DOI: 10.17117/na.2016.01.03.093

<http://ucom.ru/doc/na.2016.01.03.093.pdf>

Поступила (Received): 12.01.2016

Балтабаев Сабыргали Организационно-институциональная структура полиции в Казахстане

Baltabaev Sabyrgali
Institutional reformatations in Kazakhstan in 1980-1990ies

*В настоящей статье автор исследует
организационно-институциональную структуру
казахстанской полиции*

Ключевые слова: полиция, органы внутренних дел

*In this article the author examines the
organizational and institutional structure of the
kazakh police*

Key words: police, bodies of internal affairs

Балтабаев Сабыргали

Кандидат юридических наук, доцент
Институт философии и политико-правовых
исследований Национальной академии наук
г. Бишкек, Чуй проспект, 265 А

Baltabaev Sabyrgali

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
Institute of philosophy and political and legal
research of the National academy of sciences
Bishkek, Chui ave., 265 A

Системная организация органов внутренних дел, как и любого другого института государственной власти, сопряжена с их социальной сущностью, основными целями, задачами и соответствующей компетенцией.

При этом следует подчеркнуть органическую связь между самими понятиями «система» и «организация», поскольку последняя в своей семантике также означает систему, только не всякую, а лишь определенным образом структурированную, и в этом смысле упорядоченную.

В этой связи обратимся к системе права, которая в большом юридическом словаре определяется как «строение национального права, заключающееся в разделении единых (по назначению в обществе) внутренне согласованных норм на определенные части, называемые отраслями и институтами права» [1, с. 558].

Система права в энциклопедическом словаре по конституционному праву авторами трактуется как «внутреннее строение, определенный порядок организации и расположения составляющих ее частей, обусловленный характером существующих в обществе отношений» [2, с. 534].

Как показывает анализ данных определений понятия системы права, в них, во-первых, речь идет о структурной организации права, которое в этом плане состоит и соответственно разделяется на определенные части: отрасли, институты, нормы права.

Во-вторых, речь идет об определенной упорядоченности составляющих частей права, что в целом придает ему свойство единства. Иначе говоря, право построено таким образом, что его части организованы определенным образом и соответственно расположены, что свидетельствует о вышеотмеченной упорядоченности.

Вместе с тем, данные определения понятия системы права, на мой взгляд, страдают общим недостатком.

Говоря конкретно, в данных определениях отсутствует указание на такое свойство права, как системность.

Ведь именно системность, как справедливо отмечено в учебно-научной литературе [3, с. 15], выступает объединяющим фактором правовых норм в правовые институты, а далее и в отрасли права.

При этом и единство составляющих частей права, с одной стороны, и целостность права, с другой стороны, в совокупности придают характер системности праву как нормативному образованию [4, с. 38-42].

Такое восприятие системы права позволяет видеть в праве в целом и в составляющих его элементах (частях) устойчивую, совокупную взаимную связь, благодаря чему все они приобретают характер системности.

Следует при этом подчеркнуть о том, что свойство системности характерно как составным частям права (правовым нормам, правовым институтам, отраслям права), так и национальному праву в целом как нормативному образованию.

Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. в ст. 1 органы внутренних дел Республики Казахстан называет правоохранительным органом [5].

При этом речь идет о целостной системе органов. Так, согласно ст. 7 данного Закона, единую систему органов внутренних дел образуют: полиция; уголовно-исполнительная система, военно-следственные органы, Национальная гвардия Республики Казахстан, органы гражданской защиты.

При этом полицию, по Закону, образуют: криминальная полиция, административная полиция, подразделения следствия, подразделения дознания, иные подразделения.

В целом же органы внутренних дел Республики Казахстан законодательно определены в качестве правоохранительного органа.

Само понятие правоохранительного органа раскрывается в Законе Республики Казахстан «О правоохранительной службе». Согласно положениям ст. 1 данного Закона, под термином «правоохранительный орган» понимается «государственный орган, обеспечивающий соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства, реализующий политику государства по противодействию преступности и иным правонарушениям в соответствии со своей компетенцией, наделенный специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам» [6].

Признание органов внутренних дел как правоохранительных соответствует их сущности и содержанию их деятельности, поскольку они входят в правоохранительную систему государства.

Интересна позиция в этом плане Н.А. Карповой. Содержание правоохранительной деятельности учена связывает, с одной стороны, с реализацией всего комплекса социальных задач на основе органичного сочетания мер охранительного, превентивного и защитного порядка, с другой – с объективной необходимостью обеспечения прав и свобод человека и гражданина как приоритетной задачи. При этом, по ее утверждению, если правоохранительная деятельность осуществляется в отрыве от социальных запросов общества, тогда она не отвечает своему назначению в качестве функции правового государства» [7, с. 159].

Поддерживая в принципе такую позицию, отметим, что правоохранительная функция, в отличие от суда, прокуратуры и других участников правоохранительной деятельности, для органов внутренних дел является основной, хотя и не единственной, поскольку в данной сфере действуют и другие органы исполнительной власти.

Вместе с тем, не требует обоснований тезис о том, что законодательно должны быть конкретно определены весь объем и параметры правового регулирования компетенции органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции, так как речь идет об особом органе, наделенным правом на применение мер государственного принуждения, в том числе применения физической силы, специальных средств и даже огнестрельного оружия.

Дело в том, что само понятие «внутренние дела», по справедливому мнению А.М. Боброва [8, с. 90-91], может настолько широко пониматься, что позволит отнести к органам, занятым в данной сфере, большинство органов исполнительной власти. Поскольку в широком смысле внутренние дела представляют обобщенное наименование всех вопросов внутренней жизни страны, которые решает государство. С этой точки зрения органы внутренних дел могут пониматься как система органов исполнительной власти, осуществляющих внутренние задачи и функции государства. В узком же смысле данная категория представляет собой наименование специальной группы вопросов, которые связаны с охраной общественного порядка, обеспечением законности, защитой прав и свобод граждан и т.д. и т.п.

Вместе с тем, в данном направлении отмечается позитивная тенденция.

В настоящее время национальное законодательство большинства постсоветских республик исходят из законодательного признания органов внутренних дел правоохранительными органами. Так, ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» определяет органы внутренних дел как государственные правоохранительные органы, которые осуществляют борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивают общественную безопасность в соответствии с возложенными на них задачами [9].

По законодательству Кыргызской Республики органы внутренних дел признаны государственным вооруженным правоохранительным органом, осу-

ществляющим исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества, борьбе с преступностью [10].

С научной точки зрения органы внутренних дел, в частности, России предложено определить как «систему правоохранительных, исполнительно-распорядительных органов государственной власти, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, борьбу с правонарушениями (преступлениями и административными проступками), охрану общественного порядка и обеспечение общественной и личной безопасности» [8].

Изучая общественно-социальную сущность полиции Российской Федерации в условиях реформирования органов внутренних дел, П.М. Параносенков предлагает предельно четко устанавливать в нормативно-правовом порядке назначение полиции и цели и задачи ее деятельности. По его мнению, это объясняется тем, что, с одной стороны, «ее задачи относятся к сфере противоправных деяний, а также аналогичных им по угрозе, создаваемой жизни, здоровью, достоинству, правам и свободам граждан, законным институтам общества и государства, общественно опасных событий». С другой стороны, в силу возложенных на полицию функций и используемых средств таит в себе весьма серьезную потенциальную угрозу правам и свободам человека и гражданина. Такая угроза связана с предоставлением ей права применять силу для достижения законных целей, что, бесспорно, отличает ее в государственной системе правоохранительных органов [11].

Действительно, Федеральный закон Российской Федерации «О полиции» от 7 февраля 2011 г. отводит полиции особое место в системе российских правоохранительных органов, наделяет правом на применение отдельных мер государственного принуждения, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом в нем записано, что полиция «предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности» (ст. 1) [12].

Между тем, рассматривая вопросы правового регулирования деятельности милиции в Российской Федерации, Ю.П. Соловей еще в начале 90-х годов прошлого столетия полагал, что переименование милиции в «полицию» явится шагом на пути обретения милицией адекватной собственной природе социальной роли. В соответствии с требованиями правового, демократического государства она должна превратиться из инструмента силовой поддержки политического режима в социальный институт, который гарантирует эффективную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств [13].

Тем не менее, изучая определение полиции, сформулированное в ст. 1 вышеуказанного Федерального закона, П.М. Параносенков утверждает, что в нем не отражен сущностный ее признак. При этом автор обращает внимание к Положению о рабоче-крестьянской милиции (1920 г.), которое признавало милицию «вооруженным исполнительным органом советской власти» [11].

Следует учесть, что в советское, и даже постсоветское, время преобладало мнение, согласно которому милиция должна была «пониматься как профессиональное гражданское вооруженное формирование исполнительной власти, нанимаемое ею для решения общих или специализированных задач по защите жизни, здоровья, достоинства, прав и свобод каждого человека, всех законных институтов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств». При этом право применять силу для достижения законных целей рассматривалось как «главная отличительная особенность милиции, позволяющая занять ей особое место в государственном механизме и во многом обуславливающая круг функций, которые должны (или не должны) возлагаться на милицию» [13].

Вместе с тем, с точки зрения П.М. Параносенкова, термин «вооруженность» требует осторожного применения и главное – серьезной проработки с учетом демократического и правового характера государства и гражданского общества, особенностей специфики деятельности полиции. Имеется в виду основное отличие полиции от других правоохранительных структур (суда, прокуратуры) – действия путем непосредственного принуждения без принятия определенных решений и постановлений, которые предваряют применение силы [11].

В законодательстве Республики Казахстан четко определяется и социальное назначение органов внутренних дел. Так, согласно положениям ст. 1 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», предназначение органов внутренних дел Республики Казахстан заключается в защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности [14].

При этом вся функционально-содержательная деятельность органов внутренних дел Республики Казахстан должна быть пронизана их призванием – служить народу Казахстана, нацелена на обеспечение общественной безопасности и включать в себя, во-первых, профилактику правонарушений; во-вторых, охрану общественного порядка; в-третьих, борьбу с преступностью; в-четвертых, исполнение уголовных наказаний и административных взысканий.

Список используемых источников:

1. Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 2000.
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма (НОРМА – ИНФРА-М), 2000.
3. Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики. Бишкек, 2015.
4. Арабаев А.А. Предмет конституционного права: вопросы теоретической разработки // Право и политика. 2010. № 2.
5. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. № 199 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 8. Ст.48; Казахстанская правда. 2014. 25 апр.
6. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 г. № 380 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 1. Ст. 4; № 19. Ст. 145; 2012. № 3. Ст. 26; № 5. Ст. 41; № 8. Ст. 64; 2013. № 7. Ст. 34, 36; № 14. Ст. 75; 2014. № 7. Ст. 37; № 8. Ст. 49.
7. Карпова Н.А. Правоохранительная функция правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
8. Бобров А.М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 9 (190). Право. Вып. 23.

9. Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» от 17 июля 2007 г. № 263-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 173.
10. Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 г. № 1360 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1994. № 3. Ст. 76.
11. Параносенков П.М. Общественно-социальная сущность полиции Российской Федерации в период реформирования МВД // Административное право и процесс. 2014. № 1.
12. Федеральный закон Российской Федерации «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3 // Российская газета. 2011. 8 фев.; Собрание законодательства РФ. 2011. № 7.
13. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.
14. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. № 199 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 8. Ст.48.; Казахстанская правда. 2014. 25 апр.

© 2016, Балтабаев Сабыргали
Организационно-институциональная структура
полиции в Казахстане

© 2016, Baltabaev Sabyrgali
Institutional reformatons in Kazakhstan in 1980-
1990ies