Нажбудинов Мухридин Амрудинович. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в Республике Таджикистан в сфере противодействия наркотизации населения: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Нажбудинов Мухридин Амрудинович;[Место защиты: Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего профессионального образования "Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 255 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Г ЛАВА I. Теоретические основы исследования взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения 21**

1. Факторы, влияющие на наркотизацию населения в Республике Таджикистан .21

2. Функции институтов гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения в Республике Таджикистан . 46

3. Модель взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения 73

**ГЛАВА II. Основные направления совершенствования правовых и организационных основ взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения .96**

1. Оптимизация правовых основ взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере предупреждении наркотизации населения 96

2. Совершенствование организационных основ взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в сфере противодействия наркотизации населения .121

3. Использование опыта органов внутренних дел Российской Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения в деятельности органов внутренних дел Таджикистана 141

Заключение .167

Список использованной литературы

## Функции институтов гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения в Республике Таджикистан

Наркотизация населения – это социальное негативное явление, которое существовало в различные периоды истории человечества в целом и Таджикистана, в частности. А.Ш. Розикзода отмечает, что уже в XIX в. злободневной проблемой для региона являлась проблема никем неконтролируемого оборота и злоупотребления населением наркотиков. По всему Туркестанскому генерал-губернаторству народ употреблял наркотики, доставляемые контрабандным путём1. В конце ХIХ - начале ХХ вв. потребление наркотиков населением заметно не увеличилось, но и не прекращалось, поэтому борьба против этого зла была одной из важных задач местной полиции. Жители, не имея возможности добыть относительно дорогие наркотики, такие, как анашу или опиум, употребляли каннабисное растение (местные обитатели называли его «банг», «кукнор», «афюн» – курсив автора), причем они знали много способов его потребления, например, в виде настоя маковых головок, который медленно разрушает организм)2.

С целью усиления борьбы против потребления наркотиков, Военный губернатор Самаркандской области (генерал-майор Н.И. Гродеков принял постановление № 381 от 1 июля 1906 г.), в котором говорилось: «Со злом этим необходимо бороться неослабно, пока ещё есть время, и пока потребление наркотиков не захватило еще более широкие слои населения. Ввиду этого прошу уездных начальников, полицмейстеров, участковых и полицейских приставов, волостных управителей, сельских и аульных старшин усилить надзор за такими местами, где можно ожидать курение анаши и опия. Со своей стороны рекомендую обратить внимание на туземные чайные и харчевны (чайханы и ошхоны, «столовые»), которые главным образом являются теми местами, в которых потребление этих наркотиков более всего обнаруживается. Их содержатели, а равно все лица, уличенные в распространении и потреблении наркотических средств, должны привлекаться к законной ответственности»1. В связи с этим полицейским приставам и участковым было предоставлено право наказывать в административном порядке лиц местного населения, подвергать их аресту и денежному взысканию.

Важнейшим приоритетом в научном исследовании наркотизации населения является понятийно - категориальный аппарат. В частности, Р.О. Халфин отмечает, что строгость и научная обоснованность понятийного аппарата имеют важное значение в правовых науках, поскольку результатом развития теории могут быть предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, и это требует от научного языка особенной точности, ясности и практичности2. Изучение применяемых в данной сфере терминов важно еще и с той точки зрения, что терминология является основой любой профессиональной информации3, то есть как непременное условие эффективности нормативно-правовых предписаний – это точность, ясность, логичность языка, которым они выражены.

Понятийно - категориальный аппарат должен не только обеспечить смысловую общедоступность нормативного правового акта, но и гармонизировать его структуру и содержание. Использование в научной литературе различных понятий в сфере противодействия наркотизации населения порождает определенные сложности, например, понятия: «наркотики», «наркомания», «наркотизм», «незаконный оборот наркотиков» и др. Структурная характеристика явления наркотизации достаточно сложна и находится в диапазоне проявлений соприкосновения общеуголовной преступности с наркобизнесом и многими другими негативными процессами в обществе1. В свою очередь, В.А. Верещагина отождествляет понятие «наркотизация» с распространенностью заболевания наркоманией2. По мнению Е.Е. Тонкова, наркотизация – это процесс негативных социальных изменений в обществе под воздействием распространения наркомании3.

Диссертант поддерживает определение, которое дал М.Ю. Воронин, что наркотизация населения – это не только негативное социальное явление, подразумевающее под собой воздействие на распространение наркомании в обществе, но и приобщение к нему на стадии формирования наркозависимости, что сопровождается совершением ряда действий с распространением наркотических средств и психотропных веществ, запрещенных законом. Это -негативное социальное явление, создающее для общества социальные, финансовые, экономические, нравственные и другие проблемы4.

Рассматривая такие понятия, как «наркотизация» и «наркоситуация», следует отметить их тесную взаимосвязь. С одной стороны, наркотизация является одним из явлений, определяющих наркоситуацию и влияющих на структуру, состояние, динамику всех остальных явлений в рассматриваемой сфере. В частности, от количества наркотизированного населения напрямую зависят объемы незаконного оборота наркотиков, структура рынка наркотических средств и психотропных веществ1. С другой стороны, анализ наркоситуации позволяет определить масштабы наркотизации, ее динамику и структуру.

По мнению диссертанта, уточнение объекта, предмета наркотизации и данное на этой основе определение понятия «наркотизация населения» дает возможность достаточно четко отграничить его от смежных понятий. В отличие от наркотизации, представляющей собой процесс воздействия группы факторов на определенные группы населения, Закон Республики Таджикистан «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах» определяет наркоманию как заболевание, вызванное хронической интоксикацией организма вследствие злоупотребления наркотическими средствами, которые отнесены к таковым в соответствующей Международной Конвенции и Национальном Списке, и характеризующееся психической и физической зависимостью от них2. Понятно, что разовые и эпизодические потребители, по существу, относятся к части населения, которая не была подвергнута наркотизации и соответственно является ее объектом.

В качестве объекта выступают все граждане страны, не входящие в группу риска, как возможные жертвы. Главной функцией виктимологического предупреждения на данном этапе является формирование системы эффективной социальной защиты всех граждан от возможного контакта с наркотиками, повышение культурных знаний и создание у них активной антинаркотической жизненной позиции. Для этого требуется Концепция совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения, создание новых государственных структур, институтов гражданского общества, подготовка специалистов в этой области.

## Модель взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения

Они не только сами должны выполнять требования нормативно-правовых актов в процессе делового сотрудничества, но и требовать, в пределах своей компетентности, соблюдения действующего законодательства гражданами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями. Решения, принятые в целях общих задач, не должны нарушать или каким-либо образом ущемлять права и свободы других граждан; принцип независимости участвующих сторон. Независимость сотрудника органов внутренних дел означает, что в решении вопросов по противодействию наркотизации населения и при осуществлении служебного долга он подчиняется только закону. Аналогичное правовое обязательство распространяется и на деятельность институтов гражданского общества; принцип контроля. Необходимость контроля объясняется тем, что органы внутренних дел – это государственный институт, выполняющий свои функции на основе денег налогоплательщиков, которые вправе знать, как и каким образом расходуются эти средства, насколько эффективно действуют органы. В государстве должен быть создан соответствующий механизм связи силовых органов и общества, который бы, с одной стороны, позволил осуществить спрос за качество работы (имеются в виду правоохранительные функции), а с другой – препятствовал некомпетентному вмешательству в организацию правоохранительной деятельности принцип открытости. Обеспечение институтов гражданского общества и населения открытостью процесса разработки и осуществления правоохранительными органами мероприятий, проектов и программ, направленных на эффективное противодействие наркотизации населения, а также на самосовершенствование, т.е. - повышение профессионального мастерства. Продвижение по службе должно быть основано на поощрении инициативы, прогрессивного свободного образа мысли, на основе личных качеств.

С. 22. Убежденность общества в профессионализме и независимости сотрудников органов внутренних дел приводит к соответствующему росту престижа как сотрудников, так и органов внутренних дел в целом. - принцип организации и обеспечения информационного обмена. Под этим принципом больше всего понимается широкой обмен информацией, касающейся противодействия наркотизации населения. Полнота и достоверность информации зависит от уровня доверия между органами внутренних дел и институтами гражданского общества. Каждая из сторон должна быть уверена в том, что передаваемая ими информация не будет разглашена. Одновременно с этим стороны также должны обеспечить необходимую конфиденциальность, не допуская разглашения сведений о совместных мероприятиях, используемых силах и средствах; - принцип равенства. Каждый из участников взаимодействия в процессе сотрудничества независим, не поступает в подчинение один другому, а имеет равные права при решении любых проблем. Субъекты взаимодействия в рамках полномочий самостоятельны в выборе наиболее эффективных приемов и методов решения конкретных проблем и несут ответственность за результаты своей деятельности. Стороны не могут перепоручать друг другу выполнение несвойственных им функций. - принцип соответствия. Этот принцип означает целесообразность соответствия между органами внутренних дел и институтов гражданского общества, на основе которого органы внутренних дел осуществляют свою деятельность. Здесь важно обеспечить взаимодействие с институтами гражданского общества, ибо эффективность правового порядка осуществляется только с согласия населения. Для достижения поставленных законом целей и задач необходимо уважение и доверие населения, которое нужно заслужить. В демократическом обществе такое уважение можно заслужить с помощью организационных структур, способствующих росту доверия между органами внутренних дел и институтами гражданского общества. В качестве таких структур могут быть общественные советы по обеспечению общественного порядка на местном уровне, а на национальном уровне в каждой территориальной и административной единице создается общественный Совет. Следует подчеркнуть, что органы внутренних дел должны отражать то общество, которому служат. Личный состав милиции Таджикистана как офицерский, так и рядовой обязаны максимально отражать различные слои общества. Этого требует обеспечение набора на службу в соответствии с профессиональными качествами и потребностями в специалистах в конкретном региональном подразделении с учетом возможностей разрешения социальных потребностей. Следует внедрять проведение конкурсных наборов сотрудников из числа выпускников других учебных заведений, практиковать набор на службу молодых людей по наилучшим личным и профессиональным характеристикам. - принцип плановости. Под этим принципам понимается конкретное направление сотрудничества, которое должно обеспечить системность и ритмичность согласования между сторонами, целенаправленность взаимодействий, использование сил и средств в жизненно важных направлениях. Одновременно с этим реализация принципа плановости позволяет наладить контроль и учет проводимых мероприятий, обеспечить единство функционирования всех звеньев в целях достижения результата.

Принцип плановости в совместной деятельности должен комбинироваться с широкой инициативой и самостоятельностью, стимулировать деятельность субъектов правоотношений для выявления и пресечения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Таким образом, рассмотренные принципы характеризуют специфику деятельности взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения в современных условиях.

## Совершенствование организационных основ взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в сфере противодействия наркотизации населения

Министр МВД Республики Таджикистан Р.Х. Рахимов, в свою очередь, констатировал, что сегодня большая часть наркотрафика переправляется железнодорожным транспортом. В связи с этим он дал указание о принятии дополнительных мер контроля на этом направлении. В ходе Объединенной коллегии также обсуждался вопрос о выделении конкретных материалов из уголовных дел для передачи их в МВД обеих стран, чьи граждане подозреваются в совершении преступлений1.

Выполнение возложенных на органы внутренних дел задач и функций, связанных в основном с обеспечением надлежащей защиты личности, общества и государства от правонарушений, охраной конституционных прав и свобод граждан, требует постоянного совершенствования и модификации методов, форм, средств взаимодействия с институтами гражданского общества. Условием реализации совершенствования указанных форм и методов является получение от общества точной информации по противодействию наркотизации населения.

Значительная часть рассматриваемых отношений связана в первую очередь с деятельностью по налаживанию связей с институтами гражданского общества. Более того реализация некоторых методов и форм сотрудничества предполагает приоритетную позицию служб по связям с этими институтами.

Таким образом, формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения сводятся, в основном, к следующему: – проведению тематических семинаров, конференций, «круглых столов» по проблемам противодействия наркотизации населения; – изучению и обобщению опыта работы зарубежных стран по взаимодействию ОВД с институтами гражданского общества.

Взаимодействие – довольно обширное понятие, поэтому здесь закономерно разнообразие определений. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества можно рассматривать как сложный двухсторонний процесс. Предполагается, с одной стороны, воздействие органов внутренних дел на деятельность институтов гражданского общества с целью повышения их активности в правоохранительной сфере, с другой - имеется в виду влияние институтов гражданского общества на органы внутренних дел путем обеспечения активного участия граждан в решении вопросов в сфере противодействия наркотизации населения.

На сегодняшний день основными формами взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения являются: – активность граждан в социальном развитии; – использование помощи институтов гражданского общества для предупредительно-воспитательного воздействия на лиц, поведение или прошлое которых свидетельствует о возможности совершения ими наркопреступлений.

Важная задача взаимодействия институтов гражданского общества и правоохранительных органов - четкое правовое регулирование общественных отношений. Решение данной проблемы будет способствовать ускорению процесса построения гражданского общества в Республике Таджикистан.

В конечном счете, расширение форм и повышение активности участия гражданского общества, его институтов, населения в сфере противодействия наркотизации населения будут способствовать решению целого ряда задач, имеющих важное политическое значение, включая: демократизацию политической системы общества; рост политико-правовой культуры граждан; снижение уровня угрозы до социально одобряемого уровня, как фактора укрепления политического суверенитета страны и ряд других факторов.

Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения осуществляется в форме: – совместного планирования деятельности по выявлению и установлению противодействия наркотизации населения; – взаимного обмена информацией между правоохранительными органами и институтами гражданского общества; – обеспечения постоянного контроля наркоситуации в обществе; – использования структур и функций в практической деятельности ОВД с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения; – привлечения населения к участию в раскрытии вышеназванных преступлений. Под институционализацией взаимодействия институтов гражданского общества и органов внутренних дел понимается формирование различных институтов, решающих конкретные задачи сотрудничества на республиканском, областном и местном уровнях.

Как отмечают некоторые специалисты, подобное разнообразие институтов в разных странах вызвано различными факторами. Традиционно в некоторых западных государствах, как правило, отсутствует монолитная централизованная система, которая охватывала бы все многообразие форм и методов институтов взаимодействия между двумя сторонами. Институты сотрудничества развиваются в отдельных сферах, например, в области социально-экономического, экологического и международного сотрудничества.

Институты гражданского общества, будучи наиболее приближенными к населению, могут решать актуальные проблемы, укреплять основы народовластия, создавая необходимые условия для жизнедеятельности, стабилизировать политическую систему в целом, выступая в качестве важного механизма обеспечения противодействия наркотизации населения. Поэтому совершенствование и развитие структур и функций органов внутренних дел с институтами гражданского общества должны обеспечиваться через рациональное перераспределение функций и правомочий в сфере противодействия наркотизации населения, а именно:

## Использование опыта органов внутренних дел Российской Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения в деятельности органов внутренних дел Таджикистана

По стажу службы в органах внутренних дел эксперты распределились следующим образом: до 5 лет – 3%; от 5 до 10 лет –7%; от 10 до 15 лет 56 %; свыше 15 лет – 36%. Для институтов гражданского общества: до 5 лет – 31%; от 5 до 15 лет – 49%; свыше 15 лет – 20%.

Количественные данные по опросу экспертов приведены для наглядности на бланке анкеты. Ниже приводится анализ основных количественных и качественных особенностей указанных данных.

Следует отметить анонимность, особо подчеркнутую в анкетном обращении к экспертам, которая не просто декларируется, но и основывается как на сознательной минимизации запрашиваемых в анкете данных о респонденте (и одновременно эксперте), так и на всей процедуре заполнения им анкеты и последующего сбора таких анкет. Подобная анонимность в процессе анкетирования была направлена на наиболее полное и глубокое выявление неискажённого мнения респондента, исключения всякого давления на него со стороны ведомства и, как ожидаемый результат, на объективизацию такой изначально субъективной субстанции, каким в принципе является любое мнение индивидуума, в том числе, и эксперта-профессионала.

Всякое взаимодействие складывается как продукт деятельностных отношений двух или более субъектов. При этом совместная работа каждого из них в своем содержании с необходимостью воспроизводит самым непосредственным образом содержание всей системы общественных взаимодействий. Отсюда следует, что организация взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения должна представлять собой и процесс формирования нормативно-правовой базы совместной деятельности, а затем (по мере завершения формирования) и сам результат в виде базы как сложившейся структуры. Нормативно-правовая база такого взаимодействия включает в себя одновременно и положения соответствующих законов страны, и подзаконные акты различного рода и уровней управления. К таким подзаконным актам могут относиться совместные (межведомственные) нормативные акты, регламентирующие взаимодействия подчиненных им органов (если таковые акты имеются) и нормативные документы, принятые непосредственно самими взаимодействующими сторонами на своем (местном) уровне в пределах имеющихся у каждой из них полномочий. Диссертант полагает, что здесь не нужно абсолютизировать ни роли сотрудничающих между собой субъектов (органа внутренних дел), ни роли воспринимающего (института гражданского общества). Оба они одинаково влиятельны и каждый может играть определяющую роль в зависимости от специфики того или иного этапа или характера совместной деятельности. Поэтому методологически необоснованным являются попытки сформулировать такие определения деятельности, в которых содержатся утверждения об односторонней активности тех или иных субъектов. Кроме того, можно согласиться с тем, что научный анализ совместной деятельности может и должен осуществляться с двух различных точек зрения – вначале с позиции органов внутренних дел, а затем с позиции институтов гражданского общества. И надо исследовать как первое, так и второе, чтобы затем «подытожить совокупный результат»1. И еще одно замечание. Социологические исследования выдвигают ряд методологических проблем. Среди них важное место занимает проблема повышения надежности собираемых эмпирических данных. Практическая роль этой проблемы определяется тем, что результаты опроса должны, как правило, опираться на социологическую информацию о фактическом состоянии регулируемых общественных отношений в значительной группе регионов. Такая Граждан В.Д. Социология управления: учебник. М.: КНОКУС, 2008. С. 60. 210 информация отражает реакцию различных социальных групп и слоев общества на правовые требования и нормы, которые составляют существо данного вопроса. В большинстве проводимых социально-правовых исследований основным методом сбора исходной эмпирической информации является выборочный метод. Однако в процессе его применения в науке нередко имеются существенные недостатки: нет ясных представлений о точности и репрезентативности локальных выборочных данных; не дается полное изложение применяемых методик. Это не позволяет правильно оценить все исследования, в частности, сравнить данные выборки с результатами аналогичных социологических исследований близких проблем. Преодолению недостатков будет способствовать использование всех требований и приемов выборочного метода сбора социологической информации.

В ходе анкетного опроса были собраны мнения экспертов по вопросам, связанным о взаимодействии органов внутренних дел с институтами гражданского общества в Республике Таджикистан в сфере противодействия наркотизации населения.

Опрос касался особенностей содержания, формы, сроков и порядка представления информации территориальными органами внутренних дел в распоряжение местных органов государственной власти для принятия последними соответствующих управленческих решений, а также требований к представлению информации от органов внутренних дел в адрес институтов гражданского общества в качестве обеспечения необходимой обратной связи.

Формирование требований к органам внутренних дел в отношении представляемой ими информации исходит из уже сложившейся определённой практики подобного взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия наркотизации населения. Именно такой подход, опирающийся на продолжительный личный опыт каждого из экспертов, представляется наиболее конструктивным для выработки требований к взаимодействию совместной деятельности уже не на уровне вкусов и предпочтений, отдельно взятых лиц, принимающих решения по данному кругу 211 вопроовс, а на основе полноценного экспертного опроса в качестве научного метода.

В качестве экспертов были привлечены руководители и специалисты как органов внутренних дел, так и институтов гражданского общества в Республике Таджикистан. Выбор был продиктован тем обстоятельством, что именно эти лица, обладающие достаточным опытом взаимодействия, являются непосредственно заинтересованными в оптимизации требований к указанной сфере. При этом каждая из названных групп экспертов представляет свой специфический взгляд на единую проблему, ибо на основе сопоставления таких взглядов, мнений, можно сделать большее число выводов по исследуемой проблеме