

На правах рукописи

Воронкова Наталья Викторовна

**Социально-политические аспекты взаимодействия
органов внутренних дел с институтами гражданского
общества и населением в охране общественного
порядка в современной России**

Специальность: 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



автор

Уфа 2007

Работа выполнена на кафедре социально-гуманитарных дисциплин
Уфимского юридического института МВД Российской Федерации

Научный руководитель:

доктор социологических наук,
профессор Егорышев С.В.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор Еникеев З.И.
кандидат политических наук
Кунакбаев Р.Х.

Ведущая организация:

Казанский юридический институт
МВД РФ

Защита состоится «25» мая 2007 г в 14 час на
заседании диссертационного совета К 212 013.02 в Башкирском государст-
венном университете по адресу: 450074, г Уфа, ул Фрунзе, 32, главный кор-
пус, ауд. 310

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башгосуниверситета

Автореферат разослан «21» апреля 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук, профессор



А А Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Переход российского общества в начале XXI века от кризисно-реформируемого состояния к устойчивому развитию был обусловлен позитивными результатами проводящихся рыночных реформ в экономике, демократизацией политической системы общества, осуществлением реформы местного самоуправления, повышением эффективности функционирования политических и социальных институтов и, прежде всего, института политической власти на всех уровнях

Следствием укрепления рыночных и демократических основ современного российского общества стало интенсивное формирование в нем институтов гражданского общества и рост их влияния на различные стороны общественной жизни, включая политико-правовую сферу и правоохранительную деятельность. Однако процесс формирования в стране гражданского общества идет непоследовательно и противоречиво, что снижает возможности складывания и использования созидательного потенциала гражданского общества

Одним из сильнодействующих факторов, сдерживающих развитие российского общества и государства, выступает современная преступность, которая в силу своих уровня, масштаба и особенностей представляет угрозу не только формирующемуся гражданскому обществу, но и суверенитету, и национальной безопасности государства

Данное обстоятельство позволяет рассматривать борьбу с преступностью и охрану общественного порядка в качестве общенациональных, политически и социально значимых задач, решение которых обеспечивается не только государством и его правоохранительными органами, но и усилиями гражданского общества и населением в целом

Вместе с тем, как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, правоохранительные органы не в состоянии сами, в одиночку, без широкой и активной общественной поддержки, противостоять преступности, сводя ее к социально-терпимому уровню. Такая поддержка особенно необходима сегодня органам внутренних дел (милиции)

Находящимся с середины 90-х годов XX века в стадии реформирования органам внутренних дел не удалось еще разрешить весьма острое противоречие между потребностями общества в общецивилизованном уровне безопасности и способностью органов внутренних дел, всей правоохранительной системы государства, обеспечить эту безопасность. Более того, в современном российском обществе сформировалась парадоксальная ситуация, когда, с одной стороны, гражданское общество как социальный институт в состоянии помочь и помогает государству в решении наиболее сложных политических и социально-экономических задач, к которым относится

борьба с преступностью, но, с другой стороны, преступность мешает развитию гражданского общества, затрудняя тем самым борьбу с нею

Разрешению этой парадоксальной ситуации мешает утрата в начале-середине 90-х годов прошлого века былой системы социальных связей между органами внутренних дел и общественностью, которая в настоящее время только начала формироваться вновь, а также то, что такие институты гражданского общества как политические партии, профессиональные союзы, ряд средств массовой информации не взаимодействуют в полной мере с органами охраны правопорядка в деле борьбы с преступностью

Наличие закономерной связи между уровнем взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением, с одной стороны, и состоянием правопорядка, с другой, делает эту проблему сегодня особенно актуальной, а, следовательно, и повышает необходимость ее изучения под углом зрения не только правового, социологического, управленческого, но и политологического подходов

Политологический аспект проблемы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в деле борьбы с преступностью и обеспечении общественной безопасности состоит в том, что в этом взаимодействии решается задача, имеющая, как отмечалось, выраженное политическое значение. Данное взаимодействие характеризует, с одной стороны, меру эффективности функционирования политической власти, государства, в лице органов внутренних дел, с другой стороны, эффективность гражданского общества, сформированность политико-правовой культуры и проявление политико-правовой активности населением. А это, в свою очередь, свидетельствует о демократичности политической системы общества, о состоянии и тенденциях развития его политической жизни

Кроме того, посредством взаимодействия с органами внутренних дел население через различные общественные формирования получает возможность для самостоятельной защиты своих прав и свобод, в пределах, закрепленных Конституцией РФ и законами РФ, а также осуществлять общественную правоохранительную деятельность в соответствии с действующим законодательством

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в силу своей комплексности изучаются представителями различных наук, но преимущественно эти вопросы составляют объект внимания правоведов. Философы, политологи и социологи в заметно меньшей степени обращались к изучению этой проблематики, хотя некоторые смежные проблемы исследованы достаточно хорошо

Отечественными и зарубежными авторами вслед за выдающимися представителями философской и общественно-политической мысли (Аристотель, Т. Гоббс, Д. Локк, Ж. Ж. Руссо, И. Кант, Г. В. Гегель, К. Маркс, Т. Пейн)

разработаны основные теоретико-методологические подходы к пониманию сущности феномена гражданского общества, сформированы традиции его изучения, раскрытия механизма взаимодействия гражданского общества и государства Это работы А Арато, Р Дарендорфа, И А Ильина, Т Маршалла, Дж С Милля, П Новгородцева, А де Токвиля

Несомненную методологическую значимость имеют публикации исследователей, содержащие современные интерпретации гражданского общества и раскрывающие особенности его формирования в России (Б С Гершунский, В Дзодзиев, Р Инглехарт, Д Кола, С Козн, Т Кузио, И М Модель и Б С Модель, Р Т Мухаев, С Перегудов, Ю М Резник, Р Роуз, Ю Хабермас и другие)

Несомненный интерес в контексте исследуемой проблемы представляют работы, авторы которых рассматривают региональные особенности формирования и развития институтов гражданского общества (И Р Гимаев, Ю Н Дорожкин, Р Х Кунакбаев, С Н Лаврентьев, В Л Савичев, Н Б Чувилина и другие)

Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением весьма подробно освещались в зарубежных изданиях и в литературе, издаваемой в советский период

русской истории Эти публикации полезны тем, что в них отражен отечественный и зарубежный опыт привлечения гражданского общества, добровольных общественных формирований к борьбе с преступностью и обеспечению общественного порядка

В начале 90-х годов XX века, в связи с утратой органами внутренних дел былых тесных связей с общественностью, изучение этой проблематики практически было свернуто Однако с середины 90-х годов, под воздействием целого ряда обстоятельств общественного развития, среди которых современная преступность занимала одно из ведущих мест, в обществе и руководстве органов внутренних дел возникло стремление воссоздать механизм социальной поддержки правоохранительной деятельности государства Этому же способствовала начавшаяся реформа органов внутренних дел

Меняющаяся практика заставила исследователей вновь обратиться к данной проблематике Здесь можно назвать работы М В Гончаровой, С В Егорышева, И М Исрафилова, Ю Ю Комлева, В Н Ростова, А А Чекалина и других

Обсуждению этих проблем было посвящено несколько научно-практических конференций, на материалах специальных исследований подготовлен ряд диссертаций

Политологический анализ механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением невозможен без учета специфики общественно-политического развития современной России, включая и особенности криминогенной обстановки Изучению этих проблем посвящены работы В А Волинского, К К Горяинова, А И Гу-

рова, В Н Кудрявцева, В К Левашова, Д А Ли, В А Лося и А Д Урсула, В П Милецкого, Г В Осипова, А Н Соколова и других авторов

Таким образом, по целому ряду проблем, составляющих предмет диссертационного исследования, имеется достаточный круг научных публикаций. Однако все возрастающая значимость проблемы преодоления преступности и обеспечения общественного порядка совместными усилиями органов внутренних дел и гражданского общества требует ее дальнейшего всестороннего изучения.

Высокая актуальность, большая теоретическая и практическая значимость проблемы, недостаточность ее изучения послужили причинами выбора темы диссертации.

Объектом диссертационного исследования является процесс взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка.

Предметом исследования выступают современные социально-политические предпосылки, особенности, тенденции развития процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

Цель диссертации заключается в политологическом анализе социально-политических условий, предпосылок, особенностей и тенденций развития процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в борьбе с преступностью и в обеспечении общественного порядка.

Исходя из цели, были поставлены и решались следующие задачи:

- рассмотреть, сложившиеся в политической науке теоретические подходы к анализу процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением,
- проанализировать влияние криминогенного фактора на процесс формирования гражданского общества в современной России,
- выделить наиболее существенные аспекты отечественного и зарубежного опыта сотрудничества правоохранительных органов с населением в деле борьбы с преступностью,
- проанализировать существующие и складывающиеся социально-политические условия и предпосылки, способствующие формированию нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в борьбе с преступностью и в обеспечении общественного порядка,
- раскрыть сложившиеся формы и направления взаимодействия органов внутренних дел с гражданским обществом и оценить их эффективность,
- разработать рекомендации по совершенствованию механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка.

Теоретико-методологическую основу диссертации составили фундаментальные труды классиков политической и обществоведческой науки, посвященные сущности гражданского общества и особенностям его взаимодействия с государством (Аристотель, Т Гоббс, Дж Локк, Н Макиавелли, Ж Ж Руссо, Г В Гегель, К Маркс, Т Пейн, А де Токвиль), а также работы современных отечественных и зарубежных исследователей гражданского общества, проблем и особенностей его взаимодействия с различными структурами государства

Особую значимость для выявления методологических основ исследуемой проблемы имели положения политической науки о политическом участии (Р Инглехарт), гражданской культуре (Г Алмонд, С Верба), политическом доверии и поддержке (Р Далтон, Л Пай)

Существенное значение имеют также материалы законодательства федерального и регионального уровней, а также ведомственные и муниципальные нормативно-правовые акты, определяющие статус, функции, регламент деятельности органов внутренних дел и общественных формирований правоохранительной направленности

Междисциплинарный характер исследуемой проблемы потребовал привлечения результатов фундаментальных и прикладных исследований не только в области политологии, но и криминологии, конституционного и административного права, социологии

Использовались также сравнительный (Д Кола, Г В Осипов, В О Руквишников), системный (Т Парсонс, Н Смелзер, Ж Т Тощенко, Ю Хабермас), исторический (Д А Вильямс, К С Гаджиев, А И Гуров) подходы, структурно-функциональный анализ (М Вебер, Р Дарендорф, В С Комаровский) В частности, исторический подход позволил рассмотреть механизм взаимодействия органов внутренних дел с гражданским обществом в некоторой временной перспективе, а сравнительный подход способствовал сопоставлению федерального и регионального отечественного, а также и зарубежного опыта подобного взаимодействия Использование структурно-функционального анализа позволило исследовать механизм взаимодействия органов внутренних дел и гражданского общества как целостный процесс, описать его структуру, функции, раскрыть детерминирующие факторы

Эмпирической базой работы стали опубликованные данные криминальной статистики по Российской Федерации и Республике Башкортостан, официальные отчеты МВД РФ и МВД РБ, а также опубликованные результаты социологических исследований, проведенных в 2000–2006 годах Институтом социально-политических исследований РАН, Аналитическим Центром Юрия Левады – «Левада-Центр», Всероссийским центром изучения общественного мнения и Фондом «Общественное мнение» Использованы также результаты социологических исследований, проведенных по двум стандартным опросникам с участием автора под руководством профессора С В Егорышева

в 2002–2006 годах в г. Уфе. Объем выборочной совокупности суммарно составил 6500 жителей города и 700 сотрудников органов внутренних дел.

В качестве методики построения выборки использовался метод квотного отбора (контролируемые квоты для населения: пол, возраст, образование, район проживания, социально-профессиональная принадлежность, для сотрудников милиции: стаж службы, подразделение и район, в которых проходит служба, категория аттестованного состава). Ошибка выборки не превышает 4 %.

Основными методами получения эмпирических данных, на основании анализа которых сделаны теоретические обобщения и выводы, явились анализ документов, анкетирование, вторичный анализ опубликованных статистических и социологических данных.

Научная новизна исследования может быть представлена в виде следующих положений, выносимых на защиту:

1 Обосновано, что в российском обществе преступность в силу ее современных особенностей (организованность, коммерциализация, проникновение в политику, агрессивность и др.) становится препятствием не только формирующемуся гражданскому обществу, но и угрозой национальной безопасности государства, что делает борьбу с ней важнейшей политической задачей, решение которой на социально одобряемом уровне возможно только в тесном взаимодействии органов внутренних дел с гражданским обществом и населением.

2 Доказано, что в демократическом, правовом государстве, в условиях гражданского общества, к созданию которых стремится современная Россия, создаются качественно новые социально-политические условия и предпосылки равноправного, взаимоответственного и эффективного взаимодействия общественности через различные формы самоорганизации и государственных органов в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка. Однако в условиях российской действительности процесс взаимодействия органов внутренних дел и общественности приобрел лишь эпизодические, локальные, преимущественно региональные формы, осуществляется без единого нормативно-правового, информационно-пропагандистского, организационного обеспечения и нередко носит характер очередной политической кампании.

3 Обосновано, что общественные объединения правоохранительной направленности как институт гражданского общества имеют ярко выраженную специфику, отличающую их от других институтов гражданского общества. Эти объединения создаются преимущественно государственными органами, функционируют под их непосредственным руководством и деятельность этих объединений в силу своей специфики требует дополнительного специального нормативно-правового обеспечения.

4 Раскрыта роль органов местного самоуправления, средств массовой информации, общественного мнения как средств выстраивания нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с общественностью. Показано,

что в современных условиях потенциал этих средств реализуется не полностью, в обществе сохраняется мнение о том, что бороться с преступностью должно преимущественно государство в лице правоохранительных органов

5 Установлено, что наиболее перспективными направлениями совершенствования механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением можно считать привлечение сил и возможностей политических партий, профсоюзов, органов местного самоуправления, ветеранов правоохранительных органов. Не реализован полностью потенциал конструктивного взаимодействия независимых средств массовой информации и органов внутренних дел

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты способствуют приращению знаний в сфере приобретших в последнее время большую актуальность, проблем борьбы с преступностью посредством выстраивания нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с гражданским обществом и населением. Исследование способствовало введению в научный оборот новой эмпирической информации и дополнению применяемых в изучении проблемы криминологических и социологических подходов ее политологическим анализом

Основные положения диссертационного исследования, сформулированные выводы и рекомендации могут быть использованы при составлении концепций, программ и планов осуществления в стране общественной правоохранительной деятельности, в совершенствовании работы органов внутренних дел и добровольных общественных формирований правоохранительной направленности, а также в учебном процессе, в ходе преподавания курсов политологии, политической социологии и ряда юридических дисциплин

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования нашли отражение в 11 научных публикациях автора общим объемом 3,6 п. л., а также в докладах и выступлениях на научно-практических конференциях различных уровней, среди которых такие, как научно-практическая конференция «Проблемы усиления социальной направленности деятельности органов внутренних дел», 5 февраля 2004 г. – г. Уфа, Всероссийская научно-практическая конференция «Образование и национальная безопасность России: проблемы, взаимосвязи, перспективы», февраль-апрель 2005 г. – г. Уфа, II Международная заочная научно-практическая конференция «Личность в современном образовательном процессе», 1 января – 29 февраля 2005 г. – г. Уфа

Результаты исследования докладывались на занятиях в системе служебной подготовки профессорско-преподавательского и начальствующего состава Уфимского юридического института МВД РФ

Структура работы, объемом в 186 страниц, включает введение, две главы по три параграфа каждая, заключение и библиографический список, содержащий 314 наименований

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности в литературе, формулируется цель и задачи исследования, показывается теоретическая и эмпирическая основы работы, раскрывается ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость

В **первой главе** диссертации «**Теоретические подходы к изучению взаимодействия гражданского общества и органов внутренних дел государства**» проводится анализ выработанных политической наукой теорий и концепций гражданского общества, положения которых можно рассматривать в качестве методологического инструментария для решения проблем, составляющих предмет диссертации, а также обозначаются основные теоретические рамки исследования

Первый параграф первой главы «**Основные интерпретации гражданского общества и особенностей его взаимоотношений с государством в политической науке**» раскрывает суть основных теоретических интерпретаций гражданского общества и особенностей его взаимоотношений с государством, основывающихся своими корнями в методологическом плане на философско-политических традициях, исходящих от Аристотеля, Т Гоббса, И Канта, Д Локка, Г Гегеля, К Маркса, Т Пейна, А де Токвиля. На базе этих традиций в последствии сложились и в настоящий момент существуют две основные трактовки гражданского общества. Согласно первой это общество идентифицируется с государством особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности, в силу чего оно может считаться цивилизованным, демократическим, то есть гражданским обществом.

Вторая трактовка гражданского общества связана с представлением о нем как об определенной сфере социума – сфере внегосударственных отношений, структур и институтов, системе независимых и автономных от государства институтов и отношений, основанных на свободе личности, политическом плюрализме и демократическом правосознании.

В данной интерпретации проявляется широкий подход к пониманию смысла понятия «гражданское общество».

В рамках этого подхода в последнее время в литературе вслед за Р Вейнером и Ю Хабермасом стало подчеркиваться значение для формирования основ гражданского общества различных ассоциаций в сфере экономики и бизнеса и новых, не зависящих от партий и государства самостоятельных социальных организаций, созданных на профессиональной основе (объединения фермеров, предпринимателей, работников интеллектуальных профессий и т д), что является свидетельством усложнения современной общественной структуры, динамизма и гибкости социально-экономических и политических процессов.

Поэтому гражданское общество можно определить как социальное пространство, сферу не опосредованных государством и независимых от него (но взаимодействующих с ним) многообразных и переплетающихся хозяйственно-экономических, семейно-родственных, культурных, этнических, религиозных, моральных, правовых и первичных политических взаимосвязей и взаимоотношений между свободными и равноправными индивидами и самостоятельными социальными институтами, в которых создаются условия для их самореализации, выражаются и реализуются, как индивидуальные, так и коллективные интересы и потребности. Это общество граждан с высоким социальным статусом, широкими и разнообразными правами их объединений, ассоциаций, организаций, где преобладают не вертикальные (господства и подчинения), а горизонтальные связи (конкуренции и солидарности).

Рассматривая взаимосвязь гражданского общества и государства, которая по А. де Токвилю составляет содержание основного вопроса общественно-политической жизни современного общества, т.к. от его решения в одинаковой мере зависят судьбы демократии и самого гражданского общества, в диссертации отмечается, что в условиях неразвитости и формируемости гражданского общества инициативу по его развитию принимает на себя государство, что имеет место в современной России. Свидетельством этому является создание, например, Общественной палаты при Президенте РФ или Общественных советов по соблюдению прав граждан при министерствах и управлениях внутренних дел.

Гражданское общество предполагает сформированность у индивида, группы, всего общества конкретных политических, правовых и социальных позиций, оценок, ценностных ориентаций, ожиданий и предпочтений, которые реализуются посредством объединения людей на основе добровольного выбора.

Общественные объединения граждан, в том числе и правоохранительной направленности, являясь продуктом и одновременно условием развития гражданского общества, выполняют в обществе и государстве реальные функции гражданской, включая политическую и правовую, социализации, социального контроля над деятельностью государственных структур, в том числе и органов охраны правопорядка, способствуют самоутверждению и самовыражению объединяемых ими индивидов, мобилизации их социальной и политико-правовой активности, развитию политической и правовой культуры, выстраиванию новых форм взаимоотношений с государством и оказанию ему конкретной помощи в решении важнейших политических, правовых и социальных задач.

В диссертации обосновывается, что применяемая сегодня в качестве методологического основания для анализа механизма взаимодействия ор-

ганов внутренних дел с общественными объединениями граждан в деле борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка, современная политологическая интерпретация гражданского общества нуждается в дополнении

Это обусловливается ярко выраженной спецификой общественных объединений правоохранительной направленности. Дело заключается в том, что в контексте современной политологической интерпретации гражданского общества, общественные объединения, как его важнейшие характеристики, рассматриваются преимущественно в качестве автономных, либо противостоящих государству, либо лояльных, но независимых от него общественных институтов, возникающих и развивающихся вне рамок государства. Общественные объединения правоохранительной направленности, которые как элемент гражданского общества, хотя и возникают на добровольной и моральной основе и функционируют в рамках правового поля, очерченного законами государства, но которые, взаимодействуя с правоохранительными органами как государственными структурами, нуждаются в дополнительном правовом и нравственном регулировании и социальном обеспечении. То есть они не могут эффективно функционировать вне конкретной организующей и координирующей роли государства.

Второй параграф первой главы «Проблемы формирования гражданского общества в современной России как условие эффективного взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в охране общественного порядка» посвящен анализу особенностей процесса формирования институтов гражданского общества.

В диссертации отмечается, что категория «гражданское общество» характеризует в целом идеальное состояние, в котором гражданское общество понимается как общецивилизационная демократическая ценность, как вектор развития человечества. Современный уровень общественного развития представляет собой лишь один из этапов в приближении человечества к воплощению идеи гражданского общества. При этом в различных странах этот этап приобретает так или иначе выраженные национальные черты и особенности, проявляется в различных стадиях сформированности гражданского общества.

В параграфе на основе анализа теоретических источников и социологических данных показывается, что процесс формирования гражданского общества в современной России в связи с осуществлением рыночных преобразований и демократизацией общественно-политической жизни получил свое реальное воплощение, что проявляется в суверенизации составных частей общества, расширении гражданских прав и возможностей для их реализации в разгосударствлении собственности, в начале формирования среднего класса. В то же время делается вывод о том, что процесс этот идет противоречиво, не все признаки гражданского общества проявились,

имеются попытки государства ограничить роль и влияние имеющихся институтов гражданского общества, подменить их собою

Несмотря на действие ряда противоречивых тенденций, характеризующих сегодня процесс формирования гражданского общества, в социуме и во властных структурах созрело понимание необходимости установления тесного конструктивного диалога между государством и обществом с целью привлечения широких слоев общественности и имеющихся институтов гражданского общества к решению насущных социально-политических и экономических проблем, связанных с переходом страны от кризисно-реформируемого состояния к устойчивому развитию. Гарантией устойчивого развития как раз и является расширяющееся взаимодействие государства и гражданского общества.

Одной из таких существенных проблем, не только мешающей процессам социальной и политической трансформации, но и угрожающей национальной безопасности России, самому гражданскому обществу выступает современная преступность, которая стремится активно влиять на политическую жизнь и властные структуры, снижая их эффективность. По данным наших исследований, проведенных в 2002–2006 гг. среди социальных угроз, вызывающих особое беспокойство населения, опасение стать жертвой преступления занимает устойчивое третье место. Также на протяжении всех этих лет 40 % респондентов опасаются, что их дети могут быть вовлечены в преступную деятельность. Поэтому 32 % респондентов из числа сотрудников органов внутренних дел и 24 % из числа населения считают взаимодействие органов внутренних дел с общественностью действенным фактором повышения эффективности работы милиции и укрепления правопорядка.

В параграфе показывается, что, несмотря на существенную социально-политическую значимость проблемы борьбы с преступностью, такие институты гражданского общества, как политические партии, профсоюзы, общественно-политические движения, молодежные организации и объединения практически устранились от работы по противодействию преступности. Весьма противоречива здесь роль СМИ, их потенциал используется далеко не полностью. Инициатива взаимодействия с этими институтами гражданского общества исходит от органов внутренних дел, а не наоборот.

В третьем параграфе первой главы «Отечественный и зарубежный опыт взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением» подчеркивается, что, находясь в стадии реформирования, органы внутренних дел самостоятельно без широкой социальной поддержки не в состоянии эффективно противостоять преступности и обеспечить общественный порядок на социально одобряемом уровне. В этой связи в настоящее время особую актуальность приоб-

рела проблема выстраивания нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением, механизма, адекватного новым экономическим и социально-политическим условиям современной России, создать который невозможно без учета и продуманного использования имеющегося отечественного и зарубежного опыта взаимодействия правоохранительных органов с населением. Этот опыт сегодня, как отмечается в диссертации, является важнейшей предпосылкой выстраивания нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с населением и формирующимися в современной России институтами гражданского общества.

Если в советский период отечественной истории в силу отсутствия в стране гражданского общества органы внутренних дел не могли по примеру зарубежных стран опереться на его институты, но взаимодействие с населением, осуществляемое даже в формализованном виде, приносило заметные результаты в деле обеспечения общественного порядка.

Участие граждан в общественной правоохранительной деятельности приобрело массовый характер. Так, например, добровольные народные дружины насчитывали в своих рядах к 1987 году 14 млн человек, в стране действовало 50 тыс общественных пунктов охраны правопорядка. Однако в начале 90-х годов в начале процесса рыночных реформ этот механизм социальных связей был разрушен и правоохранительные органы остались без социальной поддержки в противоборстве преступности, ставшей угрозой не только экономическим, но и политическим преобразованиям.

Более того, как показывает зарубежный опыт, взаимодействие правоохранительных органов с населением способствует установлению общественного контроля над ними. Утрата подобного социального контроля над органами внутренних дел стала одной из причин их коррумпированности и бюрократизации.

В отличие от России в развитых зарубежных странах ранее и теперь взаимодействие органов охраны правопорядка с населением и институтами гражданского общества не носят массового характера, но формы этого взаимодействия достаточно разнообразны. А главное, они адаптированы к условиям рыночного, демократического общества, к условиям правового государства, а, следовательно, использование их может быть весьма полезным.

В диссертации обосновывается, что активное участие населения в деятельности народных дружин, других общественных формирований служило примером «социального партнерства» между государством и его гражданами, выступало свидетельством доверия населения органам внутренних дел, поддержки предпринимаемых ими мер для обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Одновременно возрастала мера ответственности самого населения по решению злободневных проблем своей

жизнедеятельности Участие граждан в охране правопорядка указывало на особую социально-политическую значимость этого дела, а так же позволяло милиции высвобождать значительные силы и средства для борьбы с серьезными преступлениями, способствовало получению оперативной и достоверной информации о фактах готовящихся или уже совершенных преступлений

Взаимодействие общественности с органами внутренних дел оказывало благоприятное воздействие на профессиональную ориентацию молодежи, прививало им любовь к профессии сотрудника правоохранительных органов

Вторая глава диссертации «Совершенствование процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в борьбе с преступностью и охране общественного порядка» посвящена анализу современных социально-политических условий и предпосылок выстраивания нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и общественностью, рассмотрению и оценке уже сложившихся и складывающихся форм этого взаимодействия, а также обоснованию путей его совершенствования

В первом параграфе второй главы **«Социально-политические условия и предпосылки взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и общественностью»**, опираясь в методологическом плане на концепцию трех измерений политической культуры («удовлетворенность», «доверие» и «поддержка») Р Инглехарта и положения о факторах доверия к институтам власти Г Алмонда и С Верба, доказывается, что участие граждан в общественных формированиях правоохранительной направленности, взаимодействие их с органами внутренних дел в других формах напрямую зависит от того, насколько граждане удовлетворены состоянием тех или иных сфер общественной жизни, включая политико-правовую сферу, тем, как работают органы власти и управления, общественные организации, другие институты гражданского общества по обеспечению безопасности личности и общества от преступных посягательств, насколько граждане доверяют органам внутренних дел и в какой мере сами готовы оказывать им содействие

В диссертации на основе статистического и социологического материала, общероссийского и регионального уровней, часть которого представлена результатами исследований, проведенных диссертантом, обосновывается, что складывание условий и предпосылок для нового механизма взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в современном российском обществе, включая региональный уровень его организации, происходит непоследовательно и

противоречиво. Вместе с тем, как отмечается в параграфе, в настоящее время проявилась устойчивая тенденция формирования и развития благоприятных условий и предпосылок для эффективного взаимодействия органов внутренних дел и общественности, многие из которых не являются достаточными, имеют региональные особенности проявления и нуждаются в дальнейшем развитии.

К таким условиям и предпосылкам, рассмотренным в диссертации, относится уровень доверия населения органам внутренних дел и мера удовлетворенности их работой. Так, в 2006 году 14 % респондентов по России в целом и 23 % по Республике Башкортостан выразили доверие правоохранительным органам. В 2003 году таковых было соответственно 11 % и 15 %. Также в 2006 году 35 % респондентов в целом по России и 57 % по Республике Башкортостан были удовлетворены работой органов внутренних дел. В 2003 году, например, в Республике Башкортостан удовлетворенность выражали только 28 % респондентов.

В числе благоприятных условий, способствующих эффективному взаимодействию органов внутренних дел с общественностью заметную роль приобретает снижение в обществе уровня страха перед криминальной угрозой. Исследования, проводимые на федеральном уровне свидетельствуют, что в среднем 60 % людей, ставших жертвами преступления за помощью в органы внутренних дел не обращаются. В Республике Башкортостан таковых 45 %. Причем, показатель этот уменьшается (в 2002 г. за помощью в республике не обращались 54 % респондентов). Среди причин не обращения преобладает отсутствие веры, что помощь будет оказана, но и этот показатель снижается (2002 г. – 31 %, 2005 г. – 28,8 % опрошенных по Республике Башкортостан). Страх перед преступниками как причину не обращения в 2002 г. указали 16 % опрошенных в республике, а в 2005 г. – 7 %.

Важным условием взаимодействия населения и органов внутренних дел выступает правовая культура, рассмотренная в диссертации под углом зрения правовой и виктимологической грамотности населения и его информированности о работе органов внутренних дел. В диссертации делается вывод, что эти характеристики правовой культуры оцениваются показателями, имеющими среднее значение. В то же время исследования фиксируют тенденцию повышения уровня информированности респондентов о содержании и результатах работы органов внутренних дел. Так, например, об этой работе в 2003 г. были хорошо информированы 9 % и частично 36 % опрошенных в Республике Башкортостан, то в 2006 году таковых стало соответственно 15 % и 42 %.

В параграфе раскрываются факторы, влияющие на уровень правовой информированности граждан, дается оценка работе органов внутренних дел по повышению этого уровня.

К благоприятным условиям взаимодействия органов внутренних дел и общественности относятся заметный рост готовности граждан обратиться за помощью в милицию, если им будет угрожать криминальная опасность (в 2002 г – 60 %, в 2006 г – 76 % опрошенных по Республике Башкортостан), или станут свидетелями преступления (в 2004 г – 24 %, в 2006 г – 37 %), а также оказывать содействие милиции в различных формах (в 2002 г. – 28 %, в 2006 г – 35 %) При этом 51 % респондентов, опрошенных нами в 2006 году, одобрили идею воссоздания добровольных общественных формирований правоохранительной направленности типа народных дружин

Имеющаяся практика функционирования в регионах России подобных общественных формирований, принятие региональных правовых актов, регламентирующих их деятельность, а также имеющиеся позитивные ее результаты являются важнейшими условиями и предпосылками дальнейшего эффективного взаимодействия органов внутренних дел и населения в охране общественного порядка В диссертации обосновывается, что идея совместного обеспечения законности и правопорядка государства и населения может стать одной из составляющих национальной идеи в целом

Во втором параграфе второй главы **«Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и охране общественного порядка»** рассматриваются содержание и формы общественной правоохранительной деятельности В настоящее время в стране идет процесс возрождения различных форм участия населения в общественной правоохранительной деятельности В результате создано и функционирует 34,5 тыс общественных формирований правоохранительной направленности, насчитывающих в своих рядах 350 тысяч человек С участием этих добровольных общественных формирований в одном только 2005 году раскрыто 39,1 тыс преступлений (для сравнения в 2004 г – 30 тыс преступлений), задержано 265 тыс правонарушителей, из них 18,1 тыс за совершение преступлений

В параграфе анализируются основные направления взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений правоохранительной направленности, институтов гражданского общества, в числе которых совместный анализ состояния общественного порядка, криминологический и социальный мониторинг, планирование совместных мероприятий по профилактике правонарушений и преступлений, обучение членов общественных объединений методам работы по охране правопорядка, повышение их общей правовой и виктимологической грамотности, обеспечение оперативного руководства со стороны органов внутренних дел во время проведения мероприятий по охране общественного порядка, взаимодействие с участковыми уполномоченными милиции по обеспечению порядка на административных участках, взаимодействие с инспекторами по делам несо-

вершеннолетних по профилактике преступлений среди детей и подростков, совместное патрулирование улиц дружинников и сотрудников патрульно-постовой службы милиции

В ходе анализа этих направлений в диссертации ставится вопрос о соотношении и взаимосвязи общественных и профессиональных начал в содержании общественной правоохранительной деятельности. Ведь если сама правоохранительная деятельность как вид профессиональной деятельности имеет ярко выраженные особенности, строго регламентируется законодательством и нравственными нормами Кодекса чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, сопряжена с риском и большими физическими и нравственно-психологическими нагрузками и требует особой личностной предрасположенности к ней тех, кто ею занят и специальной профессиональной подготовки. То общественная правоохранительная деятельность специфична в том, что она не связана с выполнением людьми сугубо профессиональных функций и осуществляется на общественных началах, но также нуждается в специальном правовом и нравственном регулировании, социальном и правовом обеспечении, также требует личностной предрасположенности и, по крайней мере, начальной подготовленности тех, кто ее осуществляет.

Участие общественности в деле борьбы с преступностью и обеспечении общественного порядка с полным на то основанием можно назвать проявлением гражданского мужества, активной жизненной позиции.

В параграфе анализируется работа таких общественных формирований правоохранительной направленности как добровольные народные и казачьи дружины, местные сообщества, добровольные помощники следователей, институт консьержей, советы общественности при социально-профилактических центрах, общественные советы при МВД субъектов федерации и УВД городов, раскрывается их специфика и показываются региональные особенности.

В диссертации подчеркивается, что региональная специфика, проявляется в различной активности руководства регионов, органов местного самоуправления, самого населения и общественных объединений в оказании помощи органам внутренних дел, в проявлении инициативы по созданию общественных формирований правоохранительной направленности, по изучению и внедрению имеющегося положительного опыта, по стимулированию гражданской инициативы и ее правовому закреплению и регулированию.

В работе освещается позитивный опыт работы общественных формирований правоохранительной направленности республик Башкортостан, Бурятия, Татарстан, Краснодарского края, Вологодской, Воронежской, Нижегородской и ряда других областей. При этом подчеркивается, что в

ряду различных форм общественных объединений правоохранительной направленности преобладают добровольные народные дружины, создание которых часто осуществляется административным путем и поэтому имеет черты локальности и формализма

В третьем параграфе второй главы «Пути совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населения» подчеркивается, что пути совершенствования деятельности по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка пересекаются на трех уровнях 1 – государственном, включая межгосударственное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с преступностью, 2 – общественном, на котором как раз проявляется сфера взаимоотношения и взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества, общественными формированиями правоохранительной направленности, 3 – личностном, предполагающем осуществление каждым гражданином правопослушного поведения, проявления открытого неприятия социальных отклонений и активного противодействия им

Эти уровни, а также задачи, стоящие перед органами внутренних дел и общественными формированиями правоохранительной направленности в деле борьбы с преступностью и охраны общественного порядка служат основаниями для выявления и анализа путей совершенствования процесса их взаимодействия

В диссертации обосновывается, что в числе одного из таких значимых сегодня путей, выступает назревшая необходимость совершенствования законодательного обеспечения взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и общественностью

Общественные формирования правоохранительной направленности работают сегодня в региональном правовом поле, которое существенно различается в зависимости от финансовых возможностей каждого конкретного субъекта Российской Федерации. Отсюда различная результативность работы этих формирований, сохраняющаяся неопределенность их правового статуса, отсутствие единых действующих в рамках всей страны, социальных и правовых гарантий лицам, осуществляющим поддержку органам внутренних дел в их профессиональной деятельности. Поэтому сегодня необходимо доработать и принять Федеральный закон «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка», проект которого существует с 1997 года

В параграфе подчеркивается, что совершенствование процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества должно осуществляться по линии налаживания конструктивного сотрудничества с политическими партиями и профсоюзами, которые через своих

членов могут оказать существенную помощь в организации общественных формирований правоохранительной направленности, в правовой и виктимологической пропаганде среди населения, в разработке, принятии и реализации соответствующих законопроектов, в формировании позитивной общественной оценки участия населения в правоохранительной деятельности. Сегодня правоохранительным органам необходима не только социальная поддержка со стороны гражданского общества, но и политическая поддержка со стороны государства.

В оказании политической поддержки органам внутренних дел, как доказывается в диссертации, большую роль могут сыграть средства массовой информации и общественные советы при МВД субъектов федерации и УВД городов и районов. Эти институты гражданского общества способны осуществлять действенный социальный контроль за работой органов внутренних дел. Чем больше общественных формирований будет взаимодействовать с органами внутренних дел и помогать им, тем более открытыми и эффективными станут результаты их деятельности, тем больше возникнет препятствий формализму, бюрократизации и коррупции в их делах.

Одним из перспективных путей совершенствования процесса взаимодействия органов внутренних дел с общественностью через общественные формирования правоохранительной направленности должен стать путь создания специализированных подобных формирований, состоящих из ветеранов силовых структур, специалистов различных отраслей науки и техники, усилия которых были бы направлены на оказание помощи подразделениям органов внутренних дел в решении конкретных задач, например, органам следствия и дознания, дорожно-патрульной службы, ГИБДД, уголовного розыска, участковым уполномоченным милиции, инспекторам по делам несовершеннолетних.

По мере укрепления и развития институтов гражданского общества будут создаваться дополнительные позитивные условия для эффективной системы социальной и политической поддержки органов охраны правопорядка в их борьбе с преступностью и обеспечении общественной безопасности.

В заключении сделаны общие выводы по диссертации и сформулированы практические рекомендации, направленные на совершенствование процесса взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением.

Результаты диссертационной работы отражены в следующих публикациях автора:

1 Воронкова НВ Социально-политическая составляющая в деятельности органов внутренних дел / НВ Воронкова // Проблемы усиления социальной направленности деятельности органов внутренних дел. Материалы научно-

практической конференции (5 февраля 2004 г г Уфа) – Уфа Информационный бюллетень администрации г Уфы, 2004 – № 2 (15) – С 64–66 (0,2 п л)

2 Воронкова Н В Современная преступность – угроза формирующемуся в России гражданскому обществу и национальной безопасности государства / Н В Воронкова // Образование и национальная безопасность России проблемы, взаимосвязи, перспективы Материалы Российской научно-практической конференции (февраль-апрель 2005 г г Уфа) Ч 1 – Уфа Восточный университет, 2005 – С 114–116 (0,1 п л)

3 Воронкова Н В Борьба за здоровье нации, детей, молодежи не возможна без поддержки СМИ / Н В Воронкова, Л А Менчикова // Личность в современном образовательном процессе Материалы II Международной открытой заочной научно-практической конференции (1 января – 28 февраля 2005 г г Уфа) – Уфа Восточный университет, 2006 – С 31–33, авторский объем 0,1 п л

4 Воронкова Н В Влияние средств массовой информации на противоправное поведение несовершеннолетних / Н В Воронкова // Личность в современном образовательном процессе Материалы II Международной открытой заочной научно-практической конференции (1 января – 28 февраля 2005 г г Уфа) – Уфа Восточный университет, 2006 – С 33–36 (0,2 п л)

5 Воронкова Н В Современные теоретико-методологические подходы к изучению взаимодействия гражданского общества и государства / Н В Воронкова // Юридическая ответственность проблемы теории и практики Сборник научных статей – Уфа Восточный университет, 2006 – С 30–35 (0,3 п л)

6 Воронкова Н В Современные формы участия общественности в обеспечении правопорядка и борьбе с преступностью / Н В Воронкова // Молодежь, образование, наука Материалы 1-й межвузовской научной конференции аспирантов и молодых ученых (22 марта 2006 г г Уфа) – Уфа Восточный университет, 2006 – С 107–111 (0,3 п л)

7 Воронкова Н В Предпосылки, формы и направления развития процесса взаимодействия органов внутренних дел с общественностью / Н В Воронкова // Грани познания Сборник научных трудов молодых ученых – Уфа Восточный университет, 2006 – № 9 – С 65–76 (0,8 п л)

8 Воронкова Н В Общественное мнение в деятельности органов внутренних дел / Н В Воронкова, Г В Лысов // Грани познания Сборник научных трудов молодых ученых – Уфа Восточный университет, 2006 – С 77–86, авторский объем 0,3 п л

9 Воронкова Н В Исторический опыт и проблемы участия общественности в обеспечении правопорядка в советский и постсоветский периоды истории России / Н В Воронкова // Вестник ВЭГУ Научный журнал – 2006 – № 27/28 – С 14–20 (0,8 п л)

10 Воронкова Н В Предпосылки и некоторые формы взаимодействия органов внутренних дел с общественностью / Н В Воронкова // Вестник Башгосуниверситета Научный журнал – 2006 – № 3 – С 125–129 (0,3 п л)

11 Воронкова Н В Воздействие средств массовой информации на преступность / Н В Воронкова // Трибуна молодых исследователей Межвузовский сборник научных работ / Под общ ред канд юрид наук Р В Нигматуллина – Уфа ОН и РИО УЮИ МВД РФ, 2006 – С 83–85 (0,2 п л)

Воронкова Наталья Викторовна

Социально-политические аспекты взаимодействия
органов внутренних дел с институтами гражданского
общества и населением в охране общественного
порядка в современной России

Специальность: 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано к печати 20 04 2007 г. Формат 60×84 1/16
Гарнитура «Таймс» Бумага писчая Отпечатано на ризографе
Усл. печ. л. 1,5 Тираж 100 экз. Заказ № 190 Цена договорная

Издательство «Восточный университет»
Восточного института экономики, гуманитарных наук, управления и права.
Типография издательства «Восточный университет».
450105, г. Уфа, ул. М. Рыльского, 9/1