Кадыркулов Ильяс Раимжанович. Организация деятельности органов и подразделений Министерства внутренних дел Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Кадыркулов Ильяс Раимжанович;[Место защиты: Академия управления МВД России].- Москва, 2015.- 227 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Теоретико-правовые основы деятельности МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков 18**

1. Внутренние волнения и беспорядки: причины и условия их возникновения 18

2. Правовое обеспечение деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков 56

**ГЛАВА II. Организационные основы деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков 77**

1. Организация деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений.. 77

2. Организация деятельности органов и подразделений МВД КР по предупреждению и пресечению беспорядков 99

3. Взаимодействие сил и средств правоохранительных органов и силовых структур, органов и подразделений МВД Кыргызской Республики с общественными объединениями по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков 125

4. Основные направления совершенствования организации деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков 137

Заключение .150

Список использованной литературы

## Правовое обеспечение деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков

Коллективное поведение людей, в том числе внутренние волнения, давно являются предметом исследования социологии, психологии, правоведения и других наук, занимающихся вопросами устройства и развития общества. Исходя из теории управления, массовые волнения граждан (или внутренние волнения) представляют собой разновидность двух форм, включающих в себя: а) нарушение связи между элементами (подсистемами) в социальной системе; б) обратную связь, свидетельствующую об определенной дестабилизации общества и необходимости принятия мер по восстановлению социального равновесия.

С позиций юриспруденции, внутренние волнения являются формой (легитимной или нелегитимной) защиты населения (его частью) своих прав и свобод.

С точки зрения социологии, внутренние волнения представляют собой одну из форм массового поведения социальных субъектов.

Спектр форм выражения недовольства группами людей, который в научной литературе обозначается понятием «внутренние волнения», достаточно широк: голодовки, забастовки, демонстрации, незаконные митинги, шествия, пикеты, блокады отдельных районов и т.п.1, в ряде случаев перерастающие в вооруженные выступления, погромы, мятежи2, которые приводят как к острым, так и затяжным кризисным ситуациям.

А.Ф Майдыков, Г.И. Демин и Б.Д. Махаков в своих работах дают четкое определение, что «кризисная ситуация – это возникающая на территории всей страны или в ее отдельных местностях чрезвычайная обстановка вследствие

Понятие «внутренние волнения» часто используется в обществоведческой, в том числе социологической и юридической литературе, а также в обыденном языке публицистике. Но его теоретическое обоснование и сама четко сформулированная дефиниция отсутствуют.

Недостаточный уровень правового регулирования в кризисных ситуациях объясняется, в свою очередь, отсутствием правовых теорий и сложности их построения. Но если заранее не разработать правовой механизм управления кризисными ситуациями, то трудно ожидать четкости действий в условиях реального кризиса.

А.П. Коротков и Ю.Ю. Соковых под кризисами и кризисными ситуациями подразумевают чрезвычайные ситуации, угрожающие суверенитету и основам конституционного строя государства, жизни и безопасности его граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов и требующие принятия от общества и государства энергичных, экстренных, чрезвычайных организационно-правовых мер по их устранению2.

Элементами кризисной ситуации являются: наличие угрозы (внутренней или внешней, реальной, потенциальной или неизбежной), круг объектов, находящихся в опасности (жизнь и здоровье людей, их права и свободы, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность государства), необходимость дополнительных мер (средств, усилий) для предотвращения или уменьшения опасности охраняемым объектам. Степень опасности кризисных ситуаций может характеризоваться как качественными, так и количественными показателями. К

Государство и право. 1997. №10. С 66. последним, в частности, могут относиться: состояние насильственной преступности в регионе, число забастовок и количество участвующих в них лиц; число эвакуированных, пострадавших и погибших людей; размер материального ущерба, масштабы и скорость распространения кризиса. Эти данные нужны для определения количества сил и средств, необходимых для предупреждения и пресечения кризиса. Далее определяем наличие людских, финансовых, материальных и временных ресурсов, требуемых для релаксации острой ситуации.

Прикладную значимость для формирования эффективного правового механизма предупреждения и пресечения кризисов имеет их международно-правовая классификация, основанная на четырех Женевских конвенциях 1949 г. и двух Дополнительных протоколах к ним 1977г.1 Эти международно-правовые акты подписаны и ратифицированы СССР, правопреемниками которого являются Российская Федерация (РФ) и Кыргызская Республика (КР)2. Конституция Кыргызской Республики 2010 г. признала общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Кыргызской Республики частью правовой системы государства (раздел 1, ст. 6). Однако Женевские конвенции и Дополнительные протоколы не раскрывают полностью понятие «внутренние волнения и беспорядки».

Внутренние волнения и беспорядки являются, в первую очередь, предметом регулирования норм внутреннего законодательства каждого государства. Международное право выделяет эту стадию для отграничения массовых беспорядков, бунтов и отдельных актов насилия от вооруженных конфликтов, в регулировании которых международно-правовым нормам отводится важная роль.

В трудах А.П. Короткова, Ю.Ю. Соковых подчеркивается, что внутренние волнения и беспорядки характеризуются всплеском конфронтации и насилия в обществе, когда показатели насильственной преступности резко возрастают, государственные органы с трудом удерживают ситуацию под контролем или частично либо полностью утрачивают контроль над ней и не сразу могут его восстановить1.

Зарубежные и отечественные исследователи, раскрывая понятие «внутренние волнения», обычно просто перечисляют сопутствующие им явления или события. Однако такой перечень никогда не бывает исчерпывающим, ибо затушевываются критерии выделения дефиниции, отграничивающие ее от других родственных понятий. Чаще всего подчеркиваются такие признаки данной формы поведения как массовость участия в них людей (субъектов), общность социального положения этих субъектов – широкие слои населения, объединенные профессионально («невоенные» круги) и по иерархическому («неправящие» круги) признаку. Далее отмечаются массовость событий, массовые (внутренние) протесты, гражданские (внутренние) неповиновения, массовые (внутренние) выступления, внутренние беспорядки и др. Понятие употребляются достаточно свободно, без надлежащего более четкого определения дефиниции и анализа

## Организация деятельности органов и подразделений МВД КР по предупреждению и пресечению беспорядков

Как отмечено в Указе Президента Кыргызской Республики1, выполняя важнейшую государственную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, решая первоочередные задачи противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности, органы и подразделения МВД КР требуют дальнейшего совершенствования своей структуры, организации деятельности, соответствующего кадрового, финансового и материально-технического обеспечения.

Любая деятельность может быть эффективной только в том случае, если она имеет четкое нормативно-правовое основание. Законодательные и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие (регулирующие) деятельность государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД Кыргызской Республики в особых условиях, весьма различны по своей юридической природе, времени и сферам действия, адресатам и субъектам, их применяющим, характеру, содержанию, направленности, степени регулятивного воздействия на решение возникающих задач и образуют свою систему, называемую нами системой чрезвычайного законодательства, которая может быть представлена следующим образом:

В пункте 3 ст. 5 Конституции Кыргызской Республики определено, что «государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные

Конституция Кыргызской Республики в ст. 16 закрепляет права и свободы человека, которые неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Статья 31 Конституции Кыргызской Республики отмечает, что каждый имеет право на свободу мысли и мнения, каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, и никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него.

В мае 2012 г. вступил в силу Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях»2, который стал по-новому регулировать общественные отношения, связанные с реализацией права каждого на мирные собрания. Нововведением является то, что уведомление органов власти о планируемом собрании является правом организаторов и участников мирных собраний, не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, отказ в надлежащем его обеспечении ввиду отсутствия уведомления, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков уведомления. Закон чётко устанавливает обязательства государственных органов и органов местного самоуправления, предусматривает конкретные мероприятия по обеспечению права на свободу мирных собраний, права и обязанности их участников и организаторов, прописывает основания и порядок ограничения и прекращения мирного собрания, условия, при которых может быть применена сила.

Принятие новой Конституции, установившей правовые гарантии реализации права на свободу мирных собраний, положило начало предупреждению угрозы конфронтации между властью и гражданским 1 Конституция Кыргызской Республики: (принята на референдуме всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. // Эркин-Тоо. 2010. №60. 6 июля. 2 О мирных собраниях: Закон Кыргызской Республики от 23 мая 2012 г. № 64 // Эркин-Тоо. - 2012 г. № 47. 29 мая. обществом и последствий нарушения права на мирные собрания. Вместе с тем сохраняется острая потребность в доработке Закона «О мирных собраниях», который детально пропишет конституционные нормы, а также установит порядок организации проведения мирных собраний в Кыргызской Республике, права и обязанности государственных органов, организаторов и их участников.

Систематический анализ практики соблюдения требований Закона «О мирных собраниях» в деятельности подразделений и служб правоохранительных органов, задействованных в охране общественного порядка и безопасности общества, обозначил существующие проблемы в разработке и реализации мер по их преодолению. Обеспечение неукоснительного соблюдения требований ст. 17 ч.4 Закона «О мирных собраниях» о применении силы для прекращения собрания в качестве крайней меры и о представлении протокола с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы, является важным в практике деятельности органов и подразделений милиции. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет за собой признание прекращения собрания с применением силы незаконным. Таким образом, прекращение собрания с применением силы в обоих выше обозначенных случаях будет признаваться законным только тогда, когда судом будет решен вопрос о законности и обоснованности самого факта применения силы.

В отчёте, подготовленном по итогам реализации проекта «Продвижение свободы собраний в Кыргызской Республике», осуществленном при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке и Министерства иностранных дел Федеративной Республики Германии, за период с 1 августа по 30 ноября 2014 г. было отмечено, что мониторингом было охвачено 220 собраний, за аналогичный период 2013 г. 208 собраний.(см. таб. 1)1.

## Взаимодействие сил и средств правоохранительных органов и силовых структур, органов и подразделений МВД Кыргызской Республики с общественными объединениями по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков

Метеорологические условия, время года и суток оцениваются для определения степени их влияния на действия своих подразделений и поведение участников беспорядков. Зимой предусматриваются меры по недопущению обморожения личного состава, определяются пункты обогрева, а при необходимости и порядок смены подразделений. Если операция проводится в районах с высокой температурой воздуха, то намечаются мероприятия по предупреждению солнечных и тепловых ударов, усиливается медицинский контроль.

Решение на ведение боевых действий (оцепление, рассредоточение и др.) начальник группы (командир) докладывает руководителю операции и после его утверждения ставит задачи подчиненным.

Боевые задачи соответствующим командирам должны содержать только те данные, которые необходимы им для принятия решения по использованию подразделений, организации взаимодействия и подготовки л/с к выполнению задач. резерву. Вслед за приказом начальник группы (командир) отдает указания по организации взаимодействия в той последовательности, в которой проводится операция. Так, на период выдвижения подразделений в район операции определяются: время и порядок движения походных колонн; сроки прибытия к местам временной дислокации; маршруты и порядок выдвижения на исходные позиции. На время оцепления указываются: порядок выдвижения нарядов на рубежи оцепления, порядок и сроки занятия исходных позиций другими элементами группировки.

Общее руководство силами и средствами осуществляет руководитель операции лично и через оперативный штаб. В штаб обычно входят начальники органов и подразделений МВД КР, прокурор, представитель ГКНБ, старший войсковой командир, на которого возложено руководство всеми привлекаемыми к операции войсковыми частями и подразделениями, а также другие лица начальствующего и офицерского состава, назначенные по решению руководителя операции.

Штаб размещается на командном пункте в одном из зданий органов и подразделений МВД КР вблизи района операции. При необходимости в районе проведения операции создается вспомогательный пункт управления (ВПУ). Если к операции привлечены ВВ МВД КР, то для непосредственного руководства их действиями при руководителе оперативного штаба из офицеров управления соединения (части) ВВ создается войсковая оперативная группа.

Командиры групп блокирования, рассредоточения, а также командиры рот и взводов осуществляют управление с наблюдательных пунктов, которые организуются в районе действий их подразделений.

Связь организуется по радиосети с применением табельных радиостанций, а также по телефонно-телеграфным линиям других ведомств, подвижными (автомашины, мотоциклы и т.п.) и сигнальными средствами (флажки, фонари, ракеты и др.) и с помощью офицеров связи.

Заблаговременно в системе служебно-боевой подготовки тщательно отрабатываются действия по выполнению задач по предупреждению и пресечению беспорядков в различных условиях оперативной обстановки. Поэтому значительной частью организации боевых действий в операции является проверка подготовки подразделений (групп), техники, специальных и других средств и доклад руководителю операции о готовности к выполнению полученной задачи.

Политическое обеспечение операции всецело зависит от оперативной обстановки. В период организации операции политическое обеспечение заключается: в разъяснении личному составу задач и особенностей предстоящей операции, норм поведения; необходимости соблюдения строжайшей тайны подготовки и проведения операции; особенностях действий участников массовых беспорядков; - надлежащей подготовке технических средств, применяемых в операции.

Необходимо своевременное и полное обеспечение подразделений, нарядов и участников операции техническими и специальными средствами, использование которых предусмотрено решением руководителя операции. В задачу материально-технического обеспечения входит также подготовка к безотказным действиям этих средств в любых условиях обстановки.

## Основные направления совершенствования организации деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков

Уточняя план, руководитель оперативного штаба обязан подвергнуть анализу сведения о численности и вооруженности толпы, опасности ее действий для гражданского населения. Затем ставятся задачи подчиненным подразделениям и способы их решения, определяется порядок применения оружия, техники и специальных средств, обозначается время начала действий.

Операция может быть успешной только тогда, когда она хорошо подготовлена, при наличии достаточного количества сил и средств, и проводится только тогда, когда исчерпаны все возможности для мирного разрешения конфликта. Для абсолютного понимания личным составом задач важное значение имеет психологическая подготовка. Окончание силовых действий еще не окончание пресечений внутренних волнений и беспорядков, так как они могут возникнуть в других местах и в иных масштабах.

Процесс организации деятельности органов и подразделений МВД КР по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков имеет особенности, связанные с высокой динамичностью событий, социально-политической напряженностью в обществе, усилением ответственности за принятые решения и ряд других специфических характеристик.

Анализ организации деятельности органов и подразделений МВД КР по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков, особенно во время мартовских (2005 г.) и апрельских (2010 г.) событий по всей Республике, позволяет отметить некоторые важные моменты. Существенны проблемы передислокации сил и средств, сменяемости личного состава, осуществления устойчивой связи, сотрудничества со средствами массовой информации, взаимодействия с силовыми структурами. Стало очевидным, что при разработке плана должна быть предусмотрена возможность быстрого маневра сил и средств не только в самом районе внутренних волнений и беспорядков, но и из других районов.

Поскольку введение в действие передислоцируемых подразделений должно происходить в минимальные сроки, высокие требования предъявляются к средствам переброски. В зависимости от оперативной обстановки, удаленности места дислокации перебрасываемых соединений такими средствами могут быть автомобильный, железнодорожный, водный, воздушный транспорт. Переброска подразделений внутри района может быть произведена пешим путем. В любом случае, требуется подготовка к указанному маневру, обеспечение взаимодействия всех служб, осуществляющих переброску сил и средств. При планировании должны быть предусмотрены подготовка места прибытия, его охрана, осуществления мероприятий, позволяющих пребываемым подразделениям немедленно приступить к выполнению поставленных перед ними задач.

Высокая боеготовность и моральный дух личного состава поддерживается периодической его сменой, предусмотренной планом. Личному составу должен быть обеспечен отдых. Для замены людей должен быть резерв, проводить смену следует в наименее критические моменты. В первую очередь, заменяются те силы, которые выполняли тяжелые задачи. Надежная система связи оперативного штаба, пункта управления с элементами группировки может включать радио, телефон, телетайп, громкоговорящие системы. Необходимы и резервные каналы радиосвязи на случай выхода из строя или захвата действующего канала связи. Для передачи обращений к участникам внутренних волнений и беспорядков используются громкоговорящие переговорные системы. Ими же можно пользоваться и для управления правоохранительными силами.

При начале активных действий по пресечению беспорядков и, тем более, при введении армейских подразделений резко активизируется внимание к ним представителей средств массовой информации и просто граждан, находящихся рядом с местом событий. Задача руководителя оперативного штаба состоит в передаче журналистам и населению правдивой информации с целью пресечения слухов и вымыслов, сеящих панику.

В штабе должны быть определены сотрудники, ответственные за связь со средствами массовой информации. Все остальные сотрудники не должны комментировать внутренние волнения и беспорядки и действия подразделений. Руководителю оперативного штаба следует быть инициатором контактов с прессой. В планах необходимо предусматривать регулярное проведение конференций, брифингов, встреч с журналистами. Значительно снижает влияние дезинформации наличие специального центра по контролю за слухами. Информация, доводимая до населения, должна быть объективной, максимально полной и доставляться с минимальной задержкой.

Представители средств массовой информации должны быть предупреждены об ограничениях в связи с опасностями, а также о наличии запрещенных к фотографии и съемке зон.

В современных условиях массовые беспорядки сопровождаются не только грабежами, поджогами, разрушениями и сопротивлением органам власти, но и действиями, представляющими наибольшую опасность для правоохранительных органов и населения, в числе которых огонь снайперов, захват заложников.

Руководитель подразделения, попавшего под снайперский огонь, может отдать команду на поражение снайпера, лишь убедившись в безопасности граждан. Личный состав необходимо в этом случае вывести из зоны обстрела, которая блокируется, население предупреждается об опасности и эвакуируется. К месту нахождения снайпера направляется специальное подразделение, обученное методам борьбы со снайпером, для его захвата или уничтожения.

Здание, в котором находится снайпер, окружается и предпринимаются меры для укрытия или эвакуации населения. Если переговоры со снайпером увенчались успехом, то принимаются меры к его нейтрализации. При этом первоначально применяются специальные средства, а уже затем, если они не принесли желаемого результата, огнестрельное оружие. Выполняет выстрелы специально обученный стрелок.

В ситуации, когда произошел захват заложников, возникает ряд задач не только тактического, но и психологического характера. Руководитель оперативного штаба обязан предпринять все имеющиеся меры для освобождения заложников. С территории, представляющей опасность, удаляются посторонние, а на место вызывается специальная группа по ведению переговоров и освобождению заложников.

Лица, ведущие переговоры, должны обладать информацией о личностях правонарушителей, предъявляемых ими требованиях, количестве заложников, степени защищенности объектов и т.д. Задача первоначально состоит в освобождении заложников без применения насилия. В такой ситуации время работает на правоохранительные органы: преступники могут не выдержать и сдаться, наделать ошибок, которые помогут освобождению, заложники смогут сами найти пути выхода из сложившегося положения. Приоритет отдается не быстроте освобождения, а необходимости добиться его ненасильственным способом, исключающим жертвы.

При проведении диссертантом интервьюирования на вопрос «Как организовать органы и подразделения МВД КР по предупреждению и пресечению возможных рецидивов внутренних волнений и беспорядков?» старший инспектор отдела информационного обеспечения УВД Ошской области майор милиции Осмонов К. ответил «Прежде всего, необходимо проанализировать ситуацию, своевременно провести среди населения разъяснительную работу, в том числе и среди тех, кто проявляет агрессивность к другой части населения. Своевременно принять адекватные меры по стабилизации обстановки, выявить активных зачинщиков и лидеров. Местные власти должны постоянно проводить разъяснительную работу среди населения, в практике же они убегают от населения, оставляя с ним только сотрудников правоохранительных органов. Необходимо правильно оценивать ситуацию и действовать по ситуации»