрезвычайных обстоятельств. По сути, эти вопросы обсуждаются узким кругом лиц без должного информирования научной общественности.

Не меньшую опасность среди внутренних угроз представляют чрезвычайные ситуации, что обусловлено географическим расположением Кыргызской Республики, климатическими условиями, наличием большого числа хвостохранилищ, низким техническим уровнем их защищенности и многими другими причинами. Данные о чрезвычайных ситуациях в Кыргызской Республике за последние годы свидетельствуют, что их количество и масштабы последствий становятся все более опасны для устойчивого развития страны, безопасности населения, объектов экономики и окружающей среды.

Сохраняющаяся тенденция возрастания количества и тяжести чрезвычайных обстоятельств объективно диктует необходимость исследовать проблемы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики как правоохранительного органа, призванного обеспечить охрану общественного порядка и безопасность граждан в особых условиях. Вместе с тем изучение практики показывает, что органы внутренних дел Кыргызской Республики недостаточно готовы к практическим действиям в указанных условиях. Этому способствует, прежде всего, недостаточный уровень служебной подготовки

сотрудников и отсутствие опыта работы при наличии соответствующих внешних факторов, отток из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров, недостаточное обеспечение тылового и материально-технического оснащения органов внутренних дел при их функционировании в особых условиях.

Именно теоретической и практической значимостью широкого круга вопросов, связанных с формированием и реализацией механизма действий органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях, обусловлена необходимость научного исследования указанной проблемы с учетом новых реалий, выработки научно-обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, а также рекомендаций практического характера, касающихся деятельности органов внутренних дел в особых условиях.

**Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами.** Диссертационное исследование является инициативным.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящей работы состоит в комплексном исследовании проблем теоретического, организационного, правового и материального характера функционирования органов внутренних дел в особых условиях, а также в разработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования, организационного построения и управления ими в особых условиях.

Для достижения поставленной цели диссертант поставил перед собой следующие *задачи*:

- исследовать теоретические подходы к определению терминов и понятий, характеризующих особые условия деятельности органов внутренних дел;
- изучить базовые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях;
- уточнить роль и место органов внутренних дел Кыргызской Республики в механизме обеспечения деятельности государства в особых условиях. Раскрыть режимы функционирования органов внутренних дел в рамках режимов функционирования государственной системы Гражданской защиты, регламентированных постановлением Правительства от 22 августа 2011 года №475 «О государственной системе Гражданской защиты»;
- охарактеризовать основные формы и методы управленческой деятельности в системе органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях;
- разработать предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в особых условиях.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в рассмотрении взаимосвязанных вопросов, относящихся к организационно-правовым аспектам функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях. На основе конструктивно критического анализа научных подходов и действующего законодательства, регулирующего отношения, относящиеся к предмету исследования, автором раскрываются содержание и формы функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях.

Уточнено содержание и дана авторская трактовка понятий «особые условия», «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные ситуации», определено соотношение между ними.

Исследованы и выявлены недостатки и противоречия в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях.

Определены роль и место органов внутренних дел в государственной системе реагирования на чрезвычайные ситуации. Раскрыто содержание режимов функционирования органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях, исходя из базовых положений Постановления Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2011 года №475 «Об утверждении Положения о государственной системе Гражданской защиты».

Предложена система мер организационного, правового характера по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в особых условиях.

Обосновывается необходимость в условиях чрезвычайного положения сочетания общих и временных ограничений прав граждан в зависимости от источника возникновения угроз.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что результаты проведенного исследования могут быть использованы для совершенствования правовой регламентации, регулирующей деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики при возникновении чрезвычайных обстоятельств; в практической деятельности органов внутренних дел, при подготовке личного состава к действиям в особых условиях; в образовательном процессе учебных заведений МВД Кыргызской Республики при преподавании соответствующих разделов по дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Управление органами внутренних дел», «Тактико-специальная подготовка», «Конституционное право»; в научно-исследовательской деятельности при дальнейшей разработке проблем, касающихся деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Предлагается авторское определение понятия особые условия деятельности органов внутренних дел. Под особыми условиями деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики следует понимать совокупность обстоятельств возникших на определенной территории вследствие воздействия факторов природного, техногенного, экологического, биолого-социального, социального свойства, характеризующихся повышенной степенью опасности для жизни и здоровья людей, окружающей среды, нормального функционирования государственных институтов, сохранности материальных и культурных ценностей и требующую для ее нормализации специальных организационных, правовых, тактических и иных мер, а также должного ресурсного обеспечения.

2. Доказывается, что в системе обеспечения деятельности государства в особых условиях должны наличествовать разнообразные звенья подсистемы, отличающиеся своим целевым назначением, содержательной стороной решаемых задач, обладающие необходимой структурой, компетенцией и органами управления. Одно из ведущих мест в указанной системе занимают органы внутренних дел, поскольку они являются не только наиболее многочисленными силами правопорядка, но и отличаются четкой организационной структурированностью системы управления.

3. Обосновывается вывод о том, что место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в механизме обеспечения деятельности государства в особых условиях определяется характером и содержанием выполняемых ими функций и задач, сущностное влияние на решение которых оказывают множество факторов различного происхождения.

4. Аргументируется вывод о том, что особые условия существенным образом изменяют содержание деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, так как они вызывают необходимость использования специальных тактических форм и приемов управления оперативно-служебной деятельностью. Эффективность этой деятельности непосредственно связана с их компетенцией, так как именно она определяет формы и методы деятельности, а также средства, содержание и объем задач. Последнее является решающим фактором при определении характера и способов взаимодействия.

5. В целях обеспечения дифференцированного применения органами внутренних дел Кыргызской Республики общих мер и временных ограничений прав граждан при введении режима чрезвычайного положения, предлагается обстоятельства введения чрезвычайного положения в зависимости от источника их возникновения подразделить на две подгруппы: а) явления социально-политического и криминогенного характера и б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного (биолого-социального) характера, поскольку такой подход позволит при введении чрезвычайного положения как при социальных

конфликтах, так и при иных основаниях, различать общее и частное в обстоятельствах и степени ограничения прав граждан в зависимости от факторов, повлиявших на принятие решения о введении чрезвычайного положения.

В этой связи представляется целесообразным изложить статью 22 Конституционного закона Кыргызской Республики от 24 октября 1998 года №135 «О чрезвычайном положении» в следующей редакции:

ч. 1 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств указанных в пункте «а» статьи 3 настоящего Конституционного закона»;

ч. 2 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств указанных в пункте «б» статьи 3 настоящего Конституционного закона».

**Личный вклад соискателя** в юридическую науку определяется научной новизной исследования, решением актуальных проблем совершенствования деятельности ОВД Кыргызской Республики в особых условиях, а также теоретическим и практическим значением опубликованных научных работ.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Результаты работы были обсуждены и одобрены на совместном заседании кафедр административного права и административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, а также на заседании кафедры административного и финансового права КГЮА при Правительстве Кыргызской Республики.

Основные идеи и положения диссертационного исследования получили отражение в научных публикациях, посвященных деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях, в также в выступлениях автора на международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений» (Бишкек, 2008); международной научно-теоретической конференции адъюнктов и докторантов «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств, в контексте современных научных исследований» (Санкт-Петербург, 2008). Результаты исследования частично внедрены в образовательный процесс Академии МВД Кыргызской Республики и деятельность отдела реформирования ОВД Управления правового обеспечения и международного сотрудничества МВД Кыргызской Республики.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации нашли отражение в девяти научных статьях.

**Структура и объем диссертации.** Структура диссертации определена характером исследованных в ней вопросов и логикой системного исследования, выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК Кыргызской Республики. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть разделов, выводов и списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяются цели и задачи работы, характеризуются научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также указываются структура и объем диссертации.

**В первой главе – «Сущность особых условий и правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики при их возникновении»**, содержатся следующие разделы: «Понятие и классификация явлений и процессов, вызывающих особые условия в деятельности органов внутренних дел»; «Система правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в особых условиях».

Теоретической основой диссертационного исследования явились фундаментальные труды ученых по проблемам административного права, теории и практики государственного управления, управления деятельностью органов внутренних дел, в том числе: М.Ю. Абдылдаева, Г.А. Аванесова, Ю.П. Аверина, Ю.Е. Аврутина, Е.А. Агеева, С.С. Алексеева, А.П. АLEXина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Н.В. Бугеля, П.Г. Бунича, А.П. Герасимова, С.И. Гирько, С.В. Гущина, Э.Э. Дуйсенова, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, М.Ш. Конгантиева, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, В.В. Меркулова, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокина, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова, В.В. Черникова и др.

Помимо названных авторов, теоретическую основу представленного исследования составили труды казахстанских и кыргызских ученых-юристов А.Н. Адилова, Г.А. Алибаевой, С.Т. Алибекова, С.А. Алымкулова, А.А. Апышева, А.Б. Ахматова, А.Е. Жатканбаевой, А.М. Исраиловой, З.А. Мамырбаевой, Э.Э. Молдоева, Т.А. Тюлегенова, Н.Т. Шерипова и др.

Проблемы, касающиеся функционирования различных институтов государства в особых условиях также находились в центре исследовательского интереса таких ученых как В.Л. Анисимов, Н.И. Арзамасцев, А.А. Баев, В.А. Баранов, И.И. Бондаревский, О.В. Виноградов, В.Н. Григорьев, М.А. Громов, В.В. Гушин, А.Н. Дюков, А.А. Жижко, В.П. Илларионов, М.П. Киреев, В.В. Кульба, И.Е. Ложкин, А.Ф. Майдыков, А.К. Микеев, Ф.С. Разаренов, С.Г. Ребров, А.И. Сахно, С.А. Селиверстов, В.Н. Соглаев, С.А. Старостин, А.Г. Степанов, В.И. Тарайко, В.Ю. Ухов, Б.А. Федулов, В.И. Фризко, М.М. Шахмаев, Н.Г. Янгол, Г.Ф. Ярош и др. В основном ими были исследованы вопросы, связанные с сущностью и противоречивостью явлений и процессов объективного и субъективного свойства, формирующих механизм

возникновения особых условий; особенностями деятельности различных организационных систем государства в кризисных ситуациях, их влияние на интересы и социально-политический авторитет государства.

Признавая важность теоретических разработок указанных ученых, необходимо отметить, что настоящее исследование имеет свою особенность, связанную со спецификой: территориального расположения Кыргызской Республики; построения организационных структур государства и порядком их функционирования; правовым обеспечением деятельности институтов государства и органов внутренних дел, в частности.

Названные обстоятельства предопределили необходимость осуществления системного анализа проблемных вопросов, связанных с выяснением места и роли органов внутренних дел в осуществлении функций государства в условиях чрезвычайных обстоятельств, выработки предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях.

*В разделе 1.1.* «Понятие и классификация явлений и процессов, вызывающих особые условия в деятельности органов внутренних дел» автор рассматривает соотношение терминов «особые условия», «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайное происшествие» и т.д. По его мнению, четкое толкование вышеназванных понятий и раскрытие их содержания имеет большое теоретическое и практическое значение, так как оно влияет на оценку складывающейся обстановки, эффективность принимаемых решений и действия сотрудников ОВД при выполнении возложенных на них задач по охране общественного порядка и общественной безопасности. При этом соискатель считает, что особые условия деятельности органов внутренних дел в широком смысле включают в себя как содержание так, и форму его выражения. Не ограничиваясь характеристикой обстановки, возникающей в результате природных, техногенных, социальных явлений, что определяет главные отличительные особенности названных условий, автор включает сюда: особый правовой режим, создание организационно-штатных структур, привлечение дополнительных сил и средств, создание новой системы управления и связи, проведение в ряде случаев специальных операций.

Исходя из анализа, а также определения соотношения упомянутых выше терминов диссертант выделяет наиболее характерные признаки явлений, которые существенным образом влияют на нормальное функционирование государственной системы управления. К их числу он относит: общественную опасность, чрезвычайность обстановки; непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю; негативные (тяжкие) последствия для личности, общества и государства на обслуживаемой

территории; значительные материальные потери; нарушение условий жизнедеятельности людей; необходимость немедленного и адекватного реагирования на них; невозможность эффективного реагирования в режиме повседневной деятельности; социально-политический и уголовно-правовой аспекты.

Термин «чрезвычайные обстоятельства» отражает характер происходящего явления, как в природной среде, так и в техногенной и социальной сферах.

Учитывая, что нормативные правовые акты Кыргызской Республики, где закрепляется этот термин, не дают определение самого понятия чрезвычайных обстоятельств, а приводят лишь перечень вредных явлений, соответствующих рассматриваемой категории или перечисляют задачи, решаемые в чрезвычайных обстоятельствах, диссертант предлагает альтернативный подход к характеристике чрезвычайных обстоятельств. При этом он выделяет такие признаки как события, вызванные чрезвычайной ситуацией, явлениями и процессами социального характера, существенно влияющие на жизнедеятельность людей, общества и государства и требующие принятия специальных мер по защите жизни, здоровья, прав, свобод граждан, условий их существования, материальных, культурных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения и по восстановлению нормальной работы жизнеобеспечивающих объектов.

Данная формулировка, по мнению автора, наиболее полно раскрывает содержательную сторону процессов, как совокупность взаимосвязанных условий, повлекших за собой что-либо не ситуативно, а обстоятельно влияющих на все сферы жизни общества.

Особые условия автор определил как совокупность обстоятельств возникших на определенной территории вследствие воздействия факторов природного, техногенного, экологического, биолого-социального, социального свойства, характеризующуюся повышенной степенью опасности для жизни и здоровья людей, окружающей среды, нормального функционирования государственных институтов, сохранности материальных и культурных ценностей и требующую для ее нормализации специальных организационных, правовых, тактических и иных мер, а также должного ресурсного обеспечения.

*В разделе 1.2. «Система правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в особых условиях»* автором отмечается, что эффективность деятельности государства в особых условиях зависит от состояния и обеспечения различных элементов системы государственного управления. Тем не менее, существенное значение имеет правовое обеспечение, ибо последнее является главным звеном, призванным непосредственно решать

задачи по защите прав и законных интересов граждан, обеспечению сохранности имущества, нейтрализации негативных явлений и т.д. По существу право как средство регулирования и средство управления включает в себя программу деятельности различных институтов государства.

Выделяя черты правового регулирования деятельности органов внутренних дел в особых условиях, автор считает, что оно не является прерогативой как-либо одной отрасли права, имеет комплексный характер и интегрирует нормы различных отраслей права. Это обусловлено многообразием общественных отношений, возникающих в данной сфере, для упорядочения и охраны которых требуется использование разнообразных методов, свойственных различным отраслям права.

Под правовой основой деятельности органов внутренних дел в особых условиях он понимает совокупность правовых норм, закрепленных в законах и других нормативно-правовых актах, определяющих задачи, функции, полномочия, организацию работы служб, подразделений и нарядов, непосредственно осуществляющих задачи по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, охране прав и законных интересов человека и гражданина в кризисных ситуациях.

На основе анализа правового регулирования деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях, автор приходит к выводу, что существующее правовое регулирование в силу своей недостаточной проработанности нуждается в дальнейшем совершенствовании. В частности, в статье 3 Конституционного закона Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» [Кыргызская Республика. Конституционный закон. О чрезвычайном положении [от 24 октября 1998 года №135] // Эркин Тоо. – 2011. – 29 июля. – №61], значительно сужены основания его введения, так как указываются лишь чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, а из явлений социального характера – только массовые беспорядки. По мнению автора, данный перечень должен быть расширен. Он считает, что при насильственном захвате власти или насильственном удержании власти (ст.295 УК КР), вооруженном мятеже (ст.296 УК КР), совершении актов терроризма (ст.226 УК КР), организации и деятельности незаконных вооруженных формирований (ст.229 УК КР), межнациональных конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями и создающих непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления могут возникнуть условия и обстоятельства, ликвидировать угрозу которых возможно будет лишь чрезвычайными мерами и в условиях чрезвычайного положения.

Также диссертант предлагает дополнить Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» [Кыргызская Республика. Законы. Об органах внутренних дел Кыргызской Республики [от 11 января 1994 года №1360-ХII] // «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». – 1994. – №3. – Ст.76] задачей «Защита различных форм собственности», ввиду того, что такая задача текстуально не закреплена, а собственность является одним из объектов, защищаемых органами внутренних дел, необходимость организации охраны которой, наиболее остро проявляется в особых условиях.

Одновременно с этим, в целях совершенствования правовых основ деятельности ОВД Кыргызской Республики в особых условиях соискатель считает целесообразным разработать «Наставление по подготовке сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск МВД Кыргызской Республики к действиям в особых условиях».

**Вторая глава – «Особенности функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях»** – состоит из двух разделов: «Органы внутренних дел как элемент государственного механизма, реализующего функции по обеспечению деятельности в особых условиях»; «Место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в государственной системе реагирования на чрезвычайные ситуации».

*В разделе 2.1.* соискатель исследует органы внутренних дел как элемент государственного механизма, реализующего функции по обеспечению деятельности в особых условиях, с позиций его структуры, а также взаимодействия составляющих его элементов. При этом отмечается, что базовым элементом указанного механизма является правоохранительная система.

Характеризуя органы внутренних дел как элемент правоохранительной системы, диссертант констатирует, что они являются самой обширной организацией в правоохранительной системе, затрагивающей широчайший круг правоотношений, им присущи такие признаки как вооруженность, специальная оснащенность и подготовленность, полномочия на реализацию функций принудительного характера. Это, прежде всего, подкрепляется правом применения оружия, специальных средств и физической силы. Их функции распространяются на все сферы жизнедеятельности общества, однако их компетенция, которая напрямую влияет на результативность, функционирование и юридические последствия, имеет пространственный предел деятельности в основном ограниченный территорией обслуживания.

На основе анализа нормативно-правовых актов, закрепляющих компетенцию органов внутренних дел, автор делает вывод, что они имеют общую и специальную компетенцию: первая означает возможность

осуществлять свои задачи и функции в повседневной деятельности, а вторая – осуществлять задачи и функции, несвойственные для обычных условий (например, при возникновении чрезвычайных обстоятельств). Причем последнее определяет не только те полномочия, которыми они уже обладают, но и те, которые органы внутренних дел могут получить или «автоматически» приобретают при наступлении заранее предусмотренных условий (например, при введении режима чрезвычайного положения).

Исходя из практики деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях, автор отмечает, что одним из условий их успешного функционирования является обеспечение их должного взаимодействия с другими государственными учреждениями, организациями, гражданами и т.д. При этом наибольшую результативность имеет взаимодействие, основанное на четкой регламентации нормативно-правовыми актами. Следовательно, ненадлежащее оформление принятого нормативного акта, недочеты, явные ошибки, обилие декларативных положений – усложняет процесс взаимодействия.

*В разделе 2.2.* отмечается, что место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в государственной системе реагирования на чрезвычайные ситуации определяется характером и содержанием выполняемых ими функций и задач в чрезвычайных ситуациях, сущностное влияние на решение которых оказывают множество факторов различного происхождения.

Собственно характеризуя особенности Кыргызской Республики автор отмечает, что она имеет высокий уровень подверженности чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, что обуславливается ее географическим положением, климатическими условиями, наличием на территории большого числа хвостохранилищ, низким техническим уровнем их защищенности и многими другими причинами. Так, только за период с 2007 по 2011 годы на территории Кыргызской Республики было зарегистрировано 1349 чрезвычайных ситуаций, в результате которых погибло 615 человек, общая сумма материального ущерба составила свыше 3 млрд.184 млн. сом. Таким образом, в среднем, в стране ежегодно происходит 277 ЧС, в которых погибает 133 человека и наносится материальный ущерб на сумму более 500 млн. сом [Мониторинг, прогноз и подготовка к реагированию на возможные активизации опасных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики и приграничных районах с государствами Центральной Азии. – Бишкек: МЧС КР, 2011. – С. 13.].

При этом отмечается, что функции и задачи органов внутренних дел, затрагивающие важнейшие направления жизнеобеспечения населения при чрезвычайных ситуациях, дают основания считать их одними из основных подразделений в государственной системе Гражданской защиты [Кыргызская Республика. Законы. О гражданской защите [от 20 июля 2009 года №239] // Эркин

Тоо. – 2009. – 31 июля. – №66.]. Именно в этих условиях ОВД являются главным звеном не только в обеспечении правопорядка и борьбы с преступностью, но и выполняют значительные функции, связанные с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций. Свои суждения автор высказывает на основе анализа различных нормативно-правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих отношения в этой области. Одновременно с этим, он подробно исследует функции городских и районных подразделений милиции, деятельность которых в государственной системе реагирования на чрезвычайные ситуации, как представляется автору, состоит из двух основных блоков: 1) обеспечение общественного порядка и безопасности; 2) создание необходимых условий для эффективной работы других формирований (спасателей, медицинских работников и др.).

Режимы функционирования органов внутренних дел при возникновении чрезвычайной ситуации, исходя из базовых положений Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о государственной системе Гражданской защиты» [Постановление Правительства КР «О государственной системе Гражданской защиты» [от 22 августа 2011 года №475] // ИПС «Токтом»], соискатель предлагает рассматривать применительно к существующим в органах внутренних дел степеням готовности, а именно: 1) режим повседневной деятельности (соответствующей постоянной степени готовности); 2) режим повышенной готовности (соответствующей повышенной степени готовности); 3) режим чрезвычайной ситуации (соответствующей полной готовности сил и средств) [Приказ МВД КР от 15 марта 2002 года «О боевой готовности органов внутренних дел Кыргызской Республики»].

**Третья глава – «Организация управления и пути совершенствования деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях»** – состоит из двух разделов: «Организация управления органами внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях»; «Проблемы и пути совершенствования деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях».

*В разделе 3.1.* отмечается, что проблемы обеспечения безопасности в последнее время приобретают большую актуальность и формируют необходимость со стороны различных государственных органов больших усилий, поскольку обычный порядок функционирования государства под воздействием факторов объективного и субъективного свойства существенным образом влияет на процесс связанный с реализацией функций государства. По мнению диссертанта, последнее объективно предполагает формирование различных механизмов по обеспечению устойчивой деятельности объектов жизнеобеспечения, правопорядка и защиты законных прав и интересов граждан. Следовательно, негативные явления формируют

необходимость реализации специфического вида деятельности государственных органов власти и управления.

Одновременно с этим, автор считает, что с учетом различного генезиса и процесса развития чрезвычайных обстоятельств система управления должна отличаться разнообразием своих звеньев подсистем, поскольку каждая из таковых имеет свое целевое назначение, решает собственные задачи, обладает определенной структурой и т.д. Эффективность системы в целом определяется ее способностью противостоять дезорганизующему воздействию, а также способностью решать самые сложные задачи управления в особых условиях.

В последующем, автор подробно анализирует основные требования к системе управления в особых условиях, так как эти требования формируют положения подчинения всей системы управления высшим органам государственной власти, а соподчиненные уровни распространяют свою компетенцию на соответствующие им направления деятельности. Структура системы управления в особых условиях включает в себя территориальные и ведомственные подсистемы. Одно из ведущих мест в указанной системе занимают органы внутренних дел, поскольку они являются не только наиболее многочисленными и мобильными силами обеспечения правопорядка, но и отличаются четкой организационной структурированностью системы управления. Отличительной особенностью управления силами и средствами органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств является наличие требований Министерства внутренних дел Кыргызской Республики по специальному планированию и организации функционирования оперативных штабов [Приказ МВД КР от 25 августа 2008 года №813 «Об упорядочении организаторской деятельности аппарата МВД по руководству органами и подразделениями органов внутренних дел республики»].

Далее подробно рассматриваются организационные структуры управления системы ОВД в особых условиях. В частности, уделяется внимание основным методам организационно-управленческого характера в случае возникновения массовых беспорядков, в связи с тем, что таковые в последнее время были наиболее часто проявляемы на территории Кыргызской Республики.

Одновременно с этим подчеркивается, что при определении форм и методов управления по обеспечению охраны общественного порядка, следует учитывать наличие имеющихся сил и средств, их качественные и количественные характеристики, техническую оснащенность, реально складывающиеся тенденции развития оперативной обстановки, состояние внутриорганизационной работы (заблаговременное планирование комплекса мер по обеспечению охраны правопорядка, проведение командно-штабных учений и т.п.).

*В разделе 3.2.* автор отмечает, что органы внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях не всегда оперативно и слаженно действуют. Имеют место просчеты в использовании и расстановке сил и средств, а также взаимном предоставлении информации. Указанные, по его мнению, упущения отрицательно влияют на качество проводимых мероприятий. При этом соискатель считает, что успешное выполнение возложенных на ОВД задач в особых условиях в значительной степени зависит от уровня профессиональной подготовки личного состава. На основе анализа содержания и реализации ведомственных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок организации профессиональной подготовки ОВД Кыргызской Республики он приходит к выводу, что они не в полной мере с организационно-правовых позиций позволяют обеспечить должную готовность личного состава к действиям в особых условиях, поскольку не четко регламентирован порядок проведения различных видов занятий, система контроля за качеством их проведения, не обеспечена взаимосвязь между фактической успеваемостью и продвижением по службе.

К числу важных направлений повышения готовности личного состава Кыргызской Республики к действиям в особых условиях соискатель относит укрепление дисциплины. Одновременно с этим он считает, что основными путями ее укрепления является улучшение подбора, расстановки и воспитания кадров, совершенствование дисциплинарной практики, повышение требовательности руководителей к деятельности подчиненных и, наконец, повышение личной ответственности сотрудников за нарушение дисциплины, а также руководителей за ее состояние.

Для повышения мотивационной готовности личного состава, по мнению автора, необходимо проработать вопросы адекватного стимулирования сотрудников и военнослужащих, действующих в особых условиях, а также создать в органах внутренних дел специализированную психологическую службу (реабилитационный центр (кабинет)), на которую возложить задачи по морально-психологической подготовке сотрудников и военнослужащих, привлекаемых к действиям в особых условиях, проведению с ними реабилитационного курса рациональной психотерапии, индивидуального и группового аутотренинга, нейтрализующих деструктивное влияние на личность различных стрессовых факторов.

К числу проблемных вопросов, в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики диссертант относит и ненадежащее решение организационно-кадровых вопросов, состояния управленческой подготовки руководителей, особенно горрайорганов. В этой связи отмечается, что порой на должности начальников горрайорганов внутренних дел назначаются лица, не имеющие достаточных знаний, а также навыков управленческой работы.

Он считает, что в создавшейся обстановке следует более широко использовать различные формы работы по ускоренному получению знаний и повышению квалификации руководителей указанного звена.

По мнению соискателя, в нынешних условиях развития органов внутренних дел Кыргызской Республики возникли объективные и субъективные предпосылки для разработки и апробирования системы конкурсного отбора различных сотрудников, в том числе и руководителей горрайорганов внутренних дел.

В целях совершенствования повышения готовности к деятельности ОВД Кыргызской Республики в особых условиях следует шире использовать зарубежный опыт посредством создания тренировочных объектов, более широкого проведения специальных тренировок, а также совершенствования материально-технического обеспечения.

## **ВЫВОДЫ**

1. Под особыми условиями деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики следует понимать совокупность обстоятельств возникших на определенной территории вследствие воздействия факторов природного, техногенного, экологического, биолого-социального, социального свойства, характеризующихся повышенной степенью опасности для жизни и здоровья людей, окружающей среды, нормального функционирования государственных институтов, сохранности материальных и культурных ценностей и требующую для ее нормализации специальных организационных, правовых, тактических и иных мер, а также должного ресурсного обеспечения.

2. В системе обеспечения деятельности государства в особых условиях должны наличествовать разнообразные звенья подсистемы, при этом они должны отличаться своим целевым назначением, содержательной стороной решаемых задач, обладать необходимой структурой, компетенцией и органами управления. Вместе с тем, эффективное решение государственными органами Кыргызской Республики задач в особых условиях возможно только при наличии общеорганизационной распорядительной деятельности, структуры взаимодействующих органов, обладающих общими целями деятельности; структурных звеньев, способных автономно решать отдельные задачи общего системного характера; четкой правовой регламентации функционирования структурных элементов, действующих в особых условиях.

3. Место и роль органов внутренних дел Кыргызской Республики в механизме обеспечения деятельности государства в особых условиях

определяется характером и содержанием выполняемых ими функций и задач, существенное влияние на решение которых оказывают множество факторов различного происхождения.

4. Особые условия в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики существенным образом изменяют содержание работы органов внутренних дел, так как они вызывают необходимость использования специальных тактических форм и приемов управления оперативно-служебной деятельностью. Эффективность этой деятельности непосредственно связана с их компетенцией, так как именно она определяет формы и методы деятельности, а также средства, содержание и объем задач. Последнее является решающим фактором при определении характера и способов взаимодействия. Вместе с тем, опыт деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики при разрешении конфликтов социального характера требует более четкого регламентирования задач правоохранительной деятельности применительно к различным обстоятельствам и степени их сложности, а также разделение задач, форм и методов такой деятельности на стадиях зарождения, эскалации и ликвидации кризисных ситуаций.

5. В целях обеспечения дифференцированного применения органами внутренних дел Кыргызской Республики общих мер и временных ограничений прав граждан при введении режима чрезвычайного положения, необходимо обстоятельства введения чрезвычайного положения в зависимости от источника их возникновения подразделить на две подгруппы: а) явления социально-политического характера и б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного (биолого-социального) характера, поскольку такой подход позволит при введении чрезвычайного положения как при социальных конфликтах, так и при иных основаниях, различать общее и частное в обстоятельствах и степени ограничения прав граждан в зависимости от факторов, повлиявших на принятие решения о введении чрезвычайного положения.

В этой связи предлагается изложить статью 22 Конституционного закона Кыргызской Республики от 24 октября 1998 года №135 «О чрезвычайном положении» в следующей редакции:

ч. 1 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств указанных в пункте «а» статьи 3 настоящего Конституционного закона»;

ч. 2 «Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств указанных в пункте «б» статьи 3 настоящего Конституционного закона».

### СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. **Каримов, А.Б.** Соотношение понятий, определяющих характеристику кризисных явлений [Текст]: в 2-х ч. / А.Б. Каримов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – СПб., 2007. – № 17 (43). – Ч. 1: Общественные и гуманитарные науки. – С. 147–150.
2. **Каримов, А.Б.** Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях [Текст] / А.Б. Каримов // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований: программа межд. научно-теорет. конф. адъюнктов и докторантов. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. – С. 239–241.
3. **Каримов, А.Б.** Об обстоятельствах введения режима чрезвычайного положения по законодательству Кыргызской Республики и Российской Федерации [Текст] / А.Б. Каримов // Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений: материалы межд. науч.-практ. конф. – Бишкек: Академия МВД, 2008. – С. 167–169.
4. **Каримов, А.Б.** Особенности деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики по предупреждению массовых беспорядков [Текст] / А.Б. Каримов // Научная сессия ГУАП: Сб. докл. 7–11 апреля 2008 г.: В 3 ч. Ч.Ш. Гуманитарные науки / ГУАП. – СПб, 2008. – С. 249–251.
5. **Каримов, А.Б.** Проблемы и пути совершенствования деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях [Текст] / А.Б. Каримов, А.З. Мырсаканова // Вестник Академии МВД КР. – 2009. – Вып.2. – С. 166–170.
6. **Каримов, А.Б.** Об органах внутренних дел Кыргызской Республики как элементе механизма, обеспечивающего деятельность государства в особых условиях [Текст] / А.Б. Каримов // Право и политика. – 2011. – № 1–2. – С. 146–150.

7. **Каримов, А.Б.** К вопросу о компетенции органов внутренних дел Кыргызской Республики [Текст] / А.Б. Каримов // Право и политика. – 2011. – №1-2. – С. 151–155.
8. **Каримов, А.Б.** Некоторые вопросы предупреждения массовых беспорядков органами внутренних дел [Текст] А.Б. Каримов // Право и политика. – Бишкек, 2012. – №2. – С. 150–154.
9. **Каримов, А.Б.** О роли и месте органов внутренних дел Кыргызской Республики в государственной системе реагирования на чрезвычайные ситуации [Текст] / А.Б. Каримов // Вестник Академии МВД КР. – 2012. – Вып.3. – С. 162–168.

**Каримов Абас Бопинаевичтин «Өзгөчө шарттарда Кыргыз Республикасынын ички иштер органдарынын ишмердүүлүгүн уюштуруунун укуктук негизи» деген темада 12.00.14 – администрациялык укук, каржылык укук, маалымат укугу адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациялык изилдөөсүнө**

## **РЕЗЮМЕ**

**Негизги сөздөр:** ички иштер органдары, өзгөчө кырдаал, өзгөчө абал, массалык башаламандык, жарандык коргоонун мамлекеттик системасы, коомдук тартипти сактоо.

**Изилдөөнүн объектиси** болуп өзгөчө шарттарда ички иштер органдарынын ишмердүүлүк процессинде пайда болгон коомдук мамилелер эсептелет.

**Диссертациялык изилдөөнүн максаты** өзгөчө шарттарда ички иштер органдарында жөнгө салган материалдык мүнөздөгү жана укуктук, уюштуруучулук, теориялык көйгөйлөрдү комплекстүү изилдөөдөн, ошондой эле, укуктук жөнгө салууну жакшыртууга багытталган практикалык сунуштарды иштеп чыгуудан, уюштуруучулук түзүмдөрдөн жана изилдөөнүн ыкмасынан турат.

**Изилдөөнүн методу:** укуктук салыштырма, системалык, логикалык, формалдуу-юридикалык жана социалдык-укуктук анализ, укуктук ченемдик актылар, укуктук жана юридикалык статистика.

**Диссертациялык изилдөөнүн илимий жаңычылыгы** иштеп жаткан мыйзамды критикалык анализдин негизинде кайра кароо, Кыргыз Республикасынын ички иштер органынын өзгөчө шарттарда уюштуруучулук-укуктук аспектерде жана бири-бири менен байланыштуу суроолор буга чейин Кыргызстанда илимий изилдөөнүн негизи болбогондугунда жатат.

**Жыйынтыктарды колдонуу боюнча сунуштамалар.** Изилдөө жүргүзүлгөн жыйынтыктар ички иштер органдарынын практикалык ишмердүүлүгүнө, өзгөчө шарттарда өздүк курамды даярдоодо; Кыргыз Республикасынын ИИМ окуу жайларында төмөнкү окуу тартибин окутууда колдонууга болот: ички иштер органдарын башкаруу, ички иштер органдарынын административдик иштери, административдик укук, тактикалык жана атайын даярдоо.

**Колдонуу тармагы:** ички иштер органдарынын укуктук колдонуу ишмердүүлүгү, Кыргыз Республикасынын административдик мыйзамдары, билим берүү процесси.

## РЕЗЮМЕ

диссертационного исследования Каримова Абаса Бопинаевича на тему: «Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях», на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, особые условия, чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные ситуации, чрезвычайное положение, массовые беспорядки, государственная система Гражданской защиты, охрана общественного порядка.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях.

**Цель диссертационного исследования** состоит в комплексном исследовании проблем теоретического, организационного, правового и материального характера функционирования органов внутренних дел в особых условиях, а также в разработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования, организационного построения и управления ими в кризисных ситуациях.

**Методы исследования:** сравнительно-правовой, структурно-функциональный, системный, логический, формально-юридического и социально-правового анализа, интерпретации правовых идей и нормативно-правовых актов, правовой и юридической статистики.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в рассмотрении на основе критического анализа научных подходов и действующего законодательства, взаимосвязанных вопросов, относящихся к организационно-правовым аспектам функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики в особых условиях, ранее не являвшихся предметом научного исследования в Кыргызстане.

**Рекомендации по использованию результатов.** Результаты проведенного исследования могут быть использованы в практической деятельности органов внутренних дел, при подготовке личного состава к действиям в особых условиях; в образовательном процессе учебных заведений МВД Кыргызской Республики при преподавании соответствующих разделов по дисциплинам: управление органами внутренних дел, административная деятельность органов внутренних дел, административное право, тактико-специальная подготовка.

**Область применения:** правоприменительная деятельность органов внутренних дел, административное законодательство Кыргызской Республики, образовательный процесс.

## RESUME

**Of the dissertation research by Karimov Abas Bopinaevich on theme: «Organizational-legal bases of the law enforcement agencies' activities of the Kyrgyz Republic in special conditions», candidate's thesis, specialty 12.00.14 – administrative law; finance law; information law.**

**Key words:** Law enforcement agencies, special conditions, extraordinary circumstances, emergency situations, emergency state, mass disorders, state system of civil protection, maintenance of public order.

**The objects of the research** – are public relations, arising in the process of activities of the law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic in special conditions.

**The aim of the dissertation research** consists of complex research problems of theoretical, organizational, legal and material characters, which make functioning the law enforcement agencies in special conditions and also for working out practical recommendations, aiming at developing legal regulations, organization and management in crisis situations.

**Methods of research:** Comparatively-legal, structural-functional, systematic, logical, technical, social-legal analyses, interpretation legal ideas and normative legal documents, legal statistics.

**The newness of the dissertation research:** is examining scientific approach on the bases of critical analyses and existing legislation, interconnectivity of the questions relating to the functioning of the law enforcement agencies in special conditions which before were not the subjects of the scientific research in Kyrgyzstan.

**Recommendations for using the results.** The results of the given research can be used in practical activities of the law enforcement agencies for training manpower in special conditions; It can also be used in educational process while teaching such subjects as: management of the law enforcement agencies, administrative activities of the law enforcement bodies, administrative operations, tactical-special training.

**The sphere of usage:** enforcement activities of the law enforcement bodies, administrative legislation of the Kyrgyz Republic, educational process.

**Каримов Абас Бопинаевич**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ**

Подписано в печать 27.10.12. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Офсетная печать. Объем 1,5 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ 858.

Отпечатано в типографии КРСУ  
720048, г. Бишкек, ул. Горького, 2