Усенов Каныбек Ибраимович. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Усенов Каныбек Ибраимович;[Место защиты: Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего профессионального образования "Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 207 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Теоретические основы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка 17**

1. Понятие и принципы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике 17

2. Формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Российской Федерации и Кыргызской Республике 38

3. Подходы к организации взаимодействия органов полиции стран Западной Европы и США с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка . 63

**ГЛАВА II. Основные направления совершенствования организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике 86**

1. Совершенствование правовых основ взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике 86

2. Повышение эффективности организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике .118

Заключение.. 156

Список использованной литературы

## Понятие и принципы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике

С обретением независимости и началом построения суверенного демократического государства, органы внутренних дел Кыргызской Республики активно участвуют в укреплении государственности, совершенствовании общественных отношений с учетом национальных, культурных, исторических особенностей, менталитета кыргызского народа. Отсутствие же отчетливых социальных ориентиров, нестабильность в обществе затрудняют процесс формирования модели демократического государства.

Кроме того, не вызывает сомнений научное положение, что результативное функционирование каждой социальной системы может воплощаться в действительность лишь через такие формы социальной и правовой организации, которые обеспечивают конструктивное взаимодействие всех субъектов гражданского общества. Относительно деятельности органов внутренних дел это требование проявляется в признании необходимости взаимоотношений с общественными объединениями на основе социального партнерства, что создает объективные условия для роста активности граждан и формирования благоприятной криминогенной обстановки в стране.

Современная юридическая наука, исследующая повседневную деятельность государственных учреждений, функционирование правовых институтов, взаимоотношения должностных лиц и граждан, зачастую опирается на социологию права. Если рассмотреть с точки зрения методов социологии права вопрос взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, то такие социологические исследования показывают, что в практике охраны общественного порядка и борьбы с правонарушениями такое взаимодействие практически всегда возникает из нужд граждан жить в безопасной среде, и сопровождается широким спектром устойчивых позиций граждан, стремящихся восполнить недостатки системы охраны общественного порядка для достижения специальных и социально-одобряемых целей.

Рассматривая вопросы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, необходимо уточнить ряд общих исходных положений, относящихся к этому взаимодействию, определить содержание понятий «взаимодействие» и «организация взаимодействия», изложить принципы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по обеспечению правопорядка.

Следует отметить, что в специальной литературе отдельные аспекты совместной деятельности органов внутренних дел и общественности, представлены достаточно широко. Одни авторы относят к взаимодействию любые контакты органов внутренних дел с населением, тем самым слишком расширяя его рамки, другие, исходя из этимологии слова, сводят его только к совместно осуществляемым действиям. Правильное понимание происходящего в окружающей нас правовой действительности во многом зависит от степени познания понятий и явлений, определяя их место и роль в жизни общества. Словарь по общественным наукам дает такую трактовку этих понятий: «Взаимодействие – есть система индивидуальных взаимообусловленных действий, связанных циклической причинной, зависимостью, при которой поведение каждого из участников выступает одновременно и стимулом, и реакцией на поведение остальных»

В широком смысле, понятие «взаимодействие» рассматривается как философская категория, отражающая процесс воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие – объективная и универсальная форма движения, развития, которая определяет существование и структурную организацию любой материальной системы2. Для понятия «взаимодействие» характерно, во-первых, наличие фактических, действующих в достаточной мере, устойчивых связей сторон; во-вторых, нужны такие связи, которые позволяют объектам воздействовать друг на друга; в-третьих, наличие эффекта от самого воздействия, в результате которого происходит обоюдостороннее изменение взаимодействующих сторон (взаимный переход качеств).

Чтобы понять, как осуществляется процесс взаимодействия, необходимо уяснить смысл и сущность данного явления. Поэтому рассмотрим подробнее существующие точки зрения различных ученых о понятии «взаимодействие». Так, А.Н. Калюжный отмечает: «Взаимодействие можно рассматривать как необходимое условие, как средство решения задач, поставленных перед системой, наконец, как деловое сотрудничество»3. Взаимодействие определяют и как наиболее целесообразное сочетание различных функций взаимодействующих сторон4. В иных случаях о 1 Словарь по общественным наукам. М.: Инфра. 2007. С. 27. 2 Большой энциклопедический словарь: ред. А.М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. 1456 с. 3 Калюжный А. Н. Административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: дис. ... канд. юрид. наук. M., 2005. С. 13. 4 Оспанов С. Д. Взаимодействие органа дознания со следственным аппаратом ОВД (процессуальные, криминалистические и организационные проблемы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. 25 с. взаимодействии говорят как об одной из функций управления — «координации»1. В механизме взаимодействия центральное место принадлежит координации действий. Особенно рельефно ее роль проявляется, когда взаимодействуют столь разноплановые по своей природе субъекты – органы внутренних дел и общественные объединения. Выступая по отношению друг к другу самостоятельными представителями, с одной стороны, - государства, с другой – общества, они взаимодополняются при организации и проведении мероприятий по охране общественного порядка. Скоординировать усилия этих субъектов – это обязательное условие взаимодействия, его закономерность. Она придает их совместной деятельности устойчивый, целостный характер, обеспечивает оптимальное распределение правоохранительных усилий, единство стратегических и тактических замыслов в сфере борьбы с негативными проявлениями в обществе.

## Подходы к организации взаимодействия органов полиции стран Западной Европы и США с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка

Ученые криминологи давно обратили внимание на такой феномен: полиция стран Запада, объединенных в Европейский Союз, самостоятельно, отличительно решают проблему взаимодействия с общественными объединениями в борьбе с растущей преступностью, исходя из национальных, исторических традиций, уровня экономики и криминогенной обстановки. Каждая из систем безопасности имеет положительные стороны, и изучение этого опыта, бесспорно, представляет интерес, поскольку может обогатить знаниями и помочь в усовершенствовании практики их применения с учетом национальных условий и интересов.

По мнению известного британского государствоведа М. Бентона, полиция должна вмешиваться в социальные отношения, если средства социального контроля не обеспечивают необходимое поведение членов общества, причем, когда полиция действует именно таким образом, она может иметь выбор между использованием «силовых средств контроля или профилактических методов (предупреждение, совет, убеждение)1. Используя естественное желание населения каждого региона жить в безопасности, бороться с правонарушениями, за рубежом считают актуальной возможность привлекать жителей к надзору за правопорядком в районе. В этом случае эффективность деятельности полиции не будет оцениваться по «палочной системе», и определяющими факторами станут: степень кооперации с населением, качество обслуживания нужд граждан, быстрота и полнота решения проблем.

Реалии зарубежных стран свидетельствуют, что сегодня там сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, налицо 1 Ковалев В. Буржуазная законность: теоретические иллюзии и судебно-полицейская реальность. М., 1986. С.40-56. децентрализация управления деятельностью полиции, а с другой - активную роль в данной сфере продолжает играть государственная бюрократия. Такое положение обусловлено объективной необходимостью сочетания в условиях плюралистического развития демократических и авторитарных способов принятия решений, касающихся организации и функционирования государственного аппарата в целом, в том числе полицейских сил1. Однако открытое применение авторитарных методов особенно чревато на фоне последних событий (финансовый кризис и политика затягивания поясов), когда народ особенно не доверяет власти и в том числе полиции. Поэтому деятельность, ориентированная на общественность, особенно актуальна для органов исполнительной власти.

В 90-е годы прошлого века в Нидерландах была внедрена новая концепция работы полиции – поддержание правопорядка с участием граждан, которая была нацелена на минимизацию дистанций между полицией и населением и стремлением сделать ее составной частью общества. Новая концепция поддержания правопорядка с участием граждан была введена для того, чтобы улучшить отношения между полицией и гражданами путем интеграции полиции в общество. За это время отмечен «тренд» общественного сознания с «мышления, ориентированного на количество», на «мышление, ориентированное на качество». Стало ясно, что понятие качества работы полиции непосредственно связано с мнением граждан о полиции.

В настоящее время органы полиции США активно взаимодействуют с гражданами, общественными объединениями, и одна из задач полиции заключается в том, чтобы возложить неофициальный контроль за правопорядком на самих жителей микрорайона. В этом плане преуспела полиция штата Калифорния, где успешно действует центр по предотвращению насилия и преступлений. Калифорнийская ассоциация

«Наблюдение за безопасностью микрорайона представителями общественности», по мнению генерального прокурора штата Калифорния, на сегодняшний день является самым эффективным из имеющихся методов удержания преступников за пределами микрорайона. Она полагается на лучший из когда-либо изобретенных инструментов по борьбе с преступностью - на «хорошего соседа».

Наблюдение за безопасностью микрорайона представителями общественности - это программа по предотвращению преступности, которая призывает к активному участию граждан в содействии органам полиции для уменьшения преступности в микрорайоне. Выполнение этой программы началось со встречи представителей общественности в удобное для них время с офицером правоохранительного органа, отвечающим за предотвращение преступности в микрорайоне, или другим специалистом, который может организовать эту встречу. В общении с соседями путем выборочного опроса населения выявляется общественное мнение жителей микрорайона по проблеме борьбы с преступностью, и подержанием общественного порядка в регионе. Задолго до встречи соседи и представители правоохранительных органов устанавливают дату проведения первого собрания. На собрании представители правоохранительных органов знакомят жителей микрорайона с программой предотвращения преступности, с наиболее характерными для данного района проблемами, успешными методами по предотвращению преступности, разъясняют жителям микрорайона, как они могут стать «глазами и ушами» органов полиции, как нужно грамотно докладывать о преступлении, описывать подозреваемого, незнакомца, автомобиль, действия, определять место происшествия, все, что может помочь предотвращению и раскрытию преступлений.

## Совершенствование правовых основ взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике

В ст. 8 Закона прописаны условия и пределы применения физической силы членом добровольной дружины. Члены добровольной дружины во время проведения совместного с работниками ОВД действия по обеспечению общественного порядка имеет право применять физическую силу в целях пресечения действий лиц, нарушивших общественный порядок, для их задержания и передачи правоохранительным органам, если иные способы, не связанные с применением физической силы, не обеспечивают выполнения им функций по участию в обеспечении порядка.

В Республике Узбекистан в настоящее время, нет соответствующего закона, который регулировал бы общественные отношения при участии граждан в охране правопорядка. Однако, существуют общественные органы занимающиеся профилактикой правонарушений, это так называемые махаллинские комитеты – органы местного, территориального управления. Они управляют сходом граждан, осуществляют свою деятельность в городах, кишлаках, обеспечивают интересы населения этой территории, являются ответственными за претворение в жизнь национальных и нравственных ценностей, обычаев, традиций, входят в негосударственную структуру органов управления. Одним из направлений деятельности таких комитетов является индивидуальная профилактическая работа с лицами, склонными к правонарушениям, информацию о которых они получают от органов внутренних дел.

Таким образом, правовые основы взаимодействия ОВД Кыргызстана с общественными объединениями показали, что в нынешнем ее виде они малоэффективны. Существует объективная необходимость дальнейшего совершенствования вопросов правового обеспечения такого взаимодействия.

К сожалению, Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» и ФЗ Российской Федерации «Об общественных объединениях» не в полной мере отвечают сегодняшним потребностям развития системы общественных объединений правоохранительной направленности, поскольку они в своей деятельности волей-неволей реализуют публично-правовые функции правоохраны, что противоречит концепции вышеуказанных законов и содержащемуся в ней принципу взаимного невмешательства общественных объединений и государства.

Проведенный диссертантом анализ нормативно-правовых актов и отчетов о проделанной работе в сфере охраны правопорядка общественными объединениями правоохранительной направленности в Кыргызстане показал, что, хотя члены общественных объединений выполняют функцию ООП наряду с сотрудниками ОВД КР и подвергаются не меньшему риску, нежели последние, у них нет никаких закрепленных законом гарантий социальной защиты в случаях получения ими при выполнении правоохранительной деятельности телесных повреждений, увечий, или иного вреда здоровью.

Имеются пробелы в законодательстве Кыргызстана и по медицинской, материальной поддержке граждан, а также членов общественных объединений и народных дружинников, участвующих в обеспечении правопорядка. В связи с этим существует необходимость во внесении изменений и дополнений в действующее административное, уголовное и гражданское законодательство, во введении норм, предусматривающих ответственность за посягательство на жизнь и здоровье членов общественных объединений при выполнении ими функций по охране общественного порядка. Это необходимо сделать, чтобы правонарушители имели в виду, что члены общественных объединений выступают на страже правопорядка от имени общества и государства и их жизнь и здоровье, а также права и свободы законодательно защищены.

В частности, предлагается дополнить ч. 2 ст. 104 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» гл. XVI «Преступления против жизни и здоровья» Уголовного Кодекса Кыргызской Республики пунктом 11: «совершенное в отношении граждан, содействующих органам внутренних дел в охране общественного порядка».

Не лишним будет вспомнить, что в прежнем Уголовном кодексе РСФСР существовали статьи, в которых была предусмотрена уголовная ответственность за сопротивление представителю власти или представителю общественности, выполняющему обязанности по охране общественного порядка (ст.191); за сопротивление работнику милиции или народному дружиннику (ст.191(1)); посягательство на жизнь работника милиции и народного дружинника (ст.191 (2)) и ряд других.

Такого рода укрепление и законодательное обеспечение их прав позволит заложить фундамент в систему защиты членов общественных объединений и стимулировать правопослушное поведение граждан. Подобная система защиты является неким стимулом для вступления новых членов в ряды дружинников и активного выполнения ими обязанностей по обеспечению правопорядка.

Еще одним важным направлением стимулирования является материальное обеспечение. Каждый выход на охрану общественного порядка является тратой личного времени, поэтому есть необходимость в выплате компенсаций в виде денежного вознаграждения.

В 1943 г. американский психолог Абрахам Маслоу выявил высшую потребность человека в самоактуализации, реализации своих способностей и признании, одобрении своих достижений1. Поэтому и сегодня актуальна логическая система признания в виде, награждения граждан, содействующих органам внутренних дел, денежными премиями, грамотами, ценными, подарками, благодарностями, предоставлением различных льгот (бесплатный проезд в общественном транспорте, скидки на оплату жилищно-коммунальных услуг, медицинское страхование жизни и здоровья и т.д.).

Например, в Республике Казахстан, после принятия Правительством решения об усилении мер по охране общественного порядка, в 2004 г. были повсеместно пересмотрены планы единой дислокации комплексных сил, полиции, уплотнены наряды полиции и внутренних войск. В охране общественного порядка было задействовано 1400 автомобильных и 3840 пеших патрулей, а также 82 передвижных пункта и 180 стационарных постов полиции. К охране общественного порядка привлечены управленческий аппарат и слушатели учебных заведений МВД Республики Казахстан.

В результате принятых мер ежесуточный выход личного состава ОВД на охрану правопорядка на улицах и других общественных местах был увеличен с 10,5 до 18 тысяч сотрудников, и более 4 тысяч дружинников1. С их участием было задержано свыше 59 тысяч правонарушителей, раскрыто свыше двух тысяч преступлений. Намного расширилась сеть таких общественных объединений, как «Сарбазы», «Сакшы», студенческие отряды, консьержи. В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 августа 2000 г. №1243 «Правила поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, способствовавших предупреждению и пресечению преступлений» местными исполнительными органами выделено свыше 27 миллионов тенге. Принятые меры позволили повысить результаты деятельности нарядов комплексных сил полиции. Преступность в общественных местах снизилась на 7,7 %, в том числе на 5,3% сократилась уличная преступность2.

## Повышение эффективности организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка в Кыргызской Республике

Модель поддержания правопорядка, ориентированная на партнерские взаимоотношения полиции и общественности очень продуктивна. Цель работы полицейского как субъекта отношений в данном случае – организовать активное взаимодействие с гражданами до наступления серьезной проблемы в области сохранения правопорядка; своевременная корректировка возникающих проблем взаимоотношений между ними; профилактика криминогенных последствий межличностных конфликтов. В основе этой модели поведения сотрудника полиции, ориентированной на тесное взаимодействие с членами общества и рассчитанное на активное использование его потенциала, лежат такие понятия, как а) акцент на предупреждение – необходимость профилактики в рамках воздействия на отклоняющееся поведение отдельных граждан и поддержание порядка на закрепленной территории в процессе правового воспитания населения; б) позитивное взаимодействие как доброжелательное взаимоотношение сотрудников полиции и граждан, их объединений, способствующее возникновению у сторон взаимного расположения и готовности сотрудничать в целях обеспечения порядка и стабильности; в) партнерство как тесное взаимоотношение полиции с гражданами. Это позволяет сотрудникам полиции находиться в курсе оперативной ситуации в районе (например, быть осведомленными о фактах нарушений общественного порядка, что позволяет, быстро решать проблемы, устранять причины правонарушений и др.).

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что борьба с преступностью и обеспечение правопорядка с помощью различных целевых программ является одним из действенных методов взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений. Основным содержанием из них является расширение и активизация сотрудничества органов полиции с общественными объединениями и населением. Вместе с тем необходимо стремиться к тому, чтобы такие программы носили системный и комплексный характер с целью недопущения взаимодействия от случая к случаю и лишь по отдельным направлениям правоохранительной деятельности.

Проведенное диссертантом социологическое исследование, нацеленное на изучение мнения общественности о деятельности территориальных органов внутренних дел, показало, что существует проблема недоверия граждан органам внутренних дел, возникшая в связи с тем, что органы внутренних дел Кыргызской Республики давно не проводит мероприятия по укреплению связи с населением. На это указали 25% опрошенных респондентов. По мнению диссертанта, такие результаты опроса населения вполне закономерны, потому что наибольший акцент в деятельности милиции делается на борьбу с преступлениями и повышение показателей работы, тогда как профилактику сложно проводить ввиду большой загруженности сотрудников. Деятельность по составлению отчетов о работе с населением носит формальный характер, не подкрепленный реально проводимыми мероприятиями. Поэтому качественное взаимодействие сотрудников органов внутренних дел с членами общественных объединений в охране правопорядка позволит преодолеть проблему недоверия, внедряя в практику управления органами внутренних дел механизмы, обеспечивающие информационную открытость, публичность служб и подразделений МВД Кыргызской Республики.

Большая часть респондентов не чувствуют себя в безопасности или защищенными в общественных местах. По их мнению, сотрудники органов внутренних дел не в полной мере справляются поставленной задачей по охране общественного порядка. Население страны это видит и готово оказать помощь, но вопросы организации охраны общественного порядка остро нуждаются в правовом регулировании. Среди объективных факторов, наиболее существенно препятствующих эффективной деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, как считают сотрудники органов внутренних дел, так и члены общественных объединений является отсутствие в Кыргызстане специального закона, регулирующего участие граждан и общественных объединений в обеспечении правопорядка.

В современный период правоприменительная практика подтверждает, что органы внутренних дел и общественные объединения не могут взаимодействовать в полной мере из-за существующих препятствий или пробелов в праве, в частности, в отсутствии правовых и социальных гарантий деятельности членов общественных объединений в обеспечении правопорядка. В связи с этим существует объективная необходимость внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты Кыргызской Республики по защите прав и законных интересов членов общественных объединений, содействующих органам внутренних дел в обеспечении правопорядка.

Основой для совершенствования правовой базы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка должно стать принятие нового Закона Кыргызской Республики «Об участии граждан в обеспечении правопорядка», а также объективная необходимость внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты Кыргызской Республики.

В частности, диссертант предлагает внести изменения и дополнения в следующие нормативные акты:

а) главу XXVII Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности от 1 октября 1998 г. «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» дополнить новой статьей «Последствия воспрепятствования законной деятельности народного дружинника или члена общественного объединения» следующего содержания: воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или члена общественного объединения в ситуации их участия в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении гражданами противоправных действий влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот сомов;

б) дополнить ч. 2 ст. 104 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» гл. XVI «Преступления против жизни и здоровья» Уголовного Кодекса Кыргызской Республики пунктом11: «совершенное в отношении граждан, содействующих органам внутренних дел в охране общественного порядка».

Высокий уровень доверия граждан к сотрудникам милиции является необходимым условием взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями. Доверие означает, что каждый из субъектов в равной мере доверяет себе и контактеру, что оба взаимодействующих субъекта имеют сходные признаки: относятся к себе и друг к другу, как к равноценным партнерам. В этом случае можно говорить об идеальной модели взаимодействия, которая способствует возникновению партнерских отношений.