

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Д 12.04.264

УДК 351.81: 656.11.05

*На правах рукописи*

***Жээналиева Аида***  
***Жээналиевна***

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ  
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ  
НА ТРАНСПОРТЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ  
(организационно-правовые основы)**

Специальность: 12.00.14 – административное  
право, финансовое право, информационное  
право

Автореферат диссертации на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук

Бишкек – 2005

Работа выполнена в отделе права Института философии и права Национальной Академии наук Кыргызской Республики

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
Алымкулов Сагынбек Алымкулович

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Кыргызской  
Республики Мукамбаева Галина Алексеевна

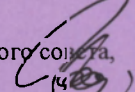
кандидат юридических наук, доцент  
Асанов Тилек Болотбекович

**Ведущая организация:** Казахский Национальный Университет  
имени аль-Фараби

Защита состоится «18» марта 2005 года в 14.00 часов на заседании Межведомственного диссертационного совета Д 12.04.264 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском национальном университете имени Жусупа Баласагына Министерства образования Кыргызской Республики (соучредитель - Академия Министерства внутренних дел Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э.Алиева, Институт философии и права Национальной Академии Наук Кыргызской Республики) по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Фрунзе, д. 547

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына, по адресу 720024 г. Бишкек ул. Фрунзе 547

Автореферат разослан «19» Февраль 2005 года

Ученый секретарь  
Межведомственного диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент  К.К.Керезбеков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Законодательство Кыргызской Республики создает правовой фундамент обеспечения прав и свобод граждан, в том числе для укрепления общественного порядка и безопасности на автомобильном, железнодорожном, и воздушном транспорте. Эксплуатация организованности, строгой дисциплинированности его работников, соблюдения всеми гражданами, пользующимися этими видами транспорта, установленных правил, обеспечивающих общественный порядок и безопасность. Главным звеном в поддержании общественного порядка и безопасности дорожного движения на объектах железнодорожного транспорта и объектах гражданской авиации являются органы внутренних дел, которые с целью обеспечения безопасного функционирования транспорта выполняют стоящие перед ними как общие, так и специальные задачи. Однако эти органы еще далеко не всегда и не в полной мере противодействуют возникающим угрозам и не всегда адекватно реагируют на усложнение оперативной обстановки, недостаточно прикладывают усилий для решения такой важнейшей задачи, как обеспечение общественного порядка и безопасности на транспорте.

**Степень разработанности темы исследования.** Многогранная деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности анализировалась в работах научных и практических работников, среди которых важное место занимают исследования таких ученых, как: А.П.Алеин, С.А.Алымкулов, А.А.Акунов Д.Н.Бахрах, В.М.Безденежных, Э.Дж.Бейшембиев, В.Н.Бутылин, И.И.Веремеенко, А.П.Герасимов, М.И.Еропкин, Д.Д.Ильин, К.А.Исаева, Н.В. Караханов, И.Ш., К.Ш.Курманов, Киялсханов, Л.М. Колодкин, Ф.Е. Колонтаевский, Л.П. Коренев, А.Ф. Майдыков, В.А.Малюткин, Г.А.Мукамбаева, Л.Я. Околович, Л.Л. Попов, Ф.С. Разаренов, О. В. Раков, А. В. Ромахов, А. В. Серегин, Ю.П. Соловей, О.А.Тогусаков, Г.А. Туманов, В.И. Фризк, А.Ш.Шаршеналиев, Б.Ф. Швецов, А. П. Шергин, А.Ю. Якимов. Необходимо также отметить специальные работы, посвященные административно-юрисдикционной деятельности Государственной автомобильной инспекции С.Н.Антонова, Р.И.Денисова, Ф.З. Эльбердовой, П.А. Солошенкова. Кроме того, были исследованы такие отдельные аспекты рассматриваемой проблемы, как взаимодействие субъектов охраны общественного порядка (Е.Г. Иванов, В.А. Круглов), в целом организация охраны общественного порядка (О.Д.Ким, А.А. Кобозев, А.И. Сахно, В.Л. Симонов и др.),<sup>1</sup> однако комплексного исследования организации административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности на транспорте не проводилось как в Кыргызской Республике, так и в Российской Федерации. В современных условиях изучение организации деятельности органов внутренних дел на транспорте по поддержанию общественного порядка и безопасности как

<sup>1</sup> Названия работ этих и других авторов приведены в библиографии



основного звена государственной системы имеет большую научную и практическую значимость. Сложившиеся ныне условия и обстоятельства для обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах транспорта дают нам основание рассматривать деятельность в данной сфере как проблему актуальную и в научном, и в прикладном отношениях, что и определило выбор темы настоящей диссертационной работы.

**Объектом исследования** является система общественных отношений, складывающихся в процессе административной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасного функционирования транспорта в Кыргызской Республике.

**Предметом исследования** служат правовые и организационные основы для организации административной деятельности органов внутренних дел на транспорте с целью обеспечения общественного порядка и безопасности.

**Цель исследования:** комплексное изучение административной деятельности органов внутренних дел на транспорте при обеспечении общественного порядка и безопасности.

Достижение поставленной цели осуществляется решением следующих задач:

1. Путем изучения сущности и анализа особенностей охраны общественного порядка и общественной безопасности определить место органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в государственной системе обеспечения порядка и безопасности в современных условиях.

2. Исследовать механизм административной деятельности органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности.

3. Рассмотреть сущность и основные формы административной деятельности Государственной автомобильной инспекции Кыргызской Республики, также выявить недостатки и пробелы, и на основе их анализа разработать предложения по совершенствованию административно-правового регулирования и организации деятельности Государственной автомобильной инспекции.

4. Проанализировать особенности административной юрисдикции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на объектах гражданской авиации, обусловленные специальным режимом работы.

5. Определить и классифицировать средства административной юрисдикции, применяемые для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации органами внутренних дел.

6. Обосновать принципы обеспечения эффективного применения средств административной юрисдикции для охраны общественного порядка и обеспечения безопасности на объектах гражданской авиации.

7. На основе результатов проведенного исследования сформулировать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию административной деятельности органов внутренних дел на транспорте, имеющей целью обеспечение общественного порядка и безопасности.

**Методология и методы исследования.** Методологическую основу исследования составили фундаментальные положения теории права, социологии, общей теории управления, законы Кыргызской Республики, указы Президента КР, постановления Правительства КР, ведомственные нормативные правовые акты МВД КР.

**Научная новизна исследования.** В работе впервые исследованы сущность и содержание административной деятельности органов внутренних дел, направленной на обеспечение общественного порядка безопасности на транспорте. На этой основе проведена классификация полномочий органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции.

Исходя из цели и задач исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Дана классификация полномочий Государственной автомобильной инспекции по установлению и реализации режима административной юрисдикции для обеспечения безопасности дорожного движения, определяющих содержание и структуру ее административной деятельности в широком смысле.

2. Сделаны выводы и предложения о состоянии нормативно-правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности Государственной автомобильной инспекции; определены основные направления его совершенствования применительно к современным политическим и правовым реалиям.

3. Сформулированы теоретические положения, признаки, выводы о государственной системе обеспечения общественного порядка; обоснованы роль и место органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в государственной системе обеспечения общественного порядка и безопасности.

4. Предложены административно-правовые средства для охраны общественного порядка и общественной безопасности на объектах гражданской авиации, способы юридически значимых действий субъектов – органов внутренних дел на воздушном транспорте.

5. Сформулированы предложения по эффективному применению средств административной юрисдикции для обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что оно позволило сформулировать положения об административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, создающие теоретическую основу для совершенствования ее административно-правового регулирования. Выводы и предложения исследования дополняют теоретическую базу такой проблемы, как сущность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел на транспорте, позволяют совершенствовать организацию и правовое регулирование их работы на основе законодательно установленного правового статуса.

Выводы, положения и методические рекомендации могут быть использованы в юридических учебных заведениях при преподавании курса "Административное право" и такой прикладной дисциплины, как



административная деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики. Предложения и выводы, также могут быть использованы в правоприменительной деятельности органов внутренних дел на транспорте, которые должны вносить свои предложения по совершенствованию законодательной базы в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта.

**Апробация результатов исследований** состоит в опубликовании положений, выносимых на защиту, в научных статьях, выступлениях на научно-практических конференциях по исследуемым проблемам и других публикациях автора.

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения; трех глав, включающих шесть разделов; выводов, списка использованных источников, приложений. Общий объем работы 149 с.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Глава 1. Административно-правовые основы для обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте** содержит два раздела.

**В первом** разделе определено место линейных органов внутренних дел на транспорте в системе охраны общественного порядка и безопасности. С принятием Конституции Кыргызской Республики были созданы возможности для поиска новых средств и форм для защиты личной и имущественной безопасности граждан, законных интересов общества и государства в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup>. Таким образом, была подтверждена способность и обязанность государства в целом реализовать охранительную функцию, имеющую своей целью обеспечение общественного порядка и безопасности.

Проведенный анализ научной литературы<sup>2</sup> позволяет сделать вывод о том, что под безопасностью понимают такое состояние или положение объекта деятельности, когда для него нет опасности (угрозы). Безопасность рассматривается в качестве неотъемлемого свойства любой системы, которое отражается в таких системных признаках, как целостность, относительная самостоятельность и устойчивость.

Впервые в Кыргызстане разработана и утверждена указом Президента Кыргызской Республики Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики<sup>3</sup>, которая синтезировала понятия государственной и общественной

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод с поправками, внесенными Протоколом №11 вступила в силу 1 ноября 1998 г.).

<sup>2</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. – М., 1981. Административное право и административная деятельность ОВД/ Под ред. Л.Л. Попова – М., 1990; Колонтаевский Ф. Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности. – М., 1995; Он же. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: Дис. ... докт. юрид. наук, в виде научного доклада. – М.: Академия МВД России, 1996.

<sup>3</sup> Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики. Утв. Указом Президента КР от 13 июля 2001 г. УП. № 221.

безопасности. Этот указ – документ, отражающий современную систему взглядов на безопасность с учетом специфики Кыргызстана, сложившейся за последние пять лет, и определяющий стратегию действий в вопросах обеспечения общественной безопасности на длительную перспективу.

В настоящее время под общественной безопасностью принято считать систему общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми и техническими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для общества, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами.

Общественный порядок и безопасность представляют собой систему элементов, характеризуемых материальным, волевым и правовым содержанием. В законодательстве, регулирующем общественный порядок и безопасность, различают два понятия: обеспечение общественного порядка и безопасности; охрана общественного порядка и безопасности. Обеспечение общественного порядка и безопасности достигается системой единых комплексных мер экономического, социально-культурного, организационного, правового и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества, государства и направленных на поддержание и развитие общественных отношений, складывающихся во всех сферах социальной жизни общества, защиту интересов общества и государства от противоправных посягательств и угроз. С этой целью разрабатывается система правовых мер, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти, формируются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора над их деятельностью.

Общественный порядок в широком смысле значения слова (как общесоциальная категория) – это комплекс, система отношений в данном обществе: экономических, политических и т.д. Он представляет собой установившуюся в результате соблюдения социальных норм (права, морали, обычаев, традиций и т.д.) систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей политической системой государства. Авторами определения общественного порядка в широком смысле слова являются И.И. Веремеенко, Ф.Е. Колонтаевский, А.В. Серегин и др. В данном случае общественный порядок понимают так: вся система общественных отношений, существующих в данном обществе, т.е. как общественный строй. Вместе с тем в законодательстве и юридической литературе его употребляют и в более узком смысле (как специальную юридическую категорию), включающем не всю систему общественных отношений, а главным образом те из них, которые складываются в общественных местах, или определенные их совокупности в различных областях социально-политической жизни и быта. То есть как определенную сферу жизнедеятельности, ограниченную системой урегулированных



социальными нормами отношений, которые складываются в общественных местах, с целью обеспечения спокойствия граждан, нормальных условий для труда и деятельности юридических и физических лиц, а также отдыха людей<sup>1</sup>.

Таким образом, под общественным порядком понимают систему волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

В юридической литературе отмечается, что общественный порядок и общественная безопасность взаимосвязаны и взаимообусловлены. Укрепление общественного порядка способствует повышенной безопасности. Вместе с тем соблюдение правил, норм и требований общественной безопасности является условием для поддержания надлежащего общественного порядка. В этой системе обеспечения общественного порядка и безопасности решающая роль принадлежит государству. В ней задействованы все ветви государственной власти. Система обеспечения общественного порядка и безопасности взаимодействует с международными организациями по вопросам безопасности зарубежных стран. Государственная система обеспечения общественного порядка и безопасности функционирует под руководством главы государства – Президента Кыргызской Республики, Председателя Совета Безопасности, который определяет основные направления внутренней политики государства (п.8 ст. 46. Конституции Кыргызской Республики) и выполняет функцию по определению стратегии в обеспечении общественного порядка и безопасности.

Главными составляющими этой системы являются все ветви власти. Жогорку Кенеш КР разрабатывает систему правового регулирования отношений в области обеспечения общественного порядка и безопасности. Исполнительная власть Кыргызстана, возглавляемая Правительством Кыргызской Республики, реализует принятые нормативные правовые акты, в соответствии с законом формирует, реорганизует и ликвидирует государственные органы обеспечения общественного порядка и безопасности.

Конституционный закон "О Правительстве Кыргызской Республики" в главах 3, 4, 5, 8 четко определяет взаимоотношения Правительства Кыргызской Республики с Президентом Кыргызской Республики, с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики с органами судебной власти Кыргызстана (ст. 6) и органами местного самоуправления (ст. 9). Этим подчеркивается единство

<sup>1</sup> Понятие общественного порядка в узком смысле слова в специальной литературе трактуется неоднозначно (например: Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995. – С.92-98; Веремеско И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч.1. Предмет и понятие. – М., 1981. – С. 18; Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка – М., 1965. С. 11; Административная деятельность ОВД Ч. Общак. Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М., 1996. С.23; Административное право и административная деятельность ОВД / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990. – С.78; Сергеев А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. – М., 1975. – С.19-20; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск: ВШМ МВД России, 1993. – С. 127-131.

системы обеспечения общественного порядка и безопасности.

Судебные органы осуществляют правосудие по делам о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также обеспечивают судебную защиту граждан, государственных, общественных и иных негосударственных объединений, чьи права были нарушены в этой области.

Железнодорожный транспорт имеет важнейшее геополитическое значение для международной и национальной безопасности. Он остается средством объединения экономического и культурного пространства. Особенности среды функционирования, назначение, выполнение функций в сфере общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта обуславливают создание и развитие специфических органов внутренних дел на транспорте в системе МВД КР как основного субъекта государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности. В государственной системе обеспечения общественного порядка и безопасности специфическое место среди органов исполнительной власти занимает милиция. Министерство Внутренних Дел Кыргызской Республики в своей деятельности руководствуется Конституцией Кыргызской Республики, законами, иными нормативными правовыми документами органов государственной власти, международными договорами по вопросам защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка и безопасности и борьбы с преступностью. МВД Кыргызской Республики возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят: главные управления, управления и отделы внутренних дел (ОВД) областей и районов, а также Государственная автомобильная инспекция. Управление внутренних дел на транспорте (УВДТ) является самостоятельным подразделением, непосредственно подчиненным МВД Кыргызской Республики. УВДТ координирует деятельность линейных ОВД на транспорте. Руководство и контроль за работой УВДТ осуществляет МВД Кыргызской Республики, а надзор за законностью в деятельности УВДТ – органы прокуратуры на транспорте.

Таким образом, в условиях высокого динамизма политических, социальных и экономических процессов в Кыргызстане одним из основных стабилизирующих факторов является эффективная организация государственной системы предупреждения правонарушений на объектах транспорта, защиты прав и законных интересов участников перевозочного процесса и граждан от противоправных посягательств. Результаты исследования показали, что важнейшими условиями ее осуществления и развития являются: соответствие современным условиям развития общества; государственный характер деятельности; осуществление деятельности ОВД на транспорте по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспорта как неотъемлемой части единой государственной системы национальной безопасности.

**Второй раздел** посвящен административно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел (транспортной милиции) на объектах железнодорожного транспорта. Правовое регулирование деятельности



линейных органов внутренних дел на железнодорожном транспорте по обеспечению общественного порядка и безопасности не является прерогативой какой-либо одной отрасли права. Оно имеет межотраслевой или комплексный характер и интегрирует нормы различных отраслей права. Это обусловлено многообразием общественных отношений, возникающих в данной сфере, для упорядочения которых требуется использование разнообразных методов, свойственных различным отраслям права. Деятельность органов внутренних дел на транспорте осуществляется на основе таких принципов, как: признание верховенства Конституции, ее высшей юридической силы; установление классификации актов и их соотношения между собой, а также юридической силы каждого акта; установление приоритета закона над всеми подзаконными актами; определение сфер действия каждого акта и их соподчиненности<sup>1</sup>. Эти принципы определяют общенормативные характеристики государственного регулирования, которые охватывают разные виды или уровни правового регулирования – законодательного, подзаконного, договорного, локального.

Институты, нормы права закрепляют наиболее рациональные, научно обоснованные, прогрессивные варианты (модели) поведения людей, выгодные как обществу, так и самой личности<sup>2</sup>, и обеспечивают в конечном итоге необходимое правовое действие на происходящие в обществе процессы. Правовое регулирование осуществляется посредством механизма, под которым понимают способ воздействия юридических норм, обеспечивающих общественный порядок и безопасность. Механизм правового регулирования характеризуется чертами: свойственными только государству в лице его органов (МВД КР, в частности ОВДТ): касающимися только юридических норм; предусматривающими обеспечение их деятельности государственным принуждением. Деятельность ОВДТ регламентируется актами и нормами трех видов: специальными законами, посвященными статусу милиции, и др.; нормами тематических законов, относящимися к их функциональной деятельности; организационно-регламентными актами.

Для упорядочения правового материала в области обеспечения общественного порядка и безопасности производится систематизация нормативных актов. Применяют три вида систематизации нормативных правовых актов: кодификацию, инкорпорацию, консолидацию, допускается и новая редакция статей. Единый нормативный акт, комплексно регулирующий общественные отношения в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, как в целом по Кыргызстану, так и на железнодорожном транспорте, еще не разработан. Пока не разработан в полном объеме и пакет необходимых законов, а действующее законодательство в этой области состоит из закона "Об органах внутренних дел" с изменениями и дополнениями, УК Кыргызской Республики, кодекса "Об административной ответственности" и других нормативных правовых актов. Координатором и регулятором нормотворчества является Министерство юстиции Кыргызской Республики, а основным ведомством правоприменения в сфере обеспечения общественного

<sup>1</sup> Конституция, закон, подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров – М.: Юрид. лит.-ра, 1994. – С. 13-27.

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. – М., 1976. – С. 68-71.

порядка и безопасности – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики; на железнодорожном транспорте это линейные ОВДТ и должностные лица Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.

Правовые нормы, действующие в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, в зависимости от круга регулируемых ими отношений делят на две группы:

1) регулирующие поведение граждан сфере обеспечения общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте с конкретно установленной ответственностью за их нарушение;

2) определяющие компетенцию, задачи, функции, формы и методы деятельности органов государства, их должностных лиц по поддержанию общественного порядка и безопасности на железной дороге, т.е. статус органов, порядок создания, реорганизации и упразднения их.

Их социальное назначение и цель: определить границы правового поля, которые в большей степени соответствуют потребностям общества, защите его прав, свобод, законных интересов, а главное, не ущемляют права и свободы других граждан. Особенностью правового регулирования линейных ОВДТ являются совместные нормативные межведомственные и ведомственные документы Министерства внутренних дел и Министерства транспорта и коммуникаций КР. Наряду с нормами, устанавливающими правовой режим общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта, создаются нормы, в которых закреплены правовые средства, направленные на обеспечение этого режима и выполняющие в основном превентивные функции. Их цель: не допустить противоправные посяательства на общественный порядок и безопасность. К ним можно отнести нормы:

– определяющие меры правовой ответственности (административной, уголовной, дисциплинарной, гражданской) за нарушения общественного порядка и безопасности, например, кодекса КР "Об административной ответственности", ст. 364 "Мелкое хулиганство";

– устанавливающие меры восстановления положения, существовавшего до нарушения общественного порядка и безопасности (компенсационные меры);

– предусматривающие средства пресечения действий, нарушающих правовой режим общественного порядка и безопасности, например, ст. 563 кодекса КР "Об административной ответственности" "Административное задержание", применение спецсредств, доставление в дежурную часть милиции;

– предписания, определяющие меры по недопущению возможных правонарушений общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте, например, отказ в посадке пьяного пассажира в поезд согласно ст. 366 кодекса "Об административной ответственности".

Нормативные акты по своей природе неперсонифицированы. Основные и внешнеорганизационные отношения в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта



регулируются только законодательными актами. Вспомогательные и внутриорганизационные отношения могут регулироваться подзаконными и ведомственными нормами, которые регулируют не сами общественные отношения на транспорте, а определенный порядок выполнения профессиональных обязанностей в разных типовых ситуациях работниками железнодорожного транспорта и сотрудниками линейных ОВДТ.

Деятельность ОВДТ сопровождается вынесением индивидуальных актов правоприменения: приказов и постановлений, цель которых – подзаконное индивидуальное регулирование отношений как внутри системы МВД КР, так и за ее пределами. Правоприменительная деятельность линейных ОВДТ и их сотрудников реализуется в формах правоохранительной, оперативно-исполнительной или организующей деятельности. Усиление роли закона как главного инструмента для правового регулирования деятельности линейных ОВДТ в обеспечении общественного порядка и безопасности позволит уменьшить сферу действия личного усмотрения. При этом целесообразно регулировать деятельность в сфере обеспечения порядка и безопасности системно, предусмотрев средства для их поддержания во всем комплексе законодательных актов.

Совершенствование правового регулирования отношений в сфере обеспечения порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта будет способствовать созданию качественной нормативно-правовой основы, эффективному функционированию государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности при наличии государственного и общественного контроля за деятельностью ее субъектов с четко выстроенной организационной структурой ОВД на железнодорожном транспорте.

**Глава 2. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной автомобильной инспекции** включает два раздела. В первом из них рассмотрена безопасность дорожного движения как область административной деятельности Государственной автомобильной инспекции. Анализ представленных в литературе определений понятия "административно-юрисдикционная деятельность" показывает, что они имеют различное содержание. Неоднозначность в подходах к определению понятия "административно-юрисдикционная деятельность" во многом является следствием того, что в целом проблема административного процесса до сих пор не решена как в теоретическом, так и в законодательном или ином юридическом варианте. Термин "административный процесс" используется в литературе для обозначения различных по содержанию понятий, связанных с государственно-управленческой деятельностью органов исполнительной власти. Диапазон суждений по этому поводу весьма широк: от рассмотрения в качестве административного процесса совокупности всех действий, совершаемых должностными лицами для реализации возложенных на них задач и функций, до ограничения его только производством по делам об административных правонарушениях.

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим

компетенцию Государственной автомобильной инспекции является Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Кыргызской Республики из которого следует, что Государственная автомобильная инспекция по правовому статусу относится к институту органов административного надзора.

Для компетенции органов административного надзора характерно наличие правоустановительных, обеспечительно-регулятивных и правоохранительных полномочий, направленных на установление и реализацию определенных административно-правовых режимов. Назначение административно-правовых режимов – регулирование особых государственных состояний с помощью системы специальных средств. Таковыми являются: правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах; уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделенные полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим; детальная операционная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой; строгая система контроля и ответственности за деятельность в рамках административно-правового режима; более широкое применение ограничительно-разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права; наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств (техники, ресурсов и т.п.).

Основополагающим нормативно-правовым актом, определяющим административно-правовой режим в этой области, служит закон КР "О дорожном движении", который представляет собой "совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог". Дорожное движение, будучи связанным с использованием техники, характеризуется наличием *потенциальной опасности*, определяемой конечной надежностью как самой техники, так и процесса ее управления. Эта потенциальная опасность материализуется в массовом социальном явлении, называемом *дорожно-транспортной аварийностью*, которая образуется совокупностью дорожно-транспортных происшествий. В зависимости от тяжести наступивших в результате дорожно-транспортного происшествия последствий законодательство предусматривает уголовно-правовую, административно-правовую, а наряду с ними для возмещения материального ущерба и гражданско-правовую ответственность<sup>1</sup>.

В соответствии с Правилами добровольного страхования транспортных средств, (зарегистрированы в Министерстве юстиции КР 23 марта 1994 года индекс 187) страхование транспортных средств проводится на случай повреждения, уничтожения или утраты транспортного средства в результате стихийных бедствий, несчастных случаев и дорожно-транспортных происшествий: пожара, взрыва, удара молнии, землетрясения, наводнения,

<sup>1</sup> Ким О.Д. Проблемы и пути совершенствования расследования дорожно-транспортных происшествий на основе научных знаний. – Бишкек, 1998. – С. 7.



обвала, аварий, преднамеренных действий третьих лиц, а также на случай угона и его уничтожения или повреждения, связанных с угоном либо попыткой угона (п.5). Принятие Закона КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств» несколько преждевременно и потребует внесения соответствующих изменений в Законы КР "О дорожном движении", "Об органах внутренних дел", в Кодекс об административной ответственности. Хотя всеобщее страхование гражданской ответственности автовладельцев существует практически во всех странах Европы, а также в России, Белоруссии и Украине. Вообще, регулирование правовых отношений в области гражданской ответственности требует отдельного исследования, но хотелось бы отметить, что исходя из опыта России, где такой же вид страхования, как обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств вводился год назад, помимо позитивных моментов, таких как гарантия всем участникам дорожного движения возмещение причиненного в дорожно-транспортном происшествии вреда, снижение стоимости защиты от автотранспортных рисков для водителей, уменьшение государственных расходов по обеспечению пострадавших в ДТП, создание дополнительных экономических стимулов безопасного поведения на дорогах, и в будущем возможности российским гражданам, купившим полисы отечественных страховых компаний, иметь страховую защиту на всей территории Европы. Возникают и проблемы - работникам ГАИ новый закон предоставляет возможности для злоупотреблений, многие водители начали регистрировать в ГАИ даже мелкие аварии. Силы дорожно-патрульной службы не готовы быстро оформлять аварии с незначительным материальным ущербом, что приводит к образованию заторов на дорогах. Резко возросла нагрузка на инспекторов, занимающихся рассмотрением дел о ДТП.

Механизм развития дорожно-транспортного происшествия характеризуется еще и тем, что на его течение могут влиять многие факторы, различные и по своей природе и по юридической значимости. Эти факторы можно разделить на две группы: 1) не связанные с поведением участников движения; 2) связанные с поведением участников движения.

Поведение участников движения может быть невиновным или виновным, т.е. нарушением определенных правовых обязанностей, лежащих на участнике движения. Нарушение таких обязанностей является основанием для включения его в число причиняющих факторов.

Нормы, изложенные в Правилах дорожного движения, формируют основу порядка дорожного движения, но не определяют его полностью. Административно-правовой порядок поведения участников дорожного движения не исчерпывает административно-правового режима этого процесса. Возникновение практически каждого происшествия в юридическом отношении есть следствие неправомерного поведения участников дорожного движения, прежде всего водителей механических транспортных средств. Это положение определяет наличие разрешительной системы допуска к управлению такими средствами.

Организационными формами практического осуществления допуска к эксплуатации транспортных средств являются сертификация их конструкции, регистрация и государственный технический осмотр. Законом КР "О дорожном движении" (ст. 16) установлено, что находящиеся в эксплуатации и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру. Соответствие принимаемых объектов установленным требованиям удостоверяется актом приемки дороги. Контрольные осмотры и обследования дорог с участием соответствующих органов исполнительной власти должны проводиться и для проверки их эксплуатационного состояния. Соответствие состояния дорог установленным требованиям должно удостоверяться актами осмотров и обследований.

Качество выполнения этих видов деятельности, объединяемых понятием "обеспечение безопасности дорожного движения"<sup>1</sup>, определяется уровнем безопасности технических средств дорожного движения, качеством его организации и подготовленности участников дорожного движения, и в конечном итоге – уровнем безопасности дорожного движения.

Составной частью административно-правового режима обеспечения безопасности дорожного движения следует также считать вменение в обязанность должностным лицам транспортных, дорожных и иных организаций, осуществляющих деятельность, отнесенную к обеспечению безопасности дорожного движения, согласование документации, регламентирующей эту деятельность. Наличие такой обязанности и конкретный перечень документации, подлежащей согласованию, определены в Основных положениях по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения.

Важнейшей составной частью административно-правового режима обеспечения безопасности дорожного движения является система мер административного принуждения, установленная в законе "О дорожном движении", кодексе КР "Об административной ответственности", законе "Об органах внутренних дел", ряде других нормативных правовых актов. Эта система включает государственный контроль и надзор, меры административного предупреждения и пресечения, административно-обеспечительные меры и меры административной ответственности.

Второй раздел посвящен административно-юрисдикционной деятельности Государственной автомобильной инспекции и путям ее совершенствования. Кодекс КР "Об административной ответственности" содержит более тридцати составов нарушений Правил дорожного движения, других нормативных правовых актов, действующих в области обеспечения безопасности дорожного движения, при совершении которых сотрудниками Государственной автомобильной инспекции могут быть применены меры административной ответственности. В отличие от других видов административных производств,

<sup>1</sup> В законе КР "О дорожном движении" обеспечение безопасности дорожного движения определено как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий (ст. 2.).



осуществляемых Государственной автомобильной инспекции, меры административной ответственности, процедура их применения наиболее детально рассмотрены в литературе<sup>1</sup>. В кодексе КР "Об административной ответственности" (ст. 553) определено, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основе которых судья или орган (должностное лицо) устанавливают наличие или отсутствие административного правонарушения, виновность физического лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. При совершении административных правонарушений, влекущих наложение административных взысканий в виде предупреждения или административного штрафа, не превышающего одного минимального размера заработной платы, протокол об административном правонарушении не составляется, а штраф налагается и взымается уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения. Но как показывает практика взыскание административных штрафов на месте совершения административного правонарушения оказывает существенное негативное влияние на характер взаимоотношений между участниками дорожного движения и инспекторским составом Государственной автомобильной инспекции, т.е. не вся сумма поступает в республиканский бюджет, а в соответствии с Законом КР «О неналоговых платежах» (в редакции Закона от 5.01.2004г.№3) суммы административных штрафов и иных санкций зачисляются в республиканский бюджет или бюджет иного уровня, если это предусмотрено законодательным или нормативным актом (ст.34). Таким образом, необходимо совершенствование законодательства о порядке взымания штрафов, наложенных за совершение административного правонарушения и порядка их зачисления в бюджет.

Протокол об административном правонарушении составляется с показаниями потерпевшего, свидетелей; заключения эксперта; показаний специальных технических средств; вещественных доказательств; протокола об изъятии вещей и документов, а также иных документов.

Установленная форма протокола об административном правонарушении правил дорожного движения предоставляет определенные возможности для реализации права участника дорожного движения на защиту от неправомерных или необъективных действий должностного лица при возбуждении административного дела. Таковыми следует считать обязательность указания конкретного пункта Правил дорожного движения, который был нарушен, и соответствующей статьи Кодекса, обязательность внесения данных о техническом средстве, использованном для выявления нарушения, наличие разделов, предусматривающих внесение сведений о свидетелях, о понятиях при

<sup>1</sup> Киясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административной деятельности милиции. – Омск: Юрид. ин-т МВД России, 1996; Иванова И.А., Бертуш С.И., Карасев В.Н., Стома В.В. Повышение эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГАИ: Уч. пособие. – М.: НИЦ ГАИ МВД России, 1994; Поспелова С.А. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемых органами внутренних дел // Вестник МВД РФ. – 1997. – №2-3. – С. 72-79.

проведении досмотра, а также объяснений нарушителя. Но эти меры не исчерпывают возможностей для повышения объективности разрешения административного дела с позиции, как защиты участника дорожного движения, так и практической реализации принципа неотвратимости наказания. Практическое решение этой задачи требует внесения изменений в кодекс КР "Об административной ответственности". Необходимые дополнения следует сделать в отношении порядка заполнения разделов протокола, куда вносят объяснения нарушителя, сведения о применении технического средства и показаний свидетелей.

Отдельным видом, тесно связанным со стадией возбуждения производства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения, является применение мер обеспечения административного производства. В соответствии с кодексом КР "Об административной ответственности" (ст. 562) к этим мерам относятся административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств, изъятие вещей и документов. В литературе высказано мнение, что к этой группе мер административного принуждения следует также относить доставление нарушителя в милицию и освидетельствование на состояние опьянения. Более детально основания для применения этой меры принуждения даны в законе КР "Об органах внутренних дел", в котором при регламентации права милиции применять данную меру в качестве цели названа необходимость подтвердить или опровергнуть факт правонарушения или объективного рассмотрения дела о правонарушении.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок производства при применении мер административного принуждения, кроме кодекса КР "Об административной ответственности", являются ведомственные нормативные правовые акты МВД КР, Наставление по дорожно-патрульной службе Государственной автомобильной инспекции МВД КР, Правила дорожного движения и иные нормы, действующие в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Основания для проведения проверки знаний правил дорожного движения и навыков вождения транспортных средств определены в Правилах сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений. Однако эта мера используется не достаточно. В связи с этим целесообразно ввести в законодательство как меру административного пресечения временное приостановление действия права на управления. Введение такой нормы может в значительной степени компенсировать исключение из мер административной ответственности балльной оценки повторно совершаемых нарушений правил дорожного движения.

Анализ практики правоприменительной деятельности Государственной автомобильной инспекции убедительно свидетельствует, что административно-правовые споры чаще всего возникают в таких ситуациях, когда взаимоотношения участников дорожного движения и сотрудников ГАИ недостаточно урегулированы. В реальных условиях участия в дорожном движении, определяемых характером перевозок, параметрами движения



транспортных и пешеходных потоков, состоянием дорожных условий и другими факторами, требуются дополнительные меры по оптимизации порядка дорожного движения. Это достигается посредством использования информационных возможностей технических средств для организации дорожного движения, а также непосредственными регулировочными действиями.

В настоящее время крайне необходима разработка нормативных правовых актов, в которых бы максимально точно и полно определялись условия для введения различных ограничений в дорожном движении. Их фактическое отсутствие формально делает неправомерной широко распространенную практику необоснованных запретов и предписаний для участников дорожного движения, оказывает существенное негативное влияние на характер взаимоотношений между участниками дорожного движения и инспекторским составом Государственной автомобильной инспекции.

**Глава 3. Административно-правовые средства для обеспечения безопасности на объектах гражданской авиации** состоит из двух разделов. **Первый** из них отражает особенности административно-правового обеспечения охраны общественного порядка и безопасности на объектах гражданской авиации. Исходя из анализа и оценки оперативной обстановки, эффективность охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в аэропортах и на авиалиниях еще не в полной мере отвечает современным требованиям. Правильная организация административно-правовой охраны порядка и обеспечение безопасности предполагает нормативное определение видов, границ и прочих характеристик объектов гражданской авиации. Нормативное определение термин "объект гражданской авиации" впервые получил в регламентированном приложении №1 к приказу МВД СССР от 2 сентября 1983 г. № 0235 Перечня объектов, обслуживаемых органами внутренних дел на транспорте

В условиях действия источников повышенной опасности общественный порядок вряд ли может быть гарантией для общественной либо личной безопасности, поскольку причинение вреда обществу или личности может наступить как по вине правонарушителя, так и безотносительно к его противоправным поступкам. Говоря об обеспечении общественной безопасности на объектах гражданской авиации, охрану общественного порядка можно расценивать как одно из важнейших условий для ее обеспечения, но не гарантию самой безопасности.

Безопасность полета может оказаться в зависимости не от нарушения правил перевозки опасных веществ и предметов, а от самого факта их нахождения на борту воздушного судна. Соблюдение общественного порядка на стадии досмотра пассажиров, их ручной клади и багажа не всегда может гарантировать безопасность полета. Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение безопасности полетов должны в полной мере учитывать ряд существенных криминогенных и иных социальных факторов, обуславливающих оперативную обстановку на объектах гражданской авиации.

Особенности организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности определяются четырьмя группами источников повышенной опасности, действующих на объектах гражданской авиации:

- 1) связанные с непосредственной эксплуатацией воздушных судов;
- 2) вещества и предметы, провоз которых воздушным транспортом должен производиться в соответствии со специальными правилами (оружие, боевые припасы; отравляющие, радиоактивные, легковоспламеняющиеся, взрывчатые вещества и др.);
- 3) действия или бездействие пассажиров или иных лиц, нарушающих установленный порядок и создающих определенную угрозу для жизни, здоровья людей, сохранности собственности;
- 4) чрезвычайные обстоятельства, связанные с внезапным повреждением взлетно-посадочной полосы, навигационных приборов, средств связи, перебои в работе диспетчерской или иной службы аэропорта (забастовка, захват террористами).

На организацию охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности влияют не только источники повышенной опасности, но и факторы, обусловленные:

- 1) целевым назначением и характеристикой объекта гражданской авиации;
- 2) специальным режимом работы и особенностями функционирования объекта гражданской авиации;
- 3) характером оперативной обстановки на объектах гражданской авиации;
- 4) организационные, нормативно-правовые и социально-психологические факторы.

Подтверждением тому могут служить результаты административной деятельности подразделений органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на воздушном транспорте (см. Приложения)

Из приведенных в Приложениях данных видно, что особенности организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловлены социально-экономическими, правовыми, организационными, психологическими и иными факторами, а их знание и учет оказывают прямое влияние на результативность административной деятельности подразделений органов внутренних дел на воздушном транспорте.

**Во втором разделе** рассмотрены административно-правовые средства, применяемые органами внутренних дел (транспортной милицией) для обеспечения общественной безопасности на воздушном транспорте

Содержание административно-правовых средств охраны порядка и обеспечения безопасности на объектах гражданской авиации раскрывается через исследование следующих понятийных категорий: характеристика общественной опасности совершаемых административных правонарушений;



содержание и структура административно-правовой нормы; состав административного правонарушения и его составные части, особенно такие, как объект; компетенция и ее элементарная структура.

К числу юридических актов, служащих основаниями для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений в деятельности ОВД на объектах гражданской авиации, относятся административные (индивидуальные) акты милиции, заявления и жалобы граждан. Исполнение актов применения опосредовано общесоциальными, административно-правовыми и непосредственными целями. Деятельность органов внутренних дел по исполнению актов применения является формой уточнения ее целей, применительно к условиям непосредственного осуществления. Чтобы органы внутренних дел могли своими действиями порождать какие-либо правовые последствия при выполнении этой деятельности, они наделены определенной компетенцией.

Применение административно-правовых средств в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации в последние несколько лет утратило свою эффективность, а их регулятивное воздействие на укрепление правопорядка на воздушном транспорте стало неадекватным современным общественным потребностям. Объясняется это рядом причин:

1) возросла общественная опасность от административных правонарушений на воздушных судах, находящихся в полетах, создание в аэропортах аэровокзалах, и других объектах гражданской авиации дестабилизационной обстановки преступный элемент нередко использует в качестве средства для достижения своих экстремистских, террористических целей;

2) действующее административное законодательство не устанавливает за нарушение правил поведения на объектах гражданской авиации административную ответственность, адекватную повышенной общественной опасности;

3) остро нуждается в урегулировании сама административно-правовая регламентация правонарушений, совершаемых на объектах транспорта в процессе их эксплуатации как источников повышенной опасности. Следует предусмотреть повышенную административную ответственность за совершение правонарушений не только на объектах гражданской авиации, но и в процессе эксплуатации воздушного судна.

Компетенция подразделений ОВД на воздушном транспорте регулируется целым рядом нормативных актов различной юридической силы. Основным из них является закон КР "Об органах внутренних дел", служащий правовой основой для разработки и принятия ведомственных нормативных актов. Анализ нормативных актов о компетенции подразделений ОВД на воздушном транспорте в области исполнения актов применения позволяет классифицировать их на две группы: 1) нормативные акты, регламентирующие порядок мер административного принуждения; 2) нормативные акты, направленные на организацию и исполнение правоприменительных актов.

В международном аэропорту "Манас" пропускной режим устанавливается совместно с контрольно-пропускными пунктами пограничной службы Кыргызской Республики. 17 февраля 1999 г. №87 утверждено постановлением Правительства КР ныне действующее Положение об организации пропускного и внутриобъектового режима в аэропортах и на авиапредприятиях КР, ставшее основой для последующего принятия ряда специальных приказов, инструкций и положений по частным вопросам режимного обеспечения безопасности полетов, предполетного осмотра и охраны воздушных судов, сторожевой службы в гражданской авиации и т. п. В настоящее время досмотр членов экипажей обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов осуществляется для предотвращения несанкционированной доставки на борт воздушного судна оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других веществ, которые могут использоваться для совершения акта незаконного вмешательства. При отказе пассажира от досмотра перевозчик вправе расторгнуть договор воздушной перевозки<sup>1</sup>. Перечень предметов и веществ, запрещенных к перевозке воздушным транспортом по условиям авиационной безопасности, устанавливается Министерством транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.

Целесообразно на уровне межведомственного нормативного акта урегулировать и более четко разграничить права, обязанности и ответственность между органами внутренних дел на воздушном транспорте и администрацией авиапредприятий по проведению досмотра. В частности, придать досмотру адекватную форму, возложив право и обязанность по его проведению исключительно на усиленную собственную службу безопасности аэропорта, повысив ее техническую оснащенность, а не на подразделения ОВД. В этом плане интересен опыт США по сопровождению авиарейсов "опасных направлений" службой авиационной безопасности, с использованием специально подготовленных сотрудников. При привлечении сотрудников органов внутренних дел на транспорте к работе служб авиационной безопасности, предполагается их участие в проведении предполетного, а также послеполетного досмотра и обязательное участие в личном досмотре пассажиров, членов экипажа, приведет к увеличению дополнительного объема работы для органов внутренних дел. Создание милицейских постов в досмотровых зонах — это не только новые кадры, но и немалые финансовые затраты. Подразделениями ОВД особое внимание должно уделяться как обеспечению безопасности авиационного движения в районе авиаузла, так и во всем аэропортовом комплексе. Система защиты аэропорта должна быть построена в соответствии с нормами, правилами и процедурами по авиационной безопасности, исключающими малейшие возможности проникновения на территорию аэропортового комплекса. Для этого по периметру должна быть построена патрульная дорога, оборудованная охранной сигнализацией с единым диспетчерским пунктом. Кроме того,

<sup>1</sup> Воздушный кодекс КР (в редакции закона от 24 июня 2003 г. №115 ст.94).



необходимо создать в Государственной автомобильной инспекции МВД КР специальное подразделение для обслуживания подъездных магистралей к аэропорту. Это позволит максимально контролировать ситуацию на территории. Таким образом, все входящие в аэропорт, – от пассажиров и провожающих, до персонала и экипажей авиалайнеров – проходят несколько уровней контроля.

Представляется целесообразным принятие закона КР «О транспортной безопасности», который бы устанавливал общие для всех видов транспорта принципы формирования и функционирования системы транспортной безопасности, а также правила и процедуры обеспечения защиты транспорта от известных и прогнозируемых угроз. В законе должны быть однозначно изложены полномочия и ответственность всех участников системы обеспечения транспортной безопасности и методы координации их деятельности.

Основными направлениями в совершенствовании административно-правоприменительной деятельности подразделений ОВД на воздушном транспорте могут быть: 1) улучшение нормативной регламентации, как процесса правоприменения, так и собственно административно-правовых отношений; 2) совершенствование организационных форм и административного правоприменения; 3) улучшение качественного состава правоприменительных кадров; совершенствование административно-процессуальных норм, регламентирующих правоприменение; 4) оптимизация организационных и функциональных структур подразделений ОВД на воздушном транспорте как правоприменительных субъектов; 5) современное научно-информационное и материально-техническое обеспечение субъектов правоприменения. Эффективность применения административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации находится в прямой зависимости от научной организации правоприменительного процесса и реального исполнения актов применения.

**В заключении** автором сформулированы основные положения, выводы и практические рекомендации, вытекающие из содержания диссертации.

Основные положения диссертационной работы, отражены в следующих опубликованных работах:

1. Курс лекций по административному праву. Изд.дом «Наука и образование». – Бишкек, 2002. 135с.
2. Административно-правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности Государственной автомобильной инспекции.// Журнал «Новый век».– №4 2002. 0,3 п.л., с.126–129.
3. Конституция Кыргызской Республики как источник административного права//Журнал «Новый век».– №4 2002. 0,3 п.л., с.33–36.
4. Безопасность дорожного движения как область административной деятельности Государственной автомобильной инспекции Кыргызской Республики.// Журнал «Правоведение в Кыргызстане». - № 2. - Бишкек, июнь 2004. 0, 5 п. л., с.7–11.
5. Место линейных органов внутренних дел на транспорте в системе

охраны общественного порядка и безопасности. // Журнал «Правоведение в Кыргызстане». - № 2. - Бишкек, июнь 2004. 0, 7 п. л., с.11–16.

6. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной автомобильной инспекции Кыргызской Республики и пути ее совершенствования // Современность: философские и правовые проблемы. Вып. 2. НАН Кыргызской Республики. Институт философии и права.- Бишкек, сентябрь 2004. 0, 7 п. л., с.18–29.

7. Правовое регулирование обеспечения безопасности на авиационном транспорте в Кыргызской Республике // Современность: философские и правовые проблемы. Вып. 2. НАН Кыргызской Республики. Институт философии и права. Бишкек, сентябрь 2004. 0, 7 п. л., с.29–37.

8. Особенности административно-правового обеспечения охраны общественного порядка и безопасности на объектах гражданской авиации. // Вестник КазНУ им. Аль-Фараби. Серия: юридическая. Алматы, декабрь 2004. 0,8п.л., с.104–110.

**«Кыргыз Республикасынын транспортунда коомдук тартипти жана коопсуздукту камсыздоо боюнча ички иштер органдарынын административдик иш аракети. (уюштуруу-укуктук негиздери)» деген темадагы Жээналиева Аида Жээналиевнын диссертациялык изилдөөсүнүн**

#### АННОТАЦИЯСЫ

Изилдөөнүн максаты: ички иштер органдарынын транспортто коомдук тартипти камсыздоо учурунда өз укуктарын жүзөгө ашыруу боюнча администрациялык иш-аракети үчүн уюштуруу укуктук базаларынын теориялык жана тажрыйбалык жактарын комплекстөө, окуп-үйрөнүү жана жалпылоо негизинде бул тармакта укук бузуулардын алдын алууну уюштуруусун жана тактикасын өркүндөтүү боюнча сунуштарды жана рекомендацияларды иштеп чыгуу.

Коомдук тармакта жана коопсуздукту сактоодогу өзгөчөлүктөрдүн маңызын окуп-үйрөнүү жана талдоо аркылуу темир жол транспортундагы ички иштер органдарынын азыркы учурда коомдук тартипти жана коопсуздукту камсыздоонун мамлекеттик тутумундагы ички иштер органдарынын коомдук тартипти жана коопсуздукту камсыздоо чөйрөсүндө административдик иш аракеттин механизми изилденди. Мамлекеттик автомобилдик инспекциянын маңызы жана негизги формалары каралды. Кемчиликтер менен мүчүлүштөр көрсөтүлүп, аларды изилдөөнүн негизинде мамлекеттик автомобилдик инспекциянын ишин административдик-укуктук жактан жөнгө салууну жана уюштурууну өркүндөтүү боюнча сунуштар иштелип чыкты.

Ишинин атайын режими менен шартталган граждандык авиациянын объектилеринде коомдук тартипти сактоо жана коомдук



коопсуздукту камсыздоо боюнча администрациялык юрисдикциянын өзгөчөлүктөрү талдоого алынды. Ички иштер органдары тарабынан граждандык авиациянын объектилеринде коомдук тартипти сактоо жана коомдук коопсуздукту камсыздоо үчүн администрациялык юрисдикциянын карататтары аныкталып, классификацияланды. Граждандык авиациянын объектилеринде коомдук тартипти сактоо жана коопсуздукту камсыздоо боюнча администрациялык юрисдикциянын каражаттарын натыйжалуу колдонууну камсыз кылуунун принциптери негизделди.

Жүргүзүлгөн изилдөөнүн жыйынтыктарынын негизинде ички иштер органдарынын транспортто коомдук тартипти жана коопсуздукту сактоонун максатын көздөгөн администрациялык ишин жакшыртуу боюнча конкреттүү сунуштар жана рекомендациялар тастыкталды.

#### **АННОТАЦИЯ**

**на диссертационное исследование Жээналиевой Аиды Жээналиевны посвящена теме «Административная деятельность органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности на транспорте в Кыргызской Республике»  
(организационно-правовые основы)**

Цель исследования: изучение административной деятельности органов внутренних дел на транспорте при обеспечении общественного порядка и безопасности; выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию организации и тактики предупреждения правонарушений в этой сфере.

Путем изучения сущности и анализа особенностей в охране общественного порядка и безопасности определено место органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в государственной системе обеспечения общественного порядка и безопасности в современных условиях. Исследован механизм административной деятельности органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности. Рассмотрены сущность и основные формы административной деятельности государственной автомобильной инспекции. Выявлены недостатки и пробелы, на основе их анализа разработаны предложения по совершенствованию административно-правового регулирования и организации деятельности Госавтоинспекции.

Проанализированы особенности административной юрисдикции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на объектах гражданской авиации, обусловленные специальным режимом работы. Определены и классифицированы средства административной юрисдикции, применяемые для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации органами внутренних дел. Обоснованы принципы обеспечения эффективного применения средств административной юрисдикции для охраны общественного порядка и обеспечения безопасности на объектах гражданской авиации.

На основе результатов проведенного исследования сформулированы конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию административной деятельности органов внутренних дел на транспорте, по обеспечению общественного порядка и безопасности.

#### **ANNOTATION**

**Zheenalieva Aida Zheenalieva  
Administrative activity of law-enforcement bodies on  
maintenance of a public order and safety on transport  
in the Kirghiz Republic (organizational-legal bases).**

The purpose of research: on the basis of complex studying of the administrative activity of law-enforcement bodies on transport on realization of the powers at maintenance of a public order and safety to develop offers and recommendations on perfection of the organization and tactics of the prevention of offences in this sphere.

By studying essence and the analysis of features in protection of a public order and safety the place of law-enforcement bodies on a railway transportation in the state system of maintenance of a public order and safety in modern conditions is determined. The mechanism of administrative activity of law-enforcement bodies on railway transportation in sphere of maintenance of a public order and safety is investigated. The essence and the basic forms of administrative activity gosudarstvennoj avtomobilnoj inspekcii are considered. Lacks and blanks are revealed; on the basis of their analysis offers on perfection of administrative-legal regulation and the organization of activity of the State traffic inspectorate are developed.

Features of an administrative jurisdiction on protection of a public order and maintenance of public safety on objects of the civil aircraft, caused are analyzed by a special operating mode. The means of an administrative jurisdiction used for protection of a public order and maintenance of public safety on objects of civil aircraft by law-enforcement bodies are determined and qualified. Principles of maintenance of effective application of means of an administrative jurisdiction for protection of a public order and a safety on objects of civil aircraft are proved.

On the basis of results of the lead research specific proposals and recommendations on perfection of administrative activity of law-enforcement bodies on the transport, by the having purpose maintenance of a public order and safety are formulated.



Подписано в печать 16.02.2005г.  
Заказ № 23, тираж 100 объем 1,6 уч. изл.  
г. Бишкек ул. Орозбекова 44 тел. 62-13-10

ОЛЫН ТОМГО

