

**АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

---

**Посвящается 30-летию  
Государственной независимости  
Республики Таджикистан**

**Н.Д. ВАЛИЕВ, М.А. АМРУДИНЗОДА  
Б.Р. БУХОРИЗОДА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ  
ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН С  
ОБЩЕСТВЕННЫМИ  
ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

**МОНОГРАФИЯ**

*Под редакцией кандидата юридических наук, доцента  
Шарифзода Ф.Р.*

Душанбе  
«Балогат»  
2020

**Валиев Навруз Дустмуродович** – начальник кафедры административного права и административной деятельности факультета №4 Академии МВД Республики Таджикистан, к.ю.н., майор милиции.

**Амрудинзода Мухридин Амрудин** – начальник факультета №3 Академии МВД Республики Таджикистан, к.ю.н., майор милиции.

**Бухоризода Бехруз Рустам** (Бухориев Бехруз Рустамович) – заместитель начальника факультета №2 Академии МВД Республики Таджикистан, к.ю.н., капитан милиции.

Рецензенты:

**Редкоус В.М.** – ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФБГУ (ИГП РАН) «Институт государства и права Российской академии наук», д.ю.н., профессор.

**Ястребова А.И.** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», к.ю.н., доцент.

**Валиев Н.Д., Амрудинзода М.А., Бухоризода Б.Р.** Административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями. Под ред. к.ю.н., доцента **Шарифзода Ф.Р.** – Душанбе: «Балогат», 2020. - 196 с.

В монографии авторами предпринята попытка анализа административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с и общественными объединениями, определены административно-правовые статусы народных дружин и иных общественных объединений, участвующих во взаимодействии с милицией и др. Изучены правовые основы полномочий органов внутренних дел в области взаимодействия с общественными объединениями. Предложено различать профессиональный и непрофессиональный мониторинг. Даны рекомендации по необходимости предусмотреть возможность вступления во взаимодействие и других общественных объединений, а также возможность создания в республике общественных объединений правоохранительной направленности по опыту Российской Федерации.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов, преподавателей, научных работников и юристов-практиков, а также всех заинтересованных читателей.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
-----------------------	----------

## **Глава I. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями**

§1.1. Общие теоретико-правовые предпосылки взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан.....	10
§1.2. Административно-правовые статусы народных дружин и иных общественных объединений, участвующих во взаимодействии с милицией.....	40
§1.3. Правовые основы полномочий органов внутренних дел в сфере взаимодействия с общественными объединениями .....	64

## **Глава II. Практика взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан и зарубежных стран с общественными объединениями**

§2.1. Формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан .....	89
§2.2. Взаимодействие органов внутренних дел зарубежных стран с общественными объединениями.....	110
§2.3. Основные направления совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями.....	131

<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>140</b>
-------------------------	------------

<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>146</b>
--------------------------------	------------

<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>171</b>
-------------------------	------------

## ВВЕДЕНИЕ

Потребности развития административно-правовой науки Республики Таджикистан и практическая значимость использования потенциала общественных объединений в решении задач, возложенных республиканским законодательством на органы внутренних дел Республики Таджикистан, важность обретения милицией общественной поддержки, укрепления доверия населения, расширения и укрепления делового сотрудничества с организациями и объединениями различной направленности, непрерывный поиск новых форм участия в решении комплекса социальных проблем (в сфере борьбы с наркоманией, беспризорностью и т.д.), правовое воспитание граждан, утверждение принципов открытости, гласности, отчетности, обратной связи в процессах взаимодействия ОВД с общественными объединениями на современном этапе обуславливает актуальность исследования.

Начиная с 2013 г. в Республике Таджикистан в сотрудничестве с ОБСЕ проводится реформирование милиции, призванное учесть преобразования, происходящие в обществе. Существенные изменения в правовой системе, в первую очередь в сфере судопроизводства, требуют изменения правоприменительной практики. Центральным звеном утвержденной Стратегии реформирования милиции является развитие взаимодействия милиции с населением, гражданским обществом, средствами массовой информации. Реформирование проводится под девизом: «Милиция – это народ, народ – это милиция».

Руководитель государства Эмомали Рахмон, выступая на празднике, посвященном Дню таджикской милиции, обратил особое внимание на то, что обеспечивать мир, стабильность, общественный порядок и спокойствие граждан должны сотрудники правоохранительных органов, прежде всего –

органов внутренних дел<sup>1</sup>. В своем выступлении он подчеркнул, что необходимо налаживать связь и привлекать общественные объединения к сотрудничеству с органами внутренних дел для участия в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, профилактике противоправных деяний.

Таджикское общество испытывает потребность в общественном порядке и безопасности, готово активно действовать в этом направлении и осознает необходимость совместных действий с органами внутренних дел. Однако республиканское законодательство предусматривает возможность взаимодействия с органами внутренних дел только добровольных дружин, основанное в соответствии с правовыми принципами советского права на патерналистской модели.

Практика опережает законодательный процесс. Идет активный поиск новых форм и методов взаимодействия, расширяется круг субъектов, вступающих в партнерские отношения с милицией, повсеместно создаются общественные советы по содействию реформе милиции.

В связи с изложенным разработка административно-правовых проблем широкого взаимодействия милиции с общественными объединениями различных организационно-правовых форм, добровольными дружинами, иными институтами гражданского общества является актуальной для Республики Таджикистан.

Теоретические основы юридических наук в Республике Таджикистан заложены в работах Н.Б. Азимова, А. Асадова, Н.А. Абдуллоева, З. Ализода, Б. Бобохонова, З.Х. Искандерова, М. Исоева, А.Г. Кодирова, А. Махмудова, И.Ш. Мирзоева, Г.М. Мирзоева, Ч.С. Муртазакулова, З.А. Насриддино-

---

<sup>1</sup> Торжественное собрание по случаю Дня таджикской милиции Электронный ресурс: URL: <http://www.president.tj/Русский/node/7876> (Дата обращения 14.08.2015 г.).

ва, М.З. Рахимова, Ш.Н. Саидова, А. Сафарова, А.Ф. Холикова, Б.Т. Худоерова, Т. Шариопова и др. Административное право в Таджикистане развито слабо и представлено преимущественно работами российских ученых.

Правовые и организационные основы деятельности органов исполнительной власти, включая вопросы взаимодействия в Российской Федерации в разных аспектах рассматривались в работах Ю.Е. Аврутина, В.М. Артемова, Н.В. Воронкова, И.В. Гончарова, В.А. Джемелинского, А.А. Дарко, С.В. Егорышева, Е.В. Киричека, Н.М. Кониная, С.Л. Коршунова А.В. Левченкова, В.М. Манохина, Е.А. Маслова, А.П. Матвеева, Н.Д. Нечевина, Л.И. Овчинникова, В.А. Половинкина, И.В. Потапенковой, В.М. Редкоуса, Ю.В. Соболевой, Г.Н. Сусловой, И.Р. Такаева, О.В. Челнокова, Д.В. Шутько, А.И. Ястребовой, М.А. Яворского.

Исследованию деятельности органов внутренних дел (милиции) в различные исторические периоды и их взаимодействию с общественными объединениями посвящены работы А.В. Быкова, М.И. Еропкина, В.В. Макеевой, Р.С. Мулукаева, Г.С. Працко, Л.П. Рассказова, Д.И. Шинджикашвили.

Поиску путей упорядочения социально-правовых отношений, общественного порядка, совершенствования механизмов организации совместной деятельности граждан и органов внутренних дел (милиции) посвящены исследования К.И. Бурдина, В.Ю. Кокорева, К.Н. Серова, А.Н. Гончаровой, В.С. Грачева, Н.Д. Нечевина, Р.А. Ромашова, Л.И. Овчинниковой, В.Г. Румянцевой.

Довольно глубокий анализ международного опыта взаимодействия общественности и полиции в сфере охраны общественного порядка с целью поиска решений для использования в российской практике осуществлен А.В. Лысовой, В.Д. Малковым, А.Ф. Токаревым.

В Республике Таджикистан отдельные аспекты участия гражданского общества в борьбе с уголовными преступле-

ниями и административными правонарушениями рассматривались в работах ученых. В то же время, в работах авторов рассматривались только отдельные аспекты взаимодействия. Так, в диссертационном исследовании М.А. Нажбудинова исследованы отношения, возникающие в совместной деятельности органов внутренних дел и институтов гражданского общества по противодействию наркотизации населения, Р.Х. Рахимов и Д.М. Зоиров обращались в своих работах к вопросам взаимодействия следователя и милиции, Ф.С. Хайруллоев - межкультурным взаимодействием. П.А. Насуров исследовал проблемы взаимодействия в сфере миграции, К.Х. Солиев интересовался вопросами взаимодействия в сфере международных отношений. А.Ш. Одинаев исследовал проблемы взаимодействия институтов малого бизнеса. А.Ш. Розикзода обращался к историческим аспектам деятельности милиции. Р.Ш. Сотиволдиева интересовали проблемы взаимодействия общества и государства, а Ф.Р. Шарипова – взаимодействия органов судебной власти. В комплексе проблемы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в свете проводимой в Республике Таджикистан реформы органов внутренних дел ранее учеными не рассматривались.

В монографии впервые проведено комплексное рассмотрение теоретико-правовых основ взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями на примере административно-правового регулирования данной деятельности в Республике Таджикистан и с учетом опыта в регламентации и реализации соответствующих общественных отношений в Российской Федерации и в других странах. В ходе исследования выявлены достоинства и недостатки существующего административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан, обоснована необходимость внесения изменений в действующее законодательство данного государства.

Авторами предложена система принципов взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, в том числе раскрыт такой новый для науки административного права специальный принцип, как узнаваемость и доступность сотрудников милиции (полиции).

О новизне исследования свидетельствуют разработанные и обоснованные в монографии предложения по совершенствованию правовой основы для взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, включая авторский проект Инструкции о порядке взаимодействия добровольных дружин с органами внутренних дел и новые положения, предлагаемые для включения в разрабатываемый проект закона Республики Таджикистан «О полиции». Кроме того, предлагается внести изменения в законы «Об общественных объединениях», «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Выводы и предложения, содержащиеся в монографии, могут использоваться в дальнейших научных разработках проблем в сфере взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан и Российской Федерации. Кроме того, теоретическая значимость определяется выводами и обобщениями, относящимися к современному уровню взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, которые позволяют расширить и дополнить знания в данной сфере, а также эффективно использовать их в образовательном процессе, профессиональной служебной подготовке сотрудников МВД и членов общественных объединений правоохранительной направленности.

Практическое значение монографического исследования заключается в том, что содержащиеся в нем анализ, выводы и предложения по различным аспектам взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и



административно-правового регулирования данных правоотношений, направлены на повышение эффективности реализации целей и задач, стоящих перед этими субъектами. Сформулированные выводы имеют значение для развития общей концепции деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан, позволяя совершенствовать различные научные направления в рамках рассматриваемой авторами темы. Реализация достижений монографического исследования возможна посредством внедрения его теоретических, организационных и нормативных положений в законодательство Республики Таджикистан, регулирующее общественные отношения между органами внутренних дел и общественными объединениями, в частности, в ведомственные нормативные правовые акты и программу реформирования МВД, методические рекомендации и инструкции по взаимодействию в данной сфере, а также их включения в образовательные программы.

# **ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

## **§1.1. Общие теоретико-правовые предпосылки взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан**

Всестороннее обеспечение общественной безопасности органами внутренних дел требует формирования и применения широкого комплекса взаимосвязанных и согласованных административно-правовых мер, в том числе совершенствования взаимодействия с общественностью в целом и общественными объединениями, в частности. При этом согласимся с мнением Н.М. Кониной о том, что граждане, общественные и другие объединения и организации относятся к субъектам безопасности, наделены определенными правами и обязанностями, необходимыми для их участия в обеспечении общественной безопасности, тогда как государство, со своей стороны, должно обеспечивать данным гражданам, объединениям и организациям правовую и социальную защиту<sup>1</sup>.

Вопросам, связанным с организацией и осуществлением взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, посвящено довольно большое число научных работ, в том числе работ монографического характера, в которых указанное взаимодействие рассматривается с философских, социологических, криминологических, общетеоретических юридических и административно-правовых позиций.

---

<sup>1</sup> Конин Н.М. Понятие и сущность общественной безопасности / Н.М. Конин // Право и практика. - 2010. - № 1. – С. 53-54.

Безусловно, изучение вопросов взаимодействия с использованием научного инструментария разных областей научных знаний позволяет шире охватить эту сферу, выявить отраслевые особенности взаимодействия, предложить новые решения. Вместе с тем, как совершенно справедливо отмечает Ю.В. Соболева, административная правоспособность негосударственных организаций может быть реализована только в административных правоотношениях, во взаимодействии с органами исполнительной власти<sup>1</sup>.

Можно согласиться с И.Р. Такаевым в том, что специалисты в целом сходятся в своих представлениях о сущности взаимодействия<sup>2</sup>.

Взаимодействие понимается как совместное участие, связь<sup>3</sup>, согласованная деятельность<sup>4</sup>, деловое сотрудничество<sup>5</sup>. Некоторые ученые идут дальше и характеризуют взаимодействие как социальный институт, обеспечивающий развитие согласованных действий, либо как процесс<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2018. С. 189.

<sup>2</sup> Такаев И.Р. Организационные и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий (по материалам Северо-Кавказского федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2015. С. 49.

<sup>3</sup> Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: Словарь-справочник. – М., 1997. С. 31.

<sup>4</sup> Атмажитов В.М. Взаимодействие подразделений уголовного розыска с другими службами горрайорганов внутренних дел при раскрытии преступлений и пути его дальнейшего совершенствования: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1980. С. 45.

<sup>5</sup> Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел – М., 1975. С. 8.

<sup>6</sup> Теория управления: социально-технологический подход // Энциклопедический словарь / под ред. В.И. Иванова, В.И. Патрушева. – М., 2004. С. 459 – 460.

М.А. Нажбудинов, в свою очередь считает, что взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества – это «совокупность согласованных действий гражданского общества и органов внутренних дел»<sup>1</sup>.

Е.С. Науменко определяет взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества как совокупность правоотношений, которые характеризуются взаимной обусловленностью, равенством, консолидацией усилий, направленностью на удовлетворение обоюдно значимых усилий. По мнению данного ученого, эти правоотношения могут выражаться в двустороннем или в одностороннем порядке<sup>2</sup>.

В предложенном Е.С. Науменко определении смущает лишь предположение о возможности выражения взаимодействия в одностороннем порядке. Вероятно, автор имел в виду, что оно начинается, инициируется в одностороннем порядке. С другой стороны, любое взаимодействие всегда инициируется одним из субъектов. Если другие потенциальные участники отказываются взаимодействовать, то отношения не возникают. Возможно также взаимодействие, направленное на удовлетворение интересов одной из сторон взаимодействия, либо интересы обеих сторон могут совпадать, и тогда взаимодействие будет обеспечивать реализацию общего интереса участников взаимодействия. Именно с таким случаем мы имеем дело в области взаимодействия, направленного на охрану общественного порядка, повышения эффективности правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Нажбудинов М.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в Республике Таджикистан в сфере противодействия наркотизации населения: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. С. 77.

<sup>2</sup> Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. С. 10.

Иногда выделяют в качестве отдельного предмета организацию взаимодействия. Так, А.Ф. Майдыков, М.А. Москалев и А.Н. Кадынцев определяют данное понятие как целенаправленную деятельность по согласованию действия и применению подчиненных субъектам взаимодействия сил и средств<sup>1</sup>. К.И. Усенов, применительно к Кыргызской Республике пишет, что организацию взаимодействия необходимо понимать, в первую очередь как выработку совместных целей, задач, форм, процедур взаимодействия. При этом автор считает важным учитывать реальные организационные и правовые возможности государства<sup>2</sup>. Идея об изучении организации взаимодействия как самостоятельного направления деятельности высказывалась также В.Е. Карахановым, который считает, что такая деятельность является целенаправленной и осуществляется субъектами управления, имеющими властные полномочия по отношению к участникам взаимодействия<sup>3</sup>. Такой подход к организации взаимодействия милиции с общественными объединениями представляется нам ошибочным, по тем же причинам, на которые мы указывали выше. Субъект организации взаимодействия, с точки зрения В.Е. Караханова, должен иметь властные полномочия не только по отношению к милиции, но и по отношению к общественным объединениям. Но наличие таких субъектов противоречит законодательству Республики Таджикистан. Организация взаимодействия путем оказания управляющего воз-

---

<sup>1</sup> Майдыков А.Ф., Кадынцев А.Н., Москалев М.А. Организация деятельности горрайлинорганов внутренних дел: методические материалы \ под общ. ред. А.Ф. Майдыкова – М., 2009. С. 67 – 68.

<sup>2</sup> Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской республики в сфере обеспечения правопорядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. С. 10.

<sup>3</sup> Караханов В.Е. Взаимодействие как управленческая категория. Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел. М., 1992. С. 70.

действия лишь на одну сторону взаимодействия – на милицию – вряд ли приведет к ожидаемому результату.

По нашему мнению, организация взаимодействия милиции и общественных объединений – это деятельность, которая должна осуществляться с обеих сторон – подразделениями органов внутренних дел и общественными объединениями. В таком случае она будет являться частью самого взаимодействия. Разделение взаимодействия на его организацию и на собственно взаимодействие приведет к бюрократизации процесса, к отрыву организаторов взаимодействия от взаимодействующих субъектов, предъявлению формальных требований со стороны организатора, и формальному их исполнению со стороны участника взаимодействия. Напротив, необходимо предоставление большей свободы сотрудникам милиции на местах с тем, чтобы они активно искали на обслуживаемой территории субъектов взаимодействия, общественные организации, группы активных граждан, вовлекали бы их в свою правоохранительную деятельность.

Некоторые авторы избегают давать дефиниции понятия «взаимодействие», возможно, полагая, что в этом нет необходимости<sup>1</sup>. По нашему мнению, позиция М.А. Нажбудинова представляется наиболее взвешенной. Действительно, взаимодействие можно рассматривать как согласованные действия. В таком случае взаимодействие – это процесс, в котором можно вычленить отдельные стадии и этапы. Более подробно процесс взаимодействия будет рассмотрен нами во второй главе монографии, однако уже сейчас можно сказать, что в этом процессе должны быть стадии организации, осуществления и подведения итогов. На стадии организации субъекты взаимодействия анализируют состояние дел, определяют це-

---

<sup>1</sup> Федорова И.В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества: административно-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. С. 40 – 45.

ли и задачи своей деятельности, ищут партнеров для взаимодействия, согласуют с ними свои планы.

На стадии осуществления взаимодействия должны проводиться совместные мероприятия, обмен информацией, выработка общих решений.

На завершающей стадии целесообразно провести критический анализ совместной деятельности, выявить проблемы, противоречия, препятствующие достижению запланированных результатов. На основе этого анализа должны быть сформулированы выводы, сделаны решения, позволяющие внести изменения в организацию взаимодействия. Таким образом, мы получаем циклический, непрерывный процесс взаимодействия, на каждом новом цикле повышающий качество, эффективность и результативность взаимодействия.

Взаимодействие представляет собой суть общественных отношений.

Без взаимодействия не может быть общества. Гипотетическое отсутствие взаимодействия между милицией и обществом означало бы полную оторванность милиции от общества. Но милиция, так или иначе, взаимодействует с обществом. Не случайно социологи называют в качестве форм взаимодействия не только сотрудничество, но и конкуренцию или соперничество и конфликт<sup>1</sup>. Однако не все эти формы взаимодействия имеют место в деятельности практических органов. Результаты социологического опроса показали, что степень взаимодействия институтов гражданского общества и граждан с ОВД находится на низком уровне<sup>2</sup>.

Например, сотрудничество реализуется при проведении совместных мероприятий по охране общественного порядка.

---

<sup>1</sup> Социология: Учебник. – М., 2003. С. 198.

<sup>2</sup> Приложения 1. Анкета и результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел, членов общественных объединения и граждан Республики Таджикистан.

Это наиболее желаемая форма взаимодействия между милицией и обществом. Конфликт возникает, когда сотрудник милиции применяет меры принуждения по отношению к гражданину или к организации. Возникающее между ними административное правоотношение по поводу применения той или иной меры административного принуждения также является взаимодействием. Это, напротив, наименее желательная, но вынужденная и, к сожалению, наиболее распространенная форма взаимодействия. Представить себе взаимодействие как конкуренцию достаточно сложно, хотя некоторые ученые отмечают, что правоохранительным органам приходится вступать в конкуренцию с общественными объединениями в деятельности по противодействию наркотизации населения<sup>1</sup>. К сожалению, авторы не раскрывают, в чем проявляется эта конкуренция. С другой стороны, можно встретить в сообщениях средств массовой информации факты воспрепятствования антинаркотической деятельности институтов гражданского общества со стороны правоохранительных органов.

В то же время М.А. Нажбудинов подменяет взаимодействие доверием населения к органам внутренних дел<sup>2</sup>. С одной стороны, без доверия не может быть взаимодействия в желаемой форме сотрудничества. С другой стороны, доверие – лишь условие для взаимодействия. Высокий уровень доверия может способствовать широкой помощи милиции со стороны населения, однако сотрудничества не будет, если гражданское общество не видит в нем необходимости либо не готово к сотрудничеству, не ставит перед собой соответствующих целей. Проведенный опрос сотрудников ОВД, членов об-

---

<sup>1</sup> Нажбудинов М.А. Указ. соч. С. 83.

<sup>2</sup> Там же. С. 78.



ществленных объединений и граждан Республики Таджикистан показал, что уровень доверия граждан к органам ОВД низок<sup>1</sup>.

В то же время задачи, которые общество ставит перед правоохранительными органами, связаны с целями, с общественными интересами. В связи с этим В.А. Половинкин объясняет взаимодействие полиции и институтов гражданского общества с позиций социологической науки. Он отмечает, что указанное взаимодействие обеспечивает социально-экономическое развитие в соответствии с поставленными целями, а цель самого взаимодействия заключается в достижении максимальной общественной полезности человека<sup>2</sup>. То, что указанное взаимодействие обеспечивает именно социально-экономическое развитие, вызывает определенные сомнения, прежде всего в силу специфической области взаимодействия. Скорее можно согласиться с тем, что взаимодействие в нашем случае обеспечивает общественный порядок и безопасность.

Утверждение В.А. Половинкина о том, что взаимодействие людей основано на социально-психологических особенностях человека, выражающих коллективные представления, эмоции, чувства, необходимостью удовлетворения коллективных потребностей, наличием коллективного сознания, правовой культуры и т.д.<sup>3</sup> неоспоримо, хотя рассуждения на данную тему выходят за рамки предмета данного монографического исследования.

С другой стороны, считаем, что данный ученый верно отмечает, что механизм взаимодействия «предполагает уста-

---

<sup>1</sup> Приложение 1. Анкета и результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел, членов общественных объединения и граждан Республики Таджикистан.

<sup>2</sup> Половинкин В.А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: Дис. ... канд. социол. наук. – Санкт-Петербург, 2014. С. 72.

<sup>3</sup> См. там же. С. 66 – 68.

новление необходимых и однозначных связей между различного рода явлениями, на основе которых можно не только воспринимать действительность, но и влиять на нее»<sup>1</sup>.

Соглашаясь с В.А. Половинкиным в целом, заметим, что механизм взаимодействия должен включать не только установление необходимых связей, но их развитие, изменение и прекращение. А с точки зрения юридической науки, речь идет об общественных отношениях в широком смысле и о правоотношениях в узком смысле.

В основе взаимодействия, по нашему мнению, всегда лежат общие цели. На это обстоятельство указывают и другие исследователи<sup>2</sup>. Не является исключением и взаимодействие внутренних дел с общественными объединениями. Цели как концептуальные категории определяются с учетом интересов и предназначения субъектов деятельности и закрепляются в соответствующих документах. Между субъектами, преследующими общие цели, организовать взаимодействие значительно проще, чем между субъектами, нацеленными на разные результаты. Об общности целей говорит К.И. Усенов<sup>3</sup>.

Целям деятельности соответствуют задачи, которые ставят перед собой субъекты деятельности, ведь решение задач ведет к достижению цели.

Следует подчеркнуть, что в данном случае речь об их собственных внутривидовых принципах, которые, как показали результаты исследования, не вступают в противоре-

---

<sup>1</sup> Половинкин В.А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: Дис. ... канд. социол. наук. – Санкт-Петербург, 2014. С. 70.

<sup>2</sup> Федорова И.В. Цели и задачи взаимодействия полиции с институтами гражданского общества // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12. С. 190 – 195.

<sup>3</sup> Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской республики в сфере обеспечения правопорядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. С. 10.

чие с принципами взаимодействующего партнера, поскольку основой их принципов являются конституционные принципы, из которых вытекают (исходят, складываются) их профильные принципы. В самих же принципах заложены требования, соблюдение которых обеспечивает правомерность взаимодействия и его соответствие концептуальным основам и ценностям, которых придерживаются как органы внутренних дел, так и общественные объединения.

Что касается социального партнерства<sup>1</sup>, то оно понимается как «совместная деятельность, основанная на равных правах и обязанностях, направленная на достижение общей цели»<sup>2</sup>. М.С. Лашенов пишет, что социальное партнерство следует понимать как широкий спектр активных социальных взаимодействий. Оно должно быть направлено на удовлетворение конкретных общих интересов, а его участники должны отказаться от конфронтации и придерживаться стратегии компромисса и взаимовыгодного соглашения<sup>3</sup>. К социальному партнерству предъявляются повышенные требования, вплоть до того, что рассматривают его как состояние зависимости<sup>4</sup>, синоним сплоченности, солидарности, доверия, общие мотивации и т.д. Некоторые ученые под социальным партнерством понимают «оптимально организованную на взаимовыгодных условиях и эффективную модель взаимодействия интересов государственной власти субъекта РФ, регионального бизнеса и общественных организаций в целях создания условий для развития регионального сообщества,

---

<sup>1</sup> Термин введен английским ученым Дж.С. Миллем в работе Основы политической экономики.

<sup>2</sup> Социологический энциклопедический словарь / Под ред. Осипова Г.В. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 234.

<sup>3</sup> Лашенов М.С. Формирование социального партнерства в правоохранительной сфере: Дис. ... канд. социол. наук. – М., 2018. С. 201 – 21.

<sup>4</sup> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда: метод социологии. М.: 2000. С. 153.

основными критериями которого являются улучшение качества жизни населения, инновационный экономический потенциал и экологическое благополучие»<sup>1</sup>.

Таким образом, социальное партнерство, рассматриваемое как составная часть деятельности органов внутренних дел, с одной стороны, шире взаимодействия с общественными объединениями, так как в нем принимают участие все возможные субъекты: граждане, общественные объединения, предприятия, средства массовой информации, местные органы государственной власти, но, с другой стороны, социальное партнерство уже взаимодействия, потому что подразумевает только такое взаимодействие, которое основано на партнерских отношениях, и не включает иные формы взаимодействия.

Для формирования социального партнерства с участием органов внутренних дел имеются необходимые предпосылки. В частности М.С. Лашенов называет: непосредственное отражение результатов деятельности правоохранительных органов на социальном самочувствии граждан; возрастающую активность процессов самоорганизации граждан по вопросам обеспечения безопасности; требования современности, необходимость позиционирования государства на международной арене как прогрессивного, демократического, социального<sup>2</sup>. Сегодня можно утверждать, что в Республике Таджикистан такие предпосылки сложились. Например, в рамках реформы, созданы 32 рабочих групп и 49 центров по сотрудничеству с местным населением по всей стране<sup>3</sup>. Другой позитивный момент состоит в том, что государственные органы сотруд-

---

<sup>1</sup> Садков В.Г., Кузнецова О.Б. О модели социального партнёрства в регионах России // Общество и экономика. 2007. №4. С. 125.

<sup>2</sup> Лашенов М.С. Указ. соч. С. 45 – 47.

<sup>3</sup> Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Tajikistan Summary, <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/tajikistan-summary/>.

ничают с неправительственными организациями. Их привлекают через международных партнеров для обсуждения вопросов реформы<sup>1</sup>

Самое главное, что и у населения, в таджикском обществе, и в государственном аппарате созрело понимание необходимости взаимодействия, невозможности удовлетворения потребностей в общественном порядке.

Социальное партнерство можно рассматривать как эффективный механизм регулирования отношений между различными субъектами, которые могут оказывать воздействие на состояние правоохранительной сферы<sup>2</sup>. Такими субъектами должны признаваться граждане и объединения, заинтересованные в формировании состояния законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства в широком смысле этого понятия.

На этом основании можно утверждать, что взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан в условиях проводимого реформирования является ключевым элементом всей реформы, ее стержнем. Данное взаимодействие должно быть организовано в форме социального партнерства, что обусловлено взаимозависимостью общества и милиции, общностью их целей и задач, стремлением обеспечить правопорядок и безопасность.

Вместе с тем современное законодательство Республики крайне ограниченно регулирует отношения, связанные с организацией и осуществлением взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями. В параграфах

---

<sup>1</sup> В Хороге укрепляют доверие между милицией и населением [Электронный ресурс] // Радио Озоди URL: <https://rus.ozodi.org/a/29980863.html?fbclid=IwAR2tBqCfc9ioPkeNkpnLG5ZrxaDJGt-xkivIxVmJhvk2zNIhAXrqV-FqPR8>.

<sup>2</sup> Лашенов М.С. Указ. соч. С. 52.

1.2, 1.3 и 2.1 настоящей монографии представлены результаты изучения положений нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение общественных объединений, права и обязанности органов внутренних дел, формы и методы взаимодействия, свидетельствующие о значительной пробельности нормативного массива. В этой связи представляется необходимым сформулировать понятие административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями.

Мы полагаем, что это взаимодействие осуществляется в административно-правовом поле, поскольку предполагает возникновение управленческих по своей природе отношений.

Только административно-правовое регулирование взаимодействия может обеспечить упорядоченное и целенаправленное воздействие на регулируемые общественные отношения.

Предметом административно-правового регулирования должны быть отношения, возникающие в связи с вовлечением граждан в охрану общественного порядка на территории Республики, в целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, роста гражданской активности, развития гражданского общества.

Потенциальные возможности, имеющиеся в арсенале административного права, позволяют учитывать рекомендации ОБСЕ, лучшие практики, выработанные в зарубежных странах, отечественный опыт, национальные, социальные, политические, экономические особенности Республики Таджикистан.

Административно-правовое регулирование может осуществляться по различным направлениям. Для обеспечения успеха необходимо обеспечить комплексное воздействие по следующим направлениям:

- организацию взаимодействия на новой принципиальной основе социального партнерства;
- реализацию взаимодействия в наиболее перспективных формах наиболее эффективными методами;
- закрепление обязанностей и прав органов внутренних дел, их сотрудников по взаимодействию с общественными объединениями;
- установление и гарантирование прав общественных объединений и их членов по взаимодействию с органами внутренних дел и по участию в охране общественного порядка;
- установление административных процедур взаимодействия.

Рассмотрение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями как процесса требует подведения под него системы принципов, на основе которых этот процесс мог бы развиваться. Общность целей участников взаимодействия должна влиять на систему принципов административно-правового регулирования взаимодействия<sup>1</sup>.

В специальной литературе называются различные принципы взаимодействия. Так, М.А. Нажбудинов указывает принципы координации, учета общих законов развития общества, свободы самовыражения, открытости и прозрачности, законности, независимости участвующих сторон, контроля, организации и обеспечения информационного обмена, равенства, соответствия и плановости<sup>2</sup>.

Надо сказать, что принципы взаимодействия милиции (полиции) с гражданским обществом формулируются многими учеными. Так, В.Р. Галлеев называет принципы законности, демократизма, социально-экономической обусловленности, адекватности, преемственности, системности и ком-

---

<sup>1</sup> Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 212.

<sup>2</sup> Нажбудинов М.А. Указ. соч. С. 85 – 87.

плексности<sup>1</sup>. А.Н. Герасименко иначе подходит к выбору принципов взаимодействия и называет принципы добровольности и четкого разделения ролей, взаимной ответственности, информационного обмена, согласованности действий, самостоятельности сторон взаимодействия, доверие, консолидация усилий, использование результатов усилий сторон взаимодействия<sup>2</sup>. Т.В. Мифтина называет общие принципы законности, компетентности, научности, а также непрерывности взаимодействия<sup>3</sup>. Ю.В. Соболева рассматривает принципы административно-правового регулирования статуса и называет принципы гласности взаимодействия, участия негосударственных организаций в формировании органов государственной власти и др.<sup>4</sup> А.А. Ивакин назвал принципы непрерывности, плановости, разграничения компетенции, оперативности и гибкости взаимодействия<sup>5</sup>.

Признавая ценность формулирования принципов взаимодействия, мы не можем принять их все в представленном виде. Часть их названных принципов, в действительности, по нашему мнению, принципами не является. Так, организация и обеспечение информационного обмена – это не принцип, а задача, решаемая в ходе взаимодействия. Более того, инфор-

---

<sup>1</sup> Галлеев В.Р. Основные проблемы и направления взаимодействия гражданского общества и органов внутренних дел // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия, формы взаимодействия – М., 2008. С. 175.

<sup>2</sup> Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2008. С. 15.

<sup>3</sup> Мифтина Т.В. Предупреждение преступности органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Рязань, 2007. С. 24.

<sup>4</sup> Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 18.

<sup>5</sup> Ивакин А.А. Административно-правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 11.



мационный обмен можно рассматривать как содержательный элемент взаимодействия.

Принцип независимости участников взаимодействия входит в противоречие принципу контроля и принципу равенства. Независимость участников взаимодействия – условная их характеристика. Можно говорить о том, что общественные объединения, вступающие в отношения по взаимодействию с органами внутренних дел, организационно независимы от них. Вместе с тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что общественные объединения правоохранительной направленности могут создаваться полицейскими органами (Российская Федерация, Япония). Иногда такая зависимость препятствует эффективному сотрудничеству, а иногда приводит к положительному эффекту.

С другой стороны, принцип контроля или подконтрольности создает состояние зависимости от контролера<sup>1</sup>. М.А. Нажбудинов говорит о контроле за тем, как эффективно органы внутренних дел действуют и расходуют средства налогоплательщиков<sup>2</sup>. То есть, речь идет об общественном контроле за деятельностью органов внутренних дел. Такой контроль, как правило, становится основной целью некоторых общественных объединений, которые уже не участвуют в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а занимаются, скорее, политической деятельностью. Вместе с тем общественный контроль может осуществляться в иной форме – в форме опросов общественного мнения<sup>3</sup>, проводимых самими органами внутренних дел или

---

<sup>1</sup> Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. // Журнал российского права. 2010. № 8 (164) С. 27 – 33.

<sup>2</sup> Нажбудинов М.А. Указ. соч. С. 85.

<sup>3</sup> Гончаров И.В. Общественное мнение как форма гражданского контроля за деятельностью органов внутренних дел // Органы внутренних дел в

общественными объединениями, ставящими перед собой политические цели. При этом, по нашему мнению, между участниками опросов и органами внутренних дел взаимодействия не возникает.

Совершенно иначе выглядят некоторые из предложенных Ю.В. Соболевой принципы, хотя автор предлагает их использовать в более широкой сфере – административно-правового регулирования статуса организаций, но в их числе названы и принципы взаимодействия. Наиболее ценным мы считаем предложение установить принцип участия негосударственных организаций в формировании органов государственной власти<sup>1</sup>. Данный принцип в Республике Таджикистан может быть реализован в части влияния общественных советов на формирование органов внутренних дел, назначение руководителей территориальных органов, участия представителей общественности в процессе обучения и профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел.

Представляет интерес принцип соответствия. Под соответствием предлагается понимать выбор субъектов взаимодействия в зависимости от их декларируемых и реально осуществляемых целей и задач. Органы внутренних дел не должны работать совместно с различными виgilантами, практикующими самоуправные или даже хулиганские действия под прикрытием якобы благородных и нравственных целей. Игнорирование данного принципа может привести к тому, что органы внутренних дел будут втягиваться во взаимодействие с националистическими, экстремистскими общественными объединениями.

В.А. Кочев и Л.А. Бурылова называют принципы законности, добровольности, инициативности и равноправия субъек-

---

механизме Российского государства: материалы межвуз. науч. Семинара. – М., 2003. С. 22.

<sup>1</sup> Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 9.

ектов взаимодействия<sup>1</sup>. Заметим, что принципу равноправия корреспондирует принцип разграничения компетенции, на который указал А.А. Ивакин<sup>2</sup>.

С.В. Пылин, в свою очередь, указывает на принципы единства публичных интересов, невмешательства государственных органов в деятельность общественных объединений, социального партнерства субъектов взаимодействия для удовлетворения потребностей населения, всесторонней государственной поддержки, взаимной гласности и информативности, взаимной ответственности и разрешения споров посредством согласительных процедур или в судебном порядке<sup>3</sup>.

Здесь также уместно упомянуть о принципах взаимодействия ранее рассмотренного нами гражданского общества и государства. Некоторые ученые, рассуждая об этом, отмечают, что лежащая в основе политических и правовых взглядов классическая идея разделения гражданского общества и государства в современном мире нуждается в пересмотре. Необходимо стремиться к их сближению, примирению. «Практика социальной жизни показывает, что непримиримость, основополагающие различия государства и общества существуют лишь априори и обостряются в критические периоды общественного развития. В реальных условиях правовой государственности классические границы между государством и гражданским обществом трансформируются в

---

<sup>1</sup> Кочев В.А., Бурьлова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2013. № 4. С. 87 – 92.

<sup>2</sup> Ивакин А.А. Указ. соч. С. 11.

<sup>3</sup> Пылин С.В. Общественные и иные некоммерческие объединения, взаимодействие между ними и органами государственной и муниципальной власти Российской Федерации. – СПб.: Издательство Политического университета, 2010. – С. 290.

«магму» взаимопроникающих или гибридных институтов, которые не могут быть определены только как государственные или только как общественные. Эти институты выступают в качестве механизмов взаимодействия государства и гражданского общества»<sup>1</sup>.

Е.В. Кашкина и Э.В. Терентьев провели разграничение принципов взаимодействия на общие и специальные<sup>2</sup>. Следует согласиться, что принципы законности, гуманности, равенства и др. являются общими. Можно принять и утверждение о том, что принципы доверия, добровольности и в некотором смысле компетентности являются специальными.

В.Ю. Кокорев и Д.В. Васильев пишут о принципах взаимодействия органов внутренних дел не только с общественными объединениями, но и со средствами массовой информации, подчеркивая тем самым сходство в целях и задачах поддержания связей ОВД с данными институтами. В качестве таких принципов выделяются добровольность и самостоятельность взаимодействующих сторон; четкость в разделении ролей при наличии доверия друг к другу; взаимный характер ответственности применительно к выполнению всех совместных решений; налаженный обмен необходимыми сведениями относительно решаемых проблем и задач; согласованный характер совместно осуществляемой деятельности при объединении усилий и постоянном учете позиций друг друга; использование результатов предпринимаемых сторонами усилий в ходе совместной деятельности по решению

---

<sup>1</sup> См.: Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.02/ Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. С. 58.

<sup>2</sup> Кашкина Е.В., Терентьев Э.В. К вопросу об основных принципах взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений // Полицейская деятельность. 2012. № 3. С.12.

правоохранительных задач<sup>1</sup>. В этом перечне принципов, на наш взгляд, прослеживается акцент на обеспечение взаимной заинтересованности и совместности в деятельности ОВД и общественных объединений по решению задач в единой для них правоохранительной сфере.

В Концепции, утвержденной приказом МВД России от 1 января 2009 г. № 1, были названы принципы добровольности, целесообразности и взаимности<sup>2</sup>.

Принципы участия граждан в обеспечении общественного порядка установлены Законом Республики Таджикистан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка». К ним относятся: равенство всех перед законом, добровольность, уважение и соблюдение прав и свобод человека, и гражданина, гуманность и социальная справедливость, постоянство взаимодействия и социально-правовая защита граждан, участвующих в охране общественного порядка.

Выше уже говорилось о важности согласования или общности целей субъектов взаимодействия. Представляется, что единство целей необходимо закрепить как принцип, потому что без согласования интересов взаимодействие невозможно. При этом согласование интересов сторон, нахождение вопросов, интересующих обе стороны должно составлять основную часть работы по организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями.

Для обеспечения эффективного взаимодействия органов внутренних дел с различными общественными объединениями следует обращать внимание на необходимость поддержания заинтересованности последних в таком взаимодействии и

---

<sup>1</sup> См.: Кокорев В.Ю., Васильев Д.В. Указ. соч. С. 51-52.

<sup>2</sup> Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009 – 2014 годы, утвержденная приказом МВД России от 1 января 2009 г. № 1 // СПС Консультант Плюс.

его развитии. Как справедливо отмечает К.И. Бурдин, в каждой организации одновременно присутствует действие двух противодействующих сил: первая направлена на сохранение имеющегося состояния, а вторая ориентирована на проведение изменений и дальнейшее развитие. При этом ситуация противодействия характеризуется специфическим видом отношений между субъектами взаимодействия, которым присущи существенные расхождения в идеях и взглядах на цели и средства их достижения. Данный автор пишет о необходимости развивать социальный интерес и регулирование соответствующего взаимодействия, что возможно за счет использования конфликтного или консенсусного способов. Если первый способ не предполагает совместного поиска решения имеющихся проблем, то второй базируется на том, что сторона, имеющая административный ресурс, признает факт существования различных интересов и носителей таковых, рассматривает это как естественное состояние общества и разнообразных коллективов. Консенсус предполагает необходимость согласования таких интересов в интересах поддержания правопорядка и развития личности членов коллективов органов внутренних дел и общественных объединений<sup>1</sup>.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что вопрос о принципах взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями продолжает свое доктринальное развитие. В качестве принципов указываются задачи, общие правовые принципы называются рядом с отраслевыми, институциональными, принципы управления смешиваются с принципами правового регулирования. Необходимо отметить, что вопрос о принципах взаимодействия может

---

<sup>1</sup> Бурдин, К.И. Социологические и организационно-правовые аспекты взаимодействия руководителя органа внутренних дел с общественными объединениями сотрудников: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.13 / Бурдин Константин Иванович. – М., 1997. С.15.

рассматриваться широко. Так, Г.В. Атаманчук предложил четыре группы принципов государственного управления: общественно-политические, функционально-структурные, организационно-структурные и принципы государственного управленческой деятельности<sup>1</sup>.

Применительно к теме монографической работы мы должны рассматривать административно-правовые принципы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями.

Главным принципом любой деятельности всегда является общеправовой принцип законности. Для целей организации взаимодействия данный принцип означает, что взаимодействие может осуществляться в целях и формах, не противоречащих законодательству Республики Таджикистан, между органами внутренних дел и общественными объединениями, деятельность которых не запрещена на территории Республики Таджикистан, в порядке, соответствующем законодательству Республики Таджикистан.

Считаем важным отметить принцип соответствия или адекватности, означающий, что органы внутренних дел должны вступать в отношения по взаимодействию с общественными объединениями, цели, задачи и формы деятельности которых соответствуют целям и задачам деятельности органов внутренних дел, и законодательству Республики Таджикистан.

Для взаимодействия важным является принцип добровольности. Однако, по нашему мнению, этот принцип должен получить специфическое содержание. Добровольность участия во взаимодействии должна быть предоставлена общественным объединениям. Невозможно обязать или принудить общественное объединение осуществлять какую-либо дея-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления – М., 1980. С. 172 – 176.

тельность. Не случайно в статье 6 Закона Республики Таджикистан «О милиции» установлен запрет принудительного привлечения граждан к сотрудничеству с милицией.

Органы внутренних дел, для которых взаимодействие с общественными объединениями является принципом и одним из основных направлений деятельности, не могут вступать в отношения взаимодействия с общественными объединениями по своему усмотрению. Это должно быть их обязанностью. Очевидно, данный принцип должен формулироваться как принцип добровольности взаимодействия со стороны общественных объединений.

Считаем необходимым указать на принцип открытости и прозрачности отношений по взаимодействию органов внутренних дел и общественных объединений. Сведения об установлении контактов, о планировании совместной деятельности, о ее результатах должны быть доступны широкому кругу лиц. Более того, распространение такой информации имеет большое значение для развития взаимодействия, вовлечения новых общественных объединений, привлечения граждан к обеспечению общественного порядка, проявлению их гражданской позиции.

Представители ОБСЕ уделяют большое внимание принципу узнаваемости и доступности, предполагающего максимальную вовлеченность полицейских в общественные отношения на конкретной территории, что способствует повышению их внимания и отзывчивости относительно проблем местных жителей. Реализация принципа узнаваемости и доступности обеспечивается закреплением участковых уполномоченных (инспекторов) и иных сотрудников полиции (милиции) за определенными территориями, знакомство их с жителями соответствующих населенных пунктов, районов, предоставление необходимых сведений, позволяющих населению идентифицировать представителя органов внутренних дел, ответственного за данную территорию, и получить дос-



туп к нему по указанным адресу, телефону, сети «Интернет». Реализации принципа узнаваемости и доступности также способствует проживание соответствующих сотрудников милиции (полиции) на закрепляемой за ними территории, их участие в общественной жизни местного населения. При этом сотрудники милиции (полиции) будут в большей степени информированы о проблемных вопросах, требующих их вмешательства, в том числе за счет вовлеченности их самих и членов их семей в различные общественные отношения, возникающие на местном уровне (контактирование с соседями, администрацией, учителями и родителями учеников в школе, посещение медицинских и иных учреждений, работа родственников в различных организациях и т.д.). Полагаем, что закрепление и фактическая реализация данного принципа имеет большое значение для формирования и развития взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в целом и общественными объединениями, в частности. Мы помним из классических произведений советской культуры участковых инспекторов, которые обеспечивали эффективность своей работы и правопорядок на определенной территории<sup>1</sup>. Внедрение данного принципа требует постоянного закрепления сотрудников милиции за конкретными территориями, налаживание милиционерами взаимодействия с местными жителями.

Реализация принципа узнаваемости и доступности должна повысить ответственность сотрудника милиции за состояние общественной безопасности за счет личной вовлеченности в дела местного сообщества.

Ценным должен быть принцип плановости, однако он не во всех случаях может быть реализован. В критических ситуациях в сферу деятельности по обеспечению обществен-

---

<sup>1</sup> Серия фильмов про Аниськина: «Деревенский детектив», «И снова Аниськин», «Аниськин и Фантомас», а также «Здравствуй и прощай», «Сержант милиции» и др.

ной безопасности могут вовлекаться граждане, в обычных условиях не проявляющие свою гражданскую активность. Эти граждане самоорганизуются и становятся потенциальными участниками взаимодействия с органами внутренних дел. Но планировать такие явления не представляется возможным. И отсутствие заранее согласованных планов не может быть основанием для отказа от взаимодействия с подобными стихийными объединениями граждан. С другой стороны, для общественных объединений правоохранительной направленности, народных дружин принцип плановости следует признать важным. Более того, народные дружины могут включаться в единую дислокацию постов и нарядов, их участие может планироваться при обеспечении безопасности проведения разного рода массовых мероприятий.

Принцип свободы самовыражения вряд ли стоит рассматривать в качестве принципа взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений. Данный принцип, скорее, присущ законодательству об общественных объединениях. В соответствии с ним граждане проявляют себя, вступают в общественные объединения. То же можно сказать про принцип независимости. С одной стороны, органы внутренних дел, безусловно, независимы от взаимодействующих с ними общественных объединений в том, что касается реализации ими собственных полномочий. С другой стороны, в процессе взаимодействия, совместного участия в каком-либо мероприятии, взаимодействующие субъекты не могут быть абсолютно независимы друг от друга. Если они находятся в правоотношении, между ними возникает юридическая связь – корреспондирующие права и обязанности.

Если же говорить об общественных объединениях, то они в силу закона должны быть независимыми, но это принцип законодательства об общественных объединениях.

Наконец, необходимо рассмотреть принцип контроля. Данный принцип нуждается в уточнении. Во взаимодействии

органов внутренних дел и общественных объединений возможен контроль органов внутренних дел за деятельностью общественных объединений, возможен обратный контроль со стороны общественных объединений, а возможен контроль некоего третьего субъекта за тем, как организуется и осуществляется взаимодействие.

В первом случае контроль – это самостоятельная функция, обеспечивающая законность деятельности общественных объединений. Ее сложно связывать с взаимодействием. Во втором случае общественный контроль – самостоятельная форма взаимодействия, как, например, контроль общественных советов при органах внутренних дел, осуществляемый в формах заслушивания руководителей органов внутренних дел, участия в работе аттестационных комиссий и заседаний коллегий, осуществлении приема граждан и участия в приеме граждан руководителями органов внутренних дел. Конечно, и в ходе взаимодействия возможен взаимный контроль. Так, члены народной дружины могут заметить нарушение законности сотрудниками милиции, участвующими в совместном мероприятии по обеспечению общественной безопасности.

Если же рассматривать контроль со стороны внешнего субъекта, то мы должны будем признать необходимость образования специального координирующего органа. Таким органом может быть подразделение центрального аппарата МВД РФ.

Существенным признаком взаимодействия милиции с общественными объединениями следует считать устойчивость. Данный признак ранее в работах, посвященных данной тематике не назывался. Вместе с тем, устойчивость отношений, возникающих в процессе взаимодействия, означает, что эти отношения приобретают свойства повторяемости и направленности на достижение понятных целей, что обеспечивает их результативность. Устойчивость придает отношениям

типичность, создает основания для их нормативного закрепления в текстах юридических документов.

Кроме того, необходимо помнить о принципах общности целей участников взаимодействия, узнаваемости, доступности, отзывчивости сотрудников милиции.

Таким образом, мы можем составить авторскую систему принципов взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями. К специальным институциональным принципам, на которых должно основываться административно-правовое регулирование отношений по взаимодействию в форме социального партнерства органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, относятся принципы:

- общности целей участников взаимодействия по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка;

- гласности, открытости;

- соответствия или адекватности, исключая партнерское взаимодействие с экстремистскими, националистическими и др. объединениями;

- добровольности для общественных объединений и обязательности для органов внутренних дел;

- узнаваемости и доступности, обеспечивающих личную вовлеченность сотрудника милиции в жизнь сообщества граждан, проживающих с ним на одной территории;

- участия общественных объединений в формировании органов внутренних дел;

- подотчетности и подконтрольности органов внутренних дел жителям обслуживаемых территорий и действующим на этих территориях общественным объединениям.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями осуществляется на основе и в рамках административно-правового регулирования, представляющего собой юридическую функцию, которую государство реа-

лизует в ходе осуществления воздействия на определенные общественные отношения в целях приведения поведения участников последних в соответствие с нормативно установленными правилами императивного и диспозитивного характера. По общему правилу, реализацию данной функции обеспечивают общественная поддержка и властная сила государства. Вместе с тем применительно к взаимодействию органов внутренних дел с общественными объединениями, выстраиваемому на основе социального партнерства, на первый план выходит не принуждение, а взаимная заинтересованность в эффективном решении задач, стоящих перед милицией (полицией), прежде всего, в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, профилактики и предотвращения правонарушений.

Административно-правовое регулирование входит в систему общего правового регулирования и обладает определенными особенностями, в первую очередь вытекающих из специфики предмета и методов, присущих административно-правовым нормам.

Административно-правовое регулирование в рассматриваемой сфере ориентировано на формирование и реализацию административно-правовой нормативной основы для эффективного регулирования общественных отношений, связанных с организацией и непосредственным осуществлением взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в лице различных общественных объединений.

Исходя из изложенного, структура административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями состоит из системы таких взаимосвязанных элементов, как административно-правовые нормы, закрепленные в законах и иных нормативных правовых актах Республики Таджикистан, направленные на урегулирование соответствующих общественных отношений, применение данных норм

органами внутренних дел в процессе организации и осуществления указанного взаимодействия, а также сами административно-правовые отношения, которые создаются в результате действия и применения данных норм.

Помимо предложенного выше теоретического определения структуры административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями сформулируем и другие выводы, обобщающие материал настоящего параграфа.

Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями – упорядоченное и целенаправленное воздействие посредством основанных на рекомендациях ОБСЕ лучших практик, выработанных в зарубежных странах, отечественного опыта, национальных и социально-политических особенностей Республики Таджикистан положений законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан на общественные отношения, возникающие в связи с вовлечением граждан в охрану общественного порядка на территории Республики, созданием условий, необходимых для формирования и функционирования общественных объединений, взаимодействующих с органами внутренних дел в целях повышения эффективности решения задач в правоохранительной сфере.

Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями должно обеспечивать решение следующих задач:

- организация такого взаимодействия на основе социального партнерства;
- реализация взаимодействия с учетом развития существующих и внедрения перспективных форм и методов;

- закрепление обязанностей и прав органов внутренних дел, их сотрудников в области взаимодействия с общественными объединениями;

- регламентация и гарантирование прав общественных объединений и их членов в области взаимодействия с органами внутренних дел, в том числе в области охраны общественного порядка;

- установление административных процедур такого взаимодействия.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан в условиях проводимого реформирования является ключевым элементом всей реформы, ее стержнем. Данное взаимодействие должно быть организовано в форме социального партнерства, что обусловлено взаимозависимостью общества и милиции, общностью их целей и задач, стремлением обеспечить правопорядок и безопасность.

В настоящее время в Республике Таджикистан сложились объективные предпосылки для организации активного взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в указанной форме социального партнерства, на что указывает возрастающая общественная активность и встречаемая заинтересованность руководства страны и органов внутренних дел.

Взаимодействие органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями должно строиться на основе общеправовых, отраслевых – административно-правовых и специальных принципов. К специальным принципам взаимодействия, по нашему мнению, следует отнести принципы:

- общности целей участников взаимодействия по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка;

- гласности и открытости;

– соответствия или адекватности, исключая партнерское взаимодействие с экстремистскими, националистическими и др. объединениями;

– добровольности для общественных объединений и обязательности для органов внутренних дел;

– узнаваемости и доступности, обеспечивающих личную вовлеченность сотрудника милиции в жизнь сообщества граждан, проживающих с ним на одной территории;

– участия общественных объединений в формировании органов внутренних дел;

– подотчетности и подконтрольности органов внутренних дел жителям обслуживаемых территорий и действующим на этих территориях общественным объединениям.

## **§1.2. Административно-правовые статусы народных дружин и иных общественных объединений, участвующих во взаимодействии с милицией в Республике Таджикистан**

Взаимодействие органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями строится на основе взаимной заинтересованности взаимодействующих сторон в решении общих задач. Согласно обоснованному мнению К.И. Бурдина заинтересованность государства и его органов в нормативном закреплении такого взаимодействия вытекает из объективно складывающихся социальных отношений, при этом через общественные объединения можно осуществлять социальные эксперименты, искать новые формы самоуправления приобретать устойчивый и проверенный источник сведений о существующих социальных и экономических процессах и проблемах. Через функционирование имеющихся общественных объединений определяется значимость потребностей, которые отстаивают участвующие в них объединения, что позволяет органам внутренних дел и иным



органам управления производить более объективную оценку существующих настроений и устремлений граждан, учитывать таковые при разработке различных стратегических и тактических планов, в том числе в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и предупреждения правонарушений. В свою очередь в рамках рассматриваемого взаимодействия общественные объединения имеют возможность использовать те возможности, которыми располагают властные структуры в области обеспечения связи с общественностью. При этом средства по информированию граждан, а также по выявлению и разрешению проблем образуют один из эффективных инструментов осуществления контроля гражданского общества за деятельностью органов внутренних дел и государственного аппарата целом<sup>1</sup>.

Государственная политика, проводимая правительством Республики Таджикистан, в соответствии с Конституцией Республики устанавливает курс на образование гражданского общества и правового государства, реализация которого возможно лишь при гармоничном взаимоотношении государства, в лице его органов и общества, интересы которого продвигают его различные формирования.

Учение о гражданском обществе заняло центральное место в трудах многих выдающихся ученых прошлых столетий, которые заложили теоретические основы данному институту. Вместе с тем они подтверждали идею о сложном, противоречивом, неоднозначном характере связи гражданского общества и государства. Помимо этого, ими предприняты попытки деления общественных отношений на такие

---

<sup>1</sup> Бурдин, К.И. Социологические и организационно-правовые аспекты взаимодействия руководителя органа внутренних дел с общественными объединениями сотрудников: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.13 / Бурдин Константин Иванович. – М., 1997. С. 5.

типы, как «государственные и негосударственные, политические и неполитические»<sup>1</sup>. Гражданское общество рассматривалось ими как наиболее разумное и целесообразное устройство человеческого жития, свойственное современному этапу развития человеческой цивилизации на этом этапе развития социальных процессов, которые, по их мнению, должно было быть официально признано.

В конце XVIII в., можно сказать, сложилось уже современное представление о гражданском обществе. Пейн и Гегель, например, рассматривали гражданское общество как отдельную от государства, хотя и близкую к нему область, в которой граждане объединяются на основе личных интересов и желаний<sup>2</sup>. Проблема гражданского общества вновь обрела актуальный характер и стала привлекать внимание ученых Западе в середине XX в., что не случайно, учитывая исторические процессы, характеризующиеся распространением демократических ценностей и институтов по всему миру.

Идеи «открытого общества», противопоставляющиеся фашизму, нацизму и, отчасти, коммунизму, органично вошли в современную теорию гражданского общества в середине XX в. Данная теория формулировалась во многих научных работах<sup>3</sup>, хотя, надо признать, эта теория в то время еще не

---

<sup>1</sup> Например: Макиавелли Н. Избр. соч. М., 1982; Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1975; Гоббс Т. Избр. произв.: в 2 т. М., 1956; Локк Дж. Два трактата о правлении // История политических и правовых учений: хрестоматия. М., 1996; Монтескье Ш.Л. О духе законов // История политических и правовых учений. Хрестоматия. М., 1996; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1938; Пейн Т. Избр. соч. М., 1959; Гегель Г. Работы разных лет. М., 1973; Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3; Грамши А. Избр. произв.: в 3 т. М., 1959.

<sup>2</sup> См.: Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Красноярск, 2001. С. 167-180.

<sup>3</sup> См.: Канетти Э. Масса и власть. М., 1997; Кассирер Э. Избранное. Опыт о человеке. М., 1998; Лиотар Ж.Ф. Состояние постмодерна. СПб., 1998;

получила необходимого методологического и прагматического развития<sup>1</sup>. Таким образом, концепция гражданского общества складывается и развивается в рамках западноевропейской научной мысли. Однако в конце XIX в. и начале XX в., данная концепция получила свою интерпретацию в трудах российских ученых<sup>2</sup>. Следует отметить, что часто используемый в социологии и юридических отраслях, в том числе административном праве термин «общественность» впервые был введен в 1791 г. Н. Карамзиным, который упоминал об этом в своей работе «Письма русского путешественника». Особый интерес к проблеме гражданского общества возникает во второй половине XIX в. Существенную роль в разработке теории гражданского общества сыграли представители движения славянофилов – А.С. Хомяков, К.А. Аксаков, А.А. Киреевский,; почвенников<sup>3</sup> – Ф.М. Достоевский, Н.Я. Данилевский; философы русского религиозного Возрождения –

---

Рорти Р. Случайность, ирония и солидарность. М., 1996; Геллнер Э. Условия свободы. М., 1995; Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – направление для дальнейших исследований // Полис. 1995. № 3.

<sup>1</sup> Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. 2004. № 3. С. 83; Гаджиев К. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. 1991. № 9; Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. 1992. № 6; Одинцова А.В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. 1993. № 8; Матузов Н.И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3.

<sup>2</sup> См.: Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества // Pro et Contra. 1997. № 4. С. 68.

<sup>3</sup> Представители литературного течения и направления общественной и философской мысли в России 1860-х г.г. (почвенничество – от рус. народная почва).

П.И. Новгородцев, С.Л. Франк, Н.А. Бердяев, В.С. Соловьёв и др.<sup>1</sup>

Несмотря на это исследования проблемы построения гражданского общества продолжают и на современном этапе развития цивилизации. Ей посвящено множество научных работ российских<sup>2</sup> и зарубежных ученых и исследователей. Наряду с этим, на рубеже XX – XXI веков в российском правоведении возродился интерес к феномену гражданского общества, рассматриваются проблемы и аспекты его функционирования<sup>3</sup>. Как справедливо отмечает В.В. Лысенко, «Термин «гражданское общество» прочно входит в категориальный аппарат правоведов, историков, философов, социологов, политологов и т.д.»<sup>4</sup> Между тем, следует отметить, что в контексте исследования проблем административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями невозможно игнорировать концепцию построения гражданского общества и правового государства, которое является движущей силой, объединяю-

---

<sup>1</sup> См.: Сергеев С.Г. Становление гражданского общества в России: историко-политический подход. Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1999. С. 57-70.

<sup>2</sup> С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.Н. Аринин, В.В. Виктук, В.Н. Влазнев, В.И. Гавриленко, К.С. Гаджиев, А.А. Галкин, З.Т. Голенкова, Г.Г. Дилигенский, А.Н. Домрин, Т.И. Заславская, Б.И. Коваль, Ю.А. Красин, М.-П.Р. Кулиев, И.Б. Левин, К.О. Магомедов, А.В. Малько, Н.И. Магузов, В.П. Пугачёв, В.М. Розин, С.И. Семенов, А.И. Соловьёв, К.Г. Холодовский, М.Б. Хомяков, З.М. Черниловский и др.

<sup>3</sup> См.: Плотников А.А. Гражданское общество и правовое государство: К истории формирования концепции (анализ политико-философской мысли Джона Локка). Дис. ... канд. философ. наук. М., 1993; Макаров В.В. Учение Гегеля об отношении гражданского общества и государства и системе философской науки. Дис. ... канд. философ. наук. СПб., 1997; Степанова З.Ф. Проблема соотношения государства и гражданского общества в политическом учении Ш.-Л. Монтескьё. Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2012.

<sup>4</sup> Лысенко В.В. Указ. соч. С. 53.

щее деятельность указанных субъектов в единый фронт. В.В. Лысенко также верно подметил, что «...наблюдается большой разброс как в определении различными авторами самого понятия «гражданское общество», так и в подходах к его анализу»<sup>1</sup>.

Гражданское общество неразрывно связано с таким понятием как «правовое государство», выступающее в роли социального регулятора отношений в гражданском обществе, устанавливающее общие нормы и определяющее границы его автономии. Удовлетворяя потребности общества в саморегулировании и поддерживая тем самым режим господства права, правовое государство создает и гарантирует гражданскому обществу невмешательство со стороны администрации, охраняет его интересы, как производителей, так и потребителей социальных благ (граждан).

Как справедливо отмечают В.Ю. Кокорев и Д.В. Васильев, несмотря на тесную взаимосвязь с государственной властью, гражданское общество является первичным по отношению к последней, что вытекает из того, что соответствующие участники общественных отношений обладают правами, свободами и обязанностями, призванными гарантировать относительную автономию их жизнедеятельности. Вследствие развития гражданского общества происходит формирование необходимых условий для возникновения и деятельности общественных объединений, функционирую-

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 53; Ромашов Р.А. Общество и государство: концепция Дж. Локка. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995; Ревнова М.Б. Учение о личности, обществе и государстве и русской философии права. Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна. 2000; Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества. М., 1995; Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в России. М., 2001; Матвеева Г.Д. неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. М., 1998.

щих на базе организованных горизонтальных связей. Объединения граждан можно условно именовать «третьим сектором», если «первый сектор» признавать государственным и «второй сектор» – принадлежащим бизнесу. Если в государстве создан сильный «третий сектор», это свидетельствует об успешности перераспределения власти и существовании ответственности в социуме, а также об усилении демократической основы управления. При отсутствии самоорганизации граждан, а также без многообразия форм гражданской инициативы общественный механизм не способен к эффективному функционированию и, как следствие, к своему реформированию и развитию. Гражданское общество не может быть установлено велением сверху, однако именно государством создаются исходные условия для того, чтобы формировались институты гражданского общества, обеспечивая стабильность и защищенность данных процессов<sup>1</sup>.

Вышеизложенные ценности и идеалы, которые провозглашены в Конституции Республики Таджикистан, реализуются в процессе обеспечения предусмотренными ими правами человека и гражданина, включая право на объединение. Данное право лежит в основе организованности людей, обеспечивает формирование их общности. В Республике Таджикистан право на объединение закреплено в ст. 28 Конституции, которая гласит: «Граждане имеют право объединяться. Граждане вправе участвовать в создании политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, добровольно входить в них. Политические партии способствуют формированию и выражению воли народа на основе политического плюрализма и участвуют в политиче-

---

<sup>1</sup> Кокорев В.Ю. Связи с общественностью в органах внутренних дел: курс лекций /В.Ю. Кокорев, Д.В. Васильев. – М.: Академия управления МВД России, 2018. С. 51.

ской жизни их структура и деятельность должны соответствовать демократическим нормам.»<sup>1</sup>.

Данное конституционное положение, предусматривающее право граждан на объединение, законодательно реализовано в ст. 4 Закона Республики Таджикистан «Об общественных объединениях». Это право реализуется путем создания на добровольной основе общественных объединений для обеспечения охраны общих интересов и достижения общих целей, вступление в действующие общественные объединения либо воздержание от членства в них, беспрепятственный выход из состава этих объединений. Кроме того, в рассматриваемой статье указывается, что граждане обладают правом создавать общественные объединения самостоятельно, не имея предварительного на то разрешение государственных органов, а также вступать в эти объединения при условии соблюдения норм, предусмотренных их уставов.

Комментируя аналогичное положение ст. 30 Конституции РФ, С.А. Боголюбов отмечает: «Предусмотренное ст. 30 Конституции России право означает беспрепятственную возможность граждан объединяться по интересам и целям. Указанное право граждан является проявлением фундаментального конституционного положения о свободе мысли и слова, гарантией права на свободу и личную неприкосновенность, общепризнанным мировым сообществом»<sup>2</sup>.

О. Е. Кутафин, полагал, что право на объединение необходимо рассматривать как: 1) право создавать общественные объединения на добровольной основе в соответствии со

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. // (на таджикском, русском и узбекском языках) Душанбе: 2012.

<sup>2</sup> Боголюбов С. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» // Государство и права. 1998. № 6. См. Также: Еджова Т.А., Чертков А.Н. Зырянов С.М. Государственные и общественные институты: гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11 (203). С. 111 – 122.

своими убеждениями для защиты общих интересов и достижения общих целей; 2) вступать в общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них; 3) участвовать в их деятельности; 4) беспрепятственно выходить из их состава<sup>1</sup>. Виктор Васильевич Лазарев, в свою очередь, дает более лаконичное толкование: «Право на свободу ассоциаций предоставляет каждому человеку возможность объединяться с другими лицами по своим политическим, профессиональным и другим интересам»<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что право на объединение включает в себя права:

а) создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;

б) вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;

в) беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Анализ конституционного законодательства Республики Таджикистан и Российской Федерации показывает, что право на объединение является личным правом, относящимся к основным общественно-политическим правам, обеспечивающим возможность участия каждого гражданина в общественной и политической жизни. Мы солидарны с мнением А.А. Безуглова и С.А. Солдатова, которые говоря о значении права на объединение отмечают, что оно «является одним из важнейших элементов гражданского общества, создающих реальные условия для решения многих общественных проблем без вмешательства государственной власти»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 162.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Конституционное право: учебник. М., 2004. С. 79.

<sup>3</sup> См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 487.



В юридической науке встречаются различные понятия общественного объединения. В то же время вопрос о формах организации гражданского общества следует рассматривать как ключевой вопрос эффективности норм административного права, регулирующих отношения с участием этих субъектов<sup>1</sup>. Так, С.С. Юрьев отмечает их добровольность, отсутствие организационных связей с государством, некоммерческий характер<sup>2</sup>. В то же время автор делает вывод о том, что в отечественной теории права сущность общественных объединений не связывается с системой международных норм о правах человека<sup>3</sup>.

Иное толкование общественного объединения предлагает А.А. Дарков, который считает, что «Общественное объединение – это важнейшая форма реализации конституционного права граждан на объединение, представляющая собой негосударственное, добровольное, самодеятельное, некоммерческое формирование, создаваемое по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов и действующих для достижения общих целей методами и средствами, не противоречащими закону»<sup>4</sup>.

На протяжении истории Таджикистана со времен Советского Союза по настоящий момент в понятие «общественное объединение» вкладывался разный смысл, продиктованные политическим режимом, действовавшим на тот момент в

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. – Свердловск, 1985. С. 37.

<sup>2</sup> Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. М.: Инженер, 1995. С. 55.

<sup>3</sup> Там же. С. 57.

<sup>4</sup> Дарков А.А. К вопросу о понятии общественного объединения // Юрист. 1999. № 5/6. С. 36.

республике, в результате чего его наполнение было разнообразным<sup>1</sup>.

В широком смысле под общественными объединениями понимаются любые образования, созданные по инициативе граждан для удовлетворения общих интересов, в том числе политических, экономических (коммерческих), духовных (религиозных), социально-культурных, территориальных, этнических и прочих<sup>2</sup>. Полагаем целесообразным и достаточным в контексте данного параграфа брать за понятийную основу лишь данное определение, поскольку оно широко охватывает сущность общественных объединений.

Рассматривая международные акты и законодательство Республики Таджикистан о деятельности общественных объединений, можно утверждать, что для всех общественных объединений характерны следующие признаки:

– их правовое положение устанавливается уставом или положением, управление общественными объединениями осуществляют их органы, которые также представляют общественные объединения в отношениях с другими субъектами;

– они действуют ради достижения определенных уставом или положениями целей, решения соответствующих задач;

– членов объединяют общие интересы, не связанные с извлечением прибыли<sup>3</sup>;

– руководствуются в своей деятельности в ограниченной сфере установленными принципами;

– в основе их деятельности лежат принципы самоуправления и самоорганизации, добровольности<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Шаповалова Л.Д. Государство и общественные объединения России в XX – начале XXI в.: учебное пособие // (Высшее образование. Бакалавриат) М.: 2016. С. 5.

<sup>2</sup> Шаповалова Л.Д. Указ. соч. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. С. 24-27.

- организационно не связаны с государством<sup>2</sup>;
- действуют по принципу гласности и законности;
- имеют определенный порядок образования и функционирования.

Наряду с этим в теории встречаются другие классификационные характеристики общественных объединений. Так, В.В. Бондалетов и Н.В. Шеховцева<sup>3</sup> относительно сосуществования данных общественных с государственными органами предлагают следующий вариант их классификации.

I. По степени оппозиционности государству:

- проправительственные – объединения, имеющие поддержку органов власти и их структур, постоянно взаимодействуют с правоохранительными органами;
- оппозиционные – объединения, которые, как правило, конфликтно ориентированы по отношению к правоохранительным органам;
- нейтральные – объединения, которые не взаимодействуют с правоохранительными органами, но вместе с тем не оказывают на них какого-либо негативного влияния.

II. По целевому назначению деятельности:

- организации взаимопомощи или проблемно-ориентированные на восстановление конкретных прав граждан;
- организации давления или представительские – это, как правило, узкоспециализированные профсоюзы или иные

---

<sup>1</sup> См.: Зайцев Е.В. Общественные объединения в системе российского общества: конституционно-правовые вопросы. Тверь. 1992. С. 32; Основы теории политической системы. М., 1985. С. 38; Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. М., 1995. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцева Г.А. Материальная основа деятельности общественных организаций на современном этапе. Правовой аспект. М., 1998. С. 39.

<sup>3</sup> Бондалетов В.В., Шеховцева Н.В. Общественные объединения в системе социальной защиты военнослужащих (социологический анализ). Монография. – М.: Издательство РГСУ, 2012. – С. 30, 31.

объединения, которые собирают большое число участников и через которые интересы каждого доходят до сведения правоохранительных органов;

– организации клубного типа – это добровольные объединения, соединяющих людей, в том числе сотрудников правоохранительных органов, на основе общих интересов (общества охотников, рыболовов и т.д.).

Представляет интерес классификация негосударственных организаций, предложенная Ю.В. Соболевой, и сформулированные ею дефиниции понятий «организация как субъект административного права» и «негосударственная организация как субъект административного права». По мнению автора, негосударственная организация создается без участия государства, действует от своего имени персонифицировано, может быть участником административно-правовых отношений, в которых она реализует собственные права и обязанности. Негосударственная организация может осуществлять публичные полномочия<sup>1</sup>. Кроме того, Ю.В. Соболева ввела в теорию административного права понятие «негосударственная организация, наделенная публичными полномочиями», которая, по ее мнению, характеризуется прежде всего тем, что она реализует «предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации»<sup>2</sup>.

Добровольные дружины и другие общественные объединения, которые участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, вступают в этой связи в партнерские отношения с органами внутренних дел в Республике Таджикистан, следует отнести к негосударственным организациям, осуществляющим публичные полномочия. Разумеется, это не государственные полномочия, но их публичное значение не может быть подвергнуто сомнениям.

---

<sup>1</sup> Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 16.

<sup>2</sup> Там же. С. 17.

Власти Республики Таджикистан, признавая особую значимость общественных объединений в регулировании внутригосударственных процессов, наделили их правами действовать госорганам в управлении обществом. Поддержка общественных объединений со стороны государства привело к активизации их деятельности и увеличению роли этих формирований в социальной сфере. Во многом этому способствовало укрепление правового статуса общественных объединений посредством принятия соответствующих законов. В их числе законы: «О политических партиях» от 1998 г.<sup>1</sup>, «Об общественных объединениях» от 2007 г. (далее – Закон РТ № 258)<sup>2</sup>, «О свободе совести и религиозных объединениях» от 2009 г.<sup>3</sup>

Анализируя основные положения названных законов, можно сделать вывод о том, что в Республике Таджикистан сформирована система общественных объединений, в целом сходная с теми, которые существуют в других странах – бывших союзных республиках СССР. В целях более полного удовлетворения потребностей граждан республики в реализации их прав и свобод необходимо большее разнообразие их видов и большое их число, должны существовать разные по

---

<sup>1</sup> Закон Республики Таджикистан «О политических партиях» от 13 ноября 1998 г. № 680 // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1998 г. № 22.

<sup>2</sup> Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» от 12 мая 2007 г. № 258 // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2007 г. № 5.

<sup>3</sup> Закон Республики Таджикистан «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 марта 2009 г. № 489 (Принят Маджлиси намоёндагон (нижней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 5 марта 2009 г. Одобрен Маджлиси милли (верхней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 12 марта 2009 г.) // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2009 г. № 3.

видам деятельности, по формам собственности, по целям объединения<sup>1</sup>.

Закон Республики Таджикистан от 12 мая 2007 г. № 258 «Об общественных объединениях» (далее – Закон РТ № 258) предусматривает возможность объединения граждан в форме общественной организации; общественного движения; органа общественной самодеятельности. Здесь следует отметить, что аналогично изучению структуры и деятельности органов внутренних дел как субъекта взаимодействия с общественными объединениями, нужно в такой же мере ознакомиться с общественными объединениями, которые также являются субъектами сотрудничества с милицией.

Так, согласно ст. 8 Закона РТ № 258, общественной организацией считается учреждение, основанное на членстве граждан, объединившихся для осуществления совместной деятельности, в целях защиты общих интересов и достижения поставленных целей. Высшим руководящим органом общественной организации признается общее собрание, конференция или съезд членов организации либо их представителей (делегатов).

Другой организационно-правовой формой является общественное движение, в состав которого, в соответствии со ст. 9 Закона РТ № 258, входят участники, не имеющие фиксированного членства, но преследующие общие социальные и иные общественно-полезные цели. Высшим руководящим органом общественного движения также являются конференция, съезд или общее собрание. В случае приобретения общественным движением статуса юридического лица путем государственной регистрации, от имени этого движения права юридического лица выполняет его руководящий орган, он же

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Административное право России: учебник. – Саратов, 2010. С. 32–33; 68 – 69 и далее.

исполняет и обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Орган общественной самодеятельности также признается своеобразной формой общественных объединений, соответствующей неформальному общественному объединению, не имеющему членства. В этой связи необходимо заметить, что добровольные дружины имеют фиксированное членство, что не дает нам оснований считать их органами общественной самодеятельности.

Помимо этих форм общественных объединений в ст. 12 Закона РТ № 258 предусмотрена классификация общественных объединений по их территориальным сферам деятельности, согласно которой они подразделяются на международные, республиканские и местные.

Разнообразие общественных объединений в Республике Таджикистан меньше, чем в Российской Федерации, где создаются и действуют общественные организации, общественные фонды, общественные движения, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, профессиональные союзы, политические партии, их объединения. Заметим, что в Республике Казахстан, в соответствии с Законом от 31 мая 1996 г. № 3-І «Об общественных объединениях»<sup>1</sup> в республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы, общественные объединения инвалидов, религиозные объединения.

Необходимо также учитывать, что в Республике Таджикистан предусматривается создание добровольных дружин, действующих по двум направлениям.

Закон Республики Таджикистан «Об участии граждан в охране общественного порядка» регулирует деятельность добровольных дружин и граждан как индивидуальных участ-

---

<sup>1</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005615#pos=35;-38](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615#pos=35;-38) (Дата обращения 12.03.2017г.)

ников данной деятельности. Закон Республики Таджикистан «О пожарной безопасности» создал правовую основу для деятельности добровольных пожарных дружин на промышленных объектах и других объектах министерств и ведомств. Учитывая, что в республике пожарная охрана отнесена к ведению органов внутренних дел, вопросы организации взаимодействия в этой области также должны быть рассмотрены в монографии. Однако такие дружины, не являющиеся субъектами взаимодействия с органами внутренних дел. Аналогичные им образования создаются в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»<sup>1</sup> и являются обязательными формированиями, создаваемыми из числа работников организаций. Положение о них, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 7 декабря 1995 года № 726 не предусматривает какого-либо взаимодействия с органами внутренних дел.

В отличие от Российской Федерации, где к участию в охране общественного порядка допускаются общественные объединения правоохранительной направленности<sup>2</sup>, в Республике Таджикистан не предусматривается участие в охране общественного порядка никаких общественных организаций. Это область деятельности добровольных дружин. При этом не ясна организационно-правовая форма добровольных дружин. Вероятно, их следует считать органами общественной самодеятельности. Деятельность добровольных дружин регулируется законодательством многих стран, за исключением Казахстана, где Законом от 9 июля 2004 г. № 590-III «Об уча-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ, 2014, № 14, ст. 1536.



стии граждан в обеспечении общественного порядка»<sup>1</sup> предусматривается преимущественно индивидуальное участие или коллективное, но без образования устойчивых организаций.

Несмотря на законодательные ограничения в Республике Таджикистан отмечаются факты взаимодействия органов внутренних дел и с иными общественными объединениями. Так, М.А. Нажбутдинов указывает на правозащитные объединения – Центр по правам человека, Центр по правам ребенка, Бюро по правам человека и соблюдению законности, Ассоциацию против пыток, Открытое общество, Центр поддержки гражданского общества, Равные возможности, Ассоциацию женщин Таджикистана с университетским образованием и др.<sup>2</sup>

Взаимодействие органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями может осуществляться в рамках решения самых различных задач, в том числе в рамках профилактики правонарушений, включая те, что совершаются на национальной почве. О необходимости широкого использования возможностей взаимодействия с общественностью в решении данной задачи убедительно пишут Н.М. Конин, Е.И. Маторина, Т.С. Мангушева<sup>3</sup>.

В соответствии с Законом РТ № 258 общественное объединение считается созданным с момента утверждения устава, принятия решения о создании, формирования руководящего и контрольно-ревизионного органов. Для приобретения прав юридического лица необходима его государственная регистрация. Значит, для того, чтобы общественное объедине-

---

<sup>1</sup> [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1049312#pos=5;-184](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049312#pos=5;-184) (Дата обращения 12.03.2017г.)

<sup>2</sup> Нажбутдинов М.А. Указ. соч. С. 60, 61.

<sup>3</sup> Конин Н.М. О правовых основах и особенностях государственного регулирования в сфере национальных отношений /Н.М. Конин, Е.И. Маторина, Т.С. Мангушева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2017. - № 3. - С. 97.

ние могло взаимодействовать с кем-либо, его государственная регистрация не требуется.

Полагаем, что непризнание добровольных дружин общественными объединениями по законодательству Республики Таджикистан значительно обедняет круг участников взаимодействия с органами внутренних дел и ограничивает права граждан на свободный выбор направлений, форм и методов взаимодействия с органами внутренних дел.

Как было установлено в первом параграфе монографии, законодательство Республики Таджикистан предусматривает возможность учреждения общественных объединений в форме общественной организации, общественного движения или органа общественной самодеятельности. Кроме того, общественные объединения могут сами объединяться в союзы.

Закон РТ «Об общественных объединениях», о котором ранее было сказано, является основным нормативно-правовым актом, регламентирующий деятельность общественных формирований и их сотрудничество с другими институтами государства. Важным достижением в этой сфере является принятие Закона «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 2009 г.<sup>1</sup>

В соответствии с Законом РТ «Об участии граждан в охране общественного порядка» граждане могут участвовать в охране общественного порядка индивидуально либо в составе добровольных дружин. В Российской Федерации, как уже отмечалось выше допускается участие в охране общественного порядка также общественных объединений правоохранительной направленности и казачьи общества. Участие в охране общественного порядка народных дружин и общественных объединений, уставными задачами которых является

---

<sup>1</sup> Закон Республики Таджикистан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 3 декабря 2009 г. № 566 // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2009 г. № 12.

охрана общественного порядка, предусмотрено Законом Кыргызстана «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка».

А Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 590-III «Об участии граждан в охране общественного порядка» вообще не регулирует вопросы, связанные с организационно-правовой формой участия граждан в охране общественного порядка, и предусматривает персональное участие каждого гражданина. В то же время, в связи с проведением в Астане в 2017 г. форума ЕХРО-2017 в Казахстане начали создавать народные дружины. Вместе с тем сообщения о том, что в республике начинают возрождать народные дружины, появляются в средствах массовой информации уже довольно давно.

Статус добровольных дружин в Республике Таджикистан установлен ст. 5 Закона РТ и Положением о добровольных дружинах в Республике Таджикистан, утвержденном постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 августа 2010 г. № 400 (далее – Положение). Добровольная дружина не относится Законом к общественным объединениям, а определяется как добровольная группа, численность которой не может быть менее 10 человек.

Добровольная дружина может быть создана на общем собрании граждан. Протокол общего собрания о создании добровольной дружины и список ее членов должны быть представлены для учетной регистрации в местный исполнительный орган государственной власти. Со дня учетной регистрации добровольная дружина считается созданной. В отличие от общественных объединений добровольная дружина не приобретает статуса юридического лица.

Положение существенно дополняет статус добровольной дружины в Республике Таджикистан.

Во-первых, Положением определены основные направления деятельности добровольных дружин.

Основные мероприятия можно охарактеризовать как направленные на общую и частную превенцию правонарушений и на непосредственное их пресечение. Этот набор направлений фактически составляет целевой блок элементов статуса добровольной дружины.

Во-вторых, Положение устанавливает структурно-организационный блок элементов статуса добровольной дружины, в котором представлен порядок формирования и членства, атрибутика добровольных дружин, их структура и место в системе субъектов, обеспечивающих общественную безопасность.

В Положении выявлены противоречия в части определения компетенции общего собрания народной дружины и общего собрания граждан.

С одной стороны, в соответствии с положениями раздела 3 Положения штаб народных дружин образуется постановлением председателя соответствующей области, города, района. Ими же назначается начальник штаба. В соответствии с пунктом 38 раздела 4 Положения командиры народных дружин назначаются начальником штаба по представлению руководителей органов, организаций, при которых созданы дружины. С другой стороны, в разделе 5 устанавливается аналогичная компетенция общего собрания народной дружины. Вместе с тем, пунктом 19 Положения говорится о том, что граждане принимаются в дружину на общем собрании дружины. В то же время, в компетенции общего собрания дружины не указаны полномочия по решению иных вопросов, касающихся работы дружины, обеспечения дисциплины, повышения качества и эффективности работы и т.д.

Заметим, что Закон РТ «Об участии граждан в охране общественного порядка» несколько иначе определяет права дружинников и, кроме того, устанавливает их обязанности.

В соответствии со ст. 6 данного Закона дружинник, участвуя в обеспечении общественного порядка, вправе:

– предъявлять гражданам требования относительно соблюдения общественного порядка, прекращения противоправных действий, включая действия по воспрепятствованию законной деятельности дружинника;

– содействовать сотрудникам органов внутренних дел при проверке документов у граждан, при досмотре транспортных средств, задерживать и передавать правоохранительным органам нарушителей общественного порядка;

– выполнять отдельные функции при реализации решений по ограничению движения транспортных средств, организации прохода граждан в места проведения массовых мероприятий;

– составлять протоколы об административных правонарушениях совместно с сотрудниками милиции;

– пользоваться безвозмездно средствами связи, в том числе телефонной связи, принадлежащими физическим или юридическим лицам для связи с милицией, доставлять в учреждения здравоохранения нуждающихся в неотложной медицинской помощи лиц, пострадавших от несчастных случаев или правонарушений, использовать для этого транспортные средства юридических лиц и граждан.

В Законе сделана оговорка, согласно которой член добровольной дружины может отказаться от выполнения общественных обязательств, если при этом их жизни и здоровью угрожает опасность.

Отметим, что народные дружины в России также образуются в форме общественной организации. В то же время, в ст. 11 Федерального закона № 44-ФЗ установлено, что граждане вправе участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности безо образования юридического лица. Однако ст. 24 данного Федерального закона допускает приобретение статуса юри-

дического лица народными дружинами. Представляется, что наличие статуса юридического лица существенно меняет правовое положение народной дружины, с одной стороны, обременяя ее рядом обязанностей по отношению к органам исполнительной власти, с другой стороны, предоставляет ей имущественные права, способствующие организации и осуществлению ее деятельности.

Таким образом, добровольные дружины в Республике Таджикистан являются на сегодняшний день основными (а в соответствии с действующим законодательством – единственными) субъектами взаимодействия с органами внутренних дел. Добровольные дружины являются общественными формированиями, которые в соответствии с законодательством не считаются общественными объединениями, они не могут получить статус юридического лица и владеть имуществом. Добровольные дружины создаются путем принятия соответствующего решения на общем собрании граждан, изъявивших желание вступить в добровольную дружину, что соответствует теоретическим представлениям об институтах гражданского общества.

Добровольные дружины являются негосударственными организациями, наделенными публичными полномочиями.

В то же время добровольные дружины не самостоятельны и участвуют в охране общественного порядка под руководством территориальных органов внутренних дел. С одной стороны, такое руководство необходимо, оно обеспечивает компетентность руководителей, владеющих необходимой информацией, знаниями, умениями и навыками охраны общественного порядка. С другой стороны, складывающееся взаимодействие приобретает характер патерналистского, самостоятельность субъектов взаимодействия утрачивается. Партнерство не получается.

Отметим, что нами разработан проект инструкции по организации взаимодействия добровольных дружин с орга-

нами внутренних дел, в котором присутствуют элементы партнерских взаимоотношений, которые выражаются в том, что планирование совместной работы, определение конкретных мероприятий, выбор объектов для индивидуальной профилактической работы и т.д. осуществляются в ходе проведения организационных собраний. Внедрение такой практики обеспечит удовлетворение потребностей граждан в обеспечении общественной безопасности. В проекте инструкции заложен запрет привлекать добровольные дружины для обеспечения проведения органами внутренних дел оперативных мероприятий, а также для участия в охране общественного порядка в других районах или областях республики.

Мы выявили основания для придания добровольным дружинам статуса общественных объединений. По нашему мнению, приобретение статуса общественного объединения повысит степень самостоятельности добровольных дружин и создаст условия для формирования партнерских отношений с территориальными органами внутренних дел.

На современном этапе реформирования органов внутренних дел Республики Таджикистан взаимодействие с другими общественными объединениями и иными институтами гражданского общества осуществляется только через общественные советы. Данная форма призвана обеспечивать социальное партнерство в широком смысле, в общественный совет может войти любой гражданин, изъявивший желание (в конкурсном порядке). Однако этого, по нашему мнению, не достаточно, поскольку на сегодняшний день нормативное правовое регулирование деятельности общественных объединений, реально способных взаимодействовать на партнерской основе с органами внутренних дел, фактически отсутствует, административно-правовые статусы таких объединений не установлены.

Необходимо предусмотреть возможность вступления во взаимодействие и других общественных объединений, а так-

же предусмотреть возможность создания в республике общественных объединений правоохранительной направленности, как это сделано в Российской Федерации.

### **§1.3. Правовые основы полномочий органов внутренних дел в сфере взаимодействия с общественными объединениями**

В параграфе полномочия органов внутренних дел Республики Таджикистан рассматриваются в соответствии с действующим Законом РТ от 17 мая 2004 г. № 41 «О милиции» и принятыми в его исполнение нормативными правовыми актами, а также в связи с изменениями, предусмотренными Указом Президента Республики Таджикистан от 19 марта 2014 г. № 1438 «Об утверждении Стратегии реформы милиции Республики Таджикистан на 2013-2020 годы» и Программой реформы (развития) милиции на 2013-2020 годы, утвержденной Правительством Республики Таджикистан. Ранее мы рассматривали общие направления реформирования милиции, дали характеристику той роли, которая отводится реформированием вопросам взаимодействия. В этой связи компетенция органов внутренних дел, наличие в их статусе и в статусах сотрудников милиции необходимых полномочий представляется одним из ключевых моментов, определяющих возможность осуществления взаимодействия с общественностью на партнерских началах, а значит, и успех реформирования милиции.

Необходимость реформирования милиции в Таджикистане назрела давно. Проведены реформы полиции в европейских странах, в Российской Федерации. Характер общественных отношений меняется стремительно, милиция, руководствующаяся принципами уже не существующего государства, не может справиться с новыми задачами, оказывается неэффективной в современных условиях, требующих макси-



мальной открытости и формирования партнерских связей со всеми государственными и общественными институтами.

Реформирование правоохранительных органов в зарубежных странах доказало эффективность проведенных изменений. Например, в России удалось повысить эффективность правоохранительной деятельности, отношение населения к органам внутренних дел в худшую сторону не изменилось. Более того, результаты опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ<sup>1</sup> и Левада-Центром в 2016 г. по вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, указывают на наметившуюся тенденцию роста доверия населения к сотрудникам полиции и это главным образом произошло в связи с улучшением оперативно-служебной деятельности МВД России, его профильных и территориальных подразделений, но ни как не связано с переименованием в полицию и изменением статуса представителей данного органа.

Мы считаем, что замена термина «милиция» на традиционный термин «полиция» имеет значение исключительно с точки зрения точности терминологии. Под милицией (от лат. *militia* – военная служба, гражданское ополчение) всегда понимались общественные силы охраны правопорядка. В СССР обозначение данным термином системы государственных органов носило идеологический характер, было необходимо придать правоохранительным органам общенародный характер. Сейчас такой необходимости нет. В то же время, представляется, что замена терминов принципиального значения не имеет и на характере деятельности органов внутренних дел не отражается. Цели, задачи, основные направления деятельности, полномочия, права и обязанности милиции и полиции по данному признаку не различимы.

---

<sup>1</sup> Всероссийский центр общественного мнения. // <https://wciom.ru/> [Электронный ресурс] (дата обращения 01.01.18г.).

В соответствии с действующим Законом РТ «О милиции» связь милиции с населением и учет общественного мнения в борьбе с преступностью установлены как один из принципов деятельности органов внутренних дел. Кроме того, ст. 6 Закона предусматривается участие общественных объединений, предприятий, организаций и граждан в выполнении задач милиции.

Данную норму рассмотрим подробнее, ибо в остальных статьях Закона, затрагиваются другие аспекты деятельности органов внутренних дел, в которой общественные объединения тоже могут участвовать, но без правовой основы такого участия. Но и положения рассматриваемой статьи не обеспечивают необходимого уровня правовой регламентации. Данная статья устанавливает, что милиция исполняет возложенные на нее задачи во взаимодействии с различными субъектами<sup>1</sup>. Оказание помощи тоже, в определенной степени, можно считать взаимодействием, но крайне ограниченным. Такой порядок исключает инициативу и добровольность. Однако этот порядок отсутствует. Единственный законодательный акт, действующий в республике, затрагивает отношения милиции с добровольными дружинами, как было отмечено в предыдущем параграфе. Что же касается других общественных объединений, то все взаимодействие сводится к оказанию этими организациями помощи милиции в обеспечении охраны общественного порядка и в борьбе с преступностью. Этого явно недостаточно.

Закон РТ «О милиции» не содержит никаких положений, регулирующих взаимодействие с общественными советами, определяющих условия участия общественников в

---

<sup>1</sup> Госорганами, общественными объединениями, внештатными сотрудниками, а также с организациями, учрежденными в установленном законодательством республики порядке для содействия милиции.

профессиональной подготовке милиционеров, проведении их аттестации и т.д.

Обязанности и права милиции, установленные в ст. 10 и 11 Закона РТ «О милиции», обуславливают необходимость поддерживать связи с общественностью, осуществлять взаимодействие с общественными объединениями, но никак не раскрывают содержания этих требований.

На основании приведенных положений Закона РТ «О милиции» Министерством внутренних дел и его территориальными и линейными органами вынесен ряд приказов и указаний, каждый из которых нацелен на выполнение конкретных задач. Анализ этих документов показал, что в них вопросам взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями уделено особое внимание. Содержание этих норм не противоречит Конституции Республики Таджикистан, Закону «О милиции», другим законам и подзаконным актам республики. В целом они укрепляют законодательство республики, регламентируют правоприменительную практику, что способствует эффективной их реализации.

Ведомственные нормативные правовые акты МВД РТ можно разделить на две группы. В первую группу мы включили те документы, которые непосредственно относятся к вопросам взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и общественностью. Во второй группе собраны нормативные акты, которые опосредованно затрагивают отдельные вопросы взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, в том числе в части деятельности структурных подразделений ОВД, в той или иной степени участвующих в таком взаимодействии.

В первую группу вошли такие акты, как, например, приказы МВД РТ от 1 января 2016 г. № 53 «Об утверждении функциональных обязанностей помощников руководства ГУМВД, УМВД и ОМВД на территориях», «О взаимодейст-

вии с обществом, учреждениями и общественными организациями», от 1 января 2006 г. № 1 «О вежливом обращении сотрудников органов внутренних дел и служащими Внутренних войск к гражданам»; от 17 июля 2007 г. № 440 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организации их приема в органах внутренних дел и структурных подразделениях МВД Республики Таджикистан»; от 26 сентября 2009 г. № 615 «Об утверждении памятки для инспекторов подразделений по работе с несовершеннолетними и молодежью органов внутренних дел»; от 3 ноября 2010 г. № 814 «Об утверждении «Инструкции о функциональных обязанностях начальников штабов, командиров добровольных дружин, контроля и деятельности добровольных дружин» и др.

Во вторую группу мы включили приказы МВД РТ от 20 марта 2006 г. № 200 «Об утверждении Положения о наставничестве в органах внутренних дел Республики Таджикистан»; от 14 января 2009 г. № 19 «О мерах по усовершенствованию деятельности дежурных частей органов внутренних дел»; от 9 ноября 2007 г. № 693 «Об утверждении Положения об Управлении охраны общественного порядка МВД Республики Таджикистан»; от 25 февраля 2009 г. № 140 «Об утверждении Положения о Службе предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи МВД Республики Таджикистан»

Обязанности милиции по руководству деятельностью добровольных дружин предусмотрены в ст. 5 Закона РТ «Об участии граждан в охране общественного порядка», где установлено, что добровольные дружины осуществляют свою деятельность под руководством и при непосредственном участии сотрудников органов внутренних дел. Для реализации данных обязанностей необходимы специальные полномочия, однако в Законе РТ «О милиции» данные полномочия не установлены. В Законе РТ «Об участии граждан в охране обще-

ственного порядка» необходимые полномочия милиции также выражены недостаточно явно. Но выявить их из текста Закона можно, что и было сделано нами в ходе исследования.

Статьей 10 Закона РТ «Об участии граждан в охране общественного порядка» определяется компетенция органов внутренних дел по вопросам участия граждан в обеспечении общественного порядка. В частности, органы внутренних дел городов и районов должны:

- оказывать всестороннюю помощь и поддержку в создании добровольных дружин;
- осуществлять общее руководство деятельностью добровольных дружин;
- создавать городские, районные штабы добровольных дружин;
- определять порядок, формы и виды привлечения граждан, добровольных дружин к мероприятиям по обеспечению общественного порядка;
- организовывать обучение и подготовку членов добровольной дружины, разъяснять им их права и обязанности;
- взаимодействовать с местными исполнительными органами государственной власти по вопросам работы добровольных дружин;
- организовывать работу добровольных дружин на базе участковых пунктов милиции.

Перечисленные обязанности органов внутренних дел сформулированы таким образом, что их реализация возможна только в рамках патерналистской модели сотрудничества. Милиция фактически обязана создать добровольные дружины в добровольно-принудительном порядке и, как показывает практика, отчитаться о выполнении этой обязанности.

С одной стороны, такое отношение к сотрудничеству понятно и объяснимо. Органы внутренних дел должны быть на шаг впереди, должны вести за собой гражданское общество, заинтересовывать граждан в активном участии в охране

общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

С другой стороны, приведенные положения Закона по своему характеру явно не соответствуют тем ценностям, которые формируются в обществе. Далеко не все граждане готовы играть роль ведомых и направляемых, «куда скажут». Рост самосознания в таджикском обществе, особенно у наиболее активных, а, значит, и наиболее ценных с точки зрения полезности участия именно этих граждан в обеспечении общественной безопасности, снижает интерес в таком взаимодействии именно для них.

Органы внутренних дел не могут привлекать граждан и добровольные дружины к мероприятиям, связанным с реализацией их контрольных и надзорных полномочий.

Кроме того, ст. 5 Закона содержит указание на обязанность сотрудников органов внутренних дел непосредственно участвовать в работе и руководить деятельностью добровольных дружин.

МВД РТ также уполномочено разрабатывать и утверждать образец удостоверения и символику эмблемы для граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка.

Полномочия милиции по взаимодействию с общественными объединениями несколько уточняются в подзаконных актах.

Одним из таких документов является Постановление Правительства Республики Таджикистан от 2 августа 2010 г. № 400 «Об утверждении Положения о добровольных дружинах в Республике Таджикистан», на котором в последующем базировалось нормотворческая и правоприменительная деятельность органов внутренних дел в сфере взаимодействия с добровольными дружинами и иными общественными объединениями. По сути, с выходом данного Постановления произошла активизация интеграционных процессов МВД Рес-

публики Таджикистан в направлении общества и его структурных формирований.

О позиции руководства Республики Таджикистан, которое выступает сторонником сближения органов внутренних дел и общественности свидетельствует также Указ Президента Республики Таджикистан от 30 июня 2012 г. № 1291 «О мерах повышения роли участковых инспекторов милиции в обеспечении общественного порядка и рекомендация об их сотрудничестве с населением».

Одним из приоритетных направлений в деятельности милиции является работа с внештатными сотрудниками, в том числе лицами, состоящими в добровольных дружинах. Внештатные сотрудники нанимаются сотрудниками милиции из числа граждан на добровольных началах. Внештатный сотрудник закрепляется за одним сотрудником милиции. Внештатные сотрудники образуют внештатный аппарат органов внутренних дел. Структура данного аппарата, в зависимости от специфики решаемых им задач, подразделяется на несколько звеньев. Туда входят гласный и негласный аппараты.

Работа с внештатными сотрудниками, в том числе с членами добровольных дружин весьма ответственная, так как сотрудник органов внутренних дел должен обеспечивать правомерность и эффективность деятельности закрепленного за ним лица. Кроме того, сотрудники милиции обязаны заботиться о безопасности внештатных сотрудников и привлекать их с учетом вероятной опасности.

В целом данная деятельность, помимо указанных нормативно-правовых актов строится на основании Указания МВД Республики Таджикистан № 2 с пр. от 9 января 2013 г. № «Об утверждении Инструкции об организации деятельности внештатных сотрудников в МВД Республики Таджикистан», состоящий из 8 глав и 60 пунктов. В данном документе подробно расписаны полномочия и обязанности органов внутренних дел по взаимодействию с внештатными сотруд-

никами, в том числе представителями общественных объединений. Изучив данный приказ и Инструкцию, мы выделили из них наиболее принципиально важные на наш взгляд, положения, относящиеся к полномочиям органов внутренних дел при работе с внештатными сотрудниками и представителями общественных объединений.

При взаимодействии с внештатными сотрудниками, представителями общественных объединений, сотрудники органов внутренних дел обладают следующими полномочиями:

- использовать помощь внештатных сотрудников по мере необходимости и в соответствии со складывающейся оперативной обстановкой;

- давать внештатным сотрудникам конкретные поручения, предварительно проинструктировав их о правилах и методах выполнения, и в ходе реализации поставленных задач координировать их действия;

- контролировать деятельность внештатных сотрудников в ходе выполнения поручения, при этом проверять качество поступающих сведений и материалов;

- обеспечивать правомерность действий внештатных сотрудников, не допускать факты, нарушения закона и инструкций ими, своевременно выявлять нарушения с их стороны и принимать соответствующие (дисциплинарные) меры воздействия;

- участвовать в обучении внештатных сотрудников формам и методам работы по охране общественного порядка и профилактике правонарушений, изучению общей теории административного, уголовного и других отраслей права;

- анализировать, обобщать и распространять передовой опыт работы внештатных сотрудников, вместе с тем вносить предложения по ее оптимизации.

Рассматривая эти полномочия необходимо подчеркнуть, что в них заложены, не только права, но и обязанности со-



трудников внутренних дел. Каждый из приведенных пунктов важен, поскольку в целом их реализация является необходимым условием для взаимодействия органов внутренних дел с обществом, его формированиями и отдельными гражданами.

Сотрудникам милиции при работе с внештатными сотрудниками запрещается:

- поручать внештатным сотрудникам самостоятельное проведение процессуальных, оперативно-розыскных и иных мероприятий, входящих в компетенцию сотрудников органов внутренних дел;

- задействовать внештатных сотрудников в мероприятиях, заведомо представляющих угрозу их личной безопасности;

- знакомить внештатных сотрудников с документами, содержащими конфиденциальную служебную информацию и защищенной грифом секретности.

М.С. Лашенов верно отмечает, что одной из основных причин, препятствующих организации социального партнерства в органах внутренних дел Российской Федерации, является отсутствие сотрудников, способных выполнять такую работу, и отсутствие необходимого опыта<sup>1</sup>. В Республике Таджикистан мы имеем такую же ситуацию. Российские ученые отмечают отсутствие теоретико-методологической концепции организационной готовности к изменениям<sup>2</sup>. Однако разработка такой модели, как нам представляется, задача социологической науки. Административное право может лишь создать правовые предпосылки для ее разработки.

---

<sup>1</sup> Лашенов М.С. Формирование социального партнерства в правоохранительной сфере: Дис. ... канд. социол. наук. – М., 2018. С. 116

<sup>2</sup> Лашенов М.С. Указ. соч. С. 61; Попова Е.П. Социология организаций: некоторые аспекты становления и современная проблематика. – Волгоград. Издательство ВолГУ, 2002. – С.68

Для осуществления взаимодействия необходимо обеспечить целостно-организационный, социальный и индивидуальный уровни готовности<sup>1</sup>. Первый уровень требует готовности и, главное, осознания необходимости взаимодействия руководством органов внутренних дел, разработки и утверждения миссии<sup>2</sup>, создания системы управления. На втором уровне должны быть сформированы внутриведомственные отношения, механизмы мотивации сотрудников. На третьем уровне нужно вырабатывать способности к стратегическому мышлению, ценностные установки, коммуникативные навыки сотрудников органов внутренних дел.

Представляют интерес результаты социологического исследования, проведенного М.С. Лащенковым в органах внутренних дел Российской Федерации. Мы используем эти данные с учетом того, что в Республике Таджикистан аналогичные социальные исследования не проводились, исследования М.С. Лащенкова проведены в 2014 – 2016 гг., что определяет их актуальность, кроме того, мы исходим из близости проблем, с которыми сталкиваются органы внутренних дел России и Таджикистана по вопросам взаимодействия с общественными объединениями.

Исследование показало, что руководители органов внутренних дел одобряют саму идею партнерства с общественными объединениями (68% опрошенных), но довольно много – почти четверть – скептических отзывов (23% опрошенных). Что касается сотрудников, то многие отметили, что они имеют опыт взаимодействия (61%). Но в их числе не все считают такое взаимодействие необходимым (70% от 61%), а некоторые оценивают его негативно (5% от 61%). Интересно, что примерно такое же распределение ответов и среди тех

---

<sup>1</sup> Лащенков М.С. Указ. соч. С. 63.

<sup>2</sup> Подробнее о миссии см. в первом параграфе монографии.

сотрудников, которые не имели опыта взаимодействия<sup>1</sup>. Кроме того, необходимо учитывать, что опрошенные сотрудники органов внутренних дел отметили, что на правоохранительную ситуацию в большей степени влияют средства массовой информации, выделяются также правозащитные организации, добровольные дружины<sup>2</sup>. И по интенсивности взаимодействия также наиболее часто сотрудники органов внутренних дел взаимодействуют со средствами массовой информации, общественными советами при органах внутренних дел, с добровольными дружинами, молодежными объединениями и правозащитными организациями<sup>3</sup>.

Проведенные нами в ходе работы над монографией опросы (в сентябре 2017 г. нами было опрошено 450 респондентов – сотрудников органов внутренних дел Республики Таджикистан) показали, что 67% опрошенных оценивают состояние взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями неудовлетворительно. Основной причиной этого 68% считают недоверие граждан к милиции. При этом 86% опрошенных отмечают позитивные изменения в этой области, однако 63% опрошенных не считают необходимым совершенствовать имеющуюся нормативно-правовую базу взаимодействия. 42% из этой группы полагают, что достаточно надлежащим образом соблюдать действующее законодательство, качественно выполнять его требования. По нашему мнению, это свидетельствует об усталости общества и сотрудников милиции от интенсивного нормотворчества, а также, что более важно, о том, что основной причиной неудовлетворительного состояния взаимодействия, по мнению опрошенных сотрудников милиции, является невыполнение ими и их товарищами положений законодательства, регули-

---

<sup>1</sup> М.С. Лашенов. Указ. Соч. С. 70 – 83.

<sup>2</sup> Там же. С. 84.

<sup>3</sup> Там же. С. 87.

рующих вопросы взаимодействия с общественными объединениями.

С другой стороны, 73% опрошенных из числа считающих, что нормативно-правовая база нуждается в совершенствовании, высказались за то, чтобы совершенствовать именно нормативные документы, регулирующие деятельность органов внутренних дел, очевидно, они считают, что устанавливать какие-либо права, обязанности или процедуры для общественных объединений не требуется. С такой позицией можно согласиться, поскольку граждане добровольно участвуют в деятельности по охране общественного порядка. 86% из этой же группы опрошенных считают, что нет необходимости принимать отдельный закон и пакет подзаконных нормативных правовых актов. По их мнению, достаточно дополнить существующие акты нормами, конкретизирующими условия и основания взаимодействия.

Интересно, что опрошенные сотрудники милиции соглашались в том, что законодательно обязывать общественные объединения взаимодействовать с органами внутренних дел по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности, поскольку принудительные меры недемократичны и противоречат конституционным принципам и принципу добровольности (69%). Опрошенные совершенно справедливо опасаются, что вменение общественным объединениям обязанности взаимодействовать с органами внутренних дел может привести к обратному эффекту и вызвать нежелание сотрудничать.

Наиболее острый вопрос, по которому мнения опрошенных принципиально расходятся, это вопрос об общественном контроле за деятельностью органов внутренних дел. 42% опрошенных оценивают такой контроль негативно, рассматривая его как вмешательство в деятельность органов внутренних дел. 33% положительно оценивают данную идею, полагая, что это будет способствовать оптимизации деятель-

ности органов внутренних дел, повышению законности их работы. А 25% относятся к общественному контролю положительно при условии, что пределы вмешательства в деятельность органов внутренних дел будут нормативно урегулированы.

Как видно, предположение о сходной ситуации в органах внутренних дел России и Таджикистана по вопросам взаимодействия с общественными объединениями подтвердилось.

По нашему мнению, результаты опросов свидетельствуют о неверном или не полном понимании сотрудниками органов внутренних дел целей и задач взаимодействия, затруднениями с определением объектов взаимодействия, отсутствием навыков такого взаимодействия. Сотрудникам не знакомы эффективные формы взаимодействия. Профессиональная подготовка их (как первоначальная, так и проводимая в процессе службы) не включает вопросов организации и осуществления взаимодействия. А в процессе службы сотрудники не видят стимулов для взаимодействия с общественными объединениями.

Лишь недавно в связи с объявленным в выступлении Президента Республики Таджикистан 10 ноября 2012 г. на Торжественном собрании, приуроченном ко Дню милиции республики решением о реформировании милиции задача расширения взаимодействия получила приоритетное значение<sup>1</sup>.

Реформа милиции в республике проводится как часть реформы всей системы исполнительной власти в рамках Стратегии национального развития Республики Таджикистан на период до 2015 г., утвержденной постановлением Высшего

---

<sup>1</sup> Выступление Президента Республики Таджикистан от 10.11.2012 г. ко Дню милиции. [Электронный ресурс] (Дата обращения 20.11.2016 г.)

Собрания – Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 28 июня 2007 г. № 704.

Стратегия реформы милиции на 2013 – 2020 годы (далее – Стратегия) утверждена Указом Президента РТ от 19 марта 2014 г. № 1438. Стратегия предусматривает проведение мероприятий по изменению нормативного правового регулирования вопросов, затрагивающих деятельность органов внутренних дел республики, включая вопросы прохождения службы, кардинальное изменение кадровой политики с упором на подготовку, в том числе в образовательных учреждениях МВД РТ и воспитание кадров, с созданием условий для карьерного роста при более высоких гарантиях социально-правовой защиты сотрудников, совершенствование структуры органов внутренних дел, формирование новой системы профилактики правонарушений, внедрение новых информационных технологий, изменение отношения к применению сотрудниками милиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, создание эффективного механизма контроля и надзора за работой милиции, включая общественный контроль. Помимо создания системы общественного контроля планируется перевести на новый, качественно иной уровень взаимодействие с общественностью. В республике созданы Общественный совет по обеспечению общественного порядка и система общественных советов при органах внутренних дел.

Определена общая направленность реформирования милиции – на обеспечение гарантий соблюдения конституционных прав граждан, формирование безопасной социальной среды.

Эта общая направленность определяет комплекс мер, взаимоувязанных с мерами, реализация которых предусмотрена всеми направлениями реформирования милиции. Например, необходимо повышать квалификацию сотрудников, их правовые знания, совершенствовать нормативное правовое

регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан, добиваться глубоких и прочных знаний требований нормативных правовых актов сотрудниками милиции. Большое значение придается повышению стандартов соблюдения этических норм сотрудниками милиции, принимается Этический кодекс, отвечающий мировым стандартам. Его принятию предшествует широкое обсуждение личным составом органов внутренних дел.

Проводится работа по повышению открытости деятельности милиции, по информированию населения о местах нахождения ближайших помещений органов внутренних дел. В целях предупреждения пыток, жестокого обращения с задержанными помещения органов внутренних дел будут оборудованы видеонаблюдением.

Открытость милиции будет обеспечиваться по всем направлениям, за исключением тех видов деятельности, где требуется сохранение секретности. Гражданские специалисты привлекаются к разработке программ профессиональной подготовки работников милиции, а в приеме выпускных экзаменов в образовательных учреждениях МВД РТ будут принимать участие представители общественных советов.

Планируется изменить характер милицейской службы, расширить спектр социальных услуг, предоставляемых милицией, за счет информирования об оперативной обстановке, о результатах служебной деятельности, правового, психологического и педагогического вмешательства, в том числе в целях разрешения семейных и бытовых конфликтов, обеспечения безопасности потерпевших и их близких.

Проводимая в Республике Таджикистан реформа милиции должна изменить систему критериев оценки деятельности милиции, создать единую государственную систему регистрации и учета преступлений,

В части организации службы предусматривается введение конкурсного порядка назначения на должности, создание

современного механизма управления структурой органов внутренних дел, перераспределение обязанностей, исключение дублирования полномочий, изменение структуры МВД РТ. В Министерстве создана специальная организационная структура, решающая задачи по реформированию милиции, - Главная инспекция милиции во главе с главным инспектором Министерства. Кроме того, введена штатная должность национального координатора по реформе милиции. При Главном инспекторе создается специальная комиссия, включающая помимо самого инспектора, его подчиненного и двух представителей гражданского общества, назначаемых Общественным советом по содействию гражданского общества.

Связь органов внутренних дел с обществом и его объединениями, казалось бы, заложена в самой концепции деятельности милиции. Поэтому, в сравнении с другими правоохранительными органами, милиция должна больше взаимодействовать с гражданами и обществом, следовательно, находиться к ним ближе. Как справедливо отмечает О.Е. Надеждина, именно милиция превосходит все остальные по объему контактов с населением<sup>1</sup>. Работа органов внутренних дел неразрывно связана с обществом. Взаимодействие милиции с общественными объединениями закономерный процесс, складывающийся на основании общности их интересов. Институт взаимодействия органов внутренних дел и общественности является неотъемлемой частью деятельности милиции. Несмотря на указанные, казалось бы, очевидные, обстоятельства, взаимодействие осуществляется пока очень слабо, и причины этого не только в недостаточном правовом регулировании вопросов взаимодействия милиции с общественными объединениями.

---

<sup>1</sup> Надеждина О.В. Взаимоотношения граждан и милиции как социально-правовая проблема // Государство, личность и органы внутренних дел. Академия управления МВД России. М.: 2003. С. 67.



В целях приближения милиции к жителям городов и других населенных пунктов территориальная организация органов внутренних дел перестраивается по милицеейским участкам (один участок с штатной численностью 35 – 40 сотрудников на 35 – 40 тыс. человек) с приближением постов и нарядов к жилым массивам и развитие системы «Безопасный город». Помимо этого предполагается всемерно расширить направления взаимодействия с общественностью, внедрять новые формы и методы: взаимное консультирование, взаимодействие с добровольными дружинами и иными общественными объединениями, выезды в отдаленные населенные пункты, проведение встреч с населением, ежеквартальные отчеты, организация общественного мониторинга, общественной экспертизы нормативных правовых актов и т.д.

Реформирование милиции в республике проводится под эгидой ОБСЕ, которая осуществляет мониторинг деятельности полиции во многих странах, анализирует реформаторские решения и результаты их внедрения. В документе «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». В данном документе утверждается, что при установлении партнерских отношений основные цели деятельности полиции не изменяются, а изменяется практика полицейской работы. Целями остаются обеспечение правопорядка и общественного спокойствия, защита жизни и других основных прав и свобод, предотвращение преступлений. Партнерство лишь обеспечивает более эффективное достижение указанных целей<sup>1</sup>.

Представляет интерес система принципов работы полиции с населением как ключевого элемента построения партнерских отношений в упоминавшемся выше документе

---

<sup>1</sup> Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. – ОБСЕ. 2008. С. 12.

ОБСЕ. К таким принципам авторы относят глубокую интеграцию полиции в общество, укрепление легитимности за счет согласованных действий. Для успешного партнерства необходимо, чтобы полиция была узнаваемой и доступной, знала население и его нужды, привлекала бы жителей к участию в своей деятельности и отчитывалась бы о ее результатах<sup>1</sup>. Предлагая внедрять такие принципы в регулирование отношений по взаимодействию органов внутренних дел с объединениями, необходимо учитывать, что они рассчитаны на взаимодействие с жителями, а не с их объединениями. Кроме того, девиз «Милиция – это народ, а народ – это милиция» провозглашен в Стратегии реформы милиции Таджикистана на 2013 – 2020 годы<sup>2</sup>. Действия милиции согласно этому девизу будут способствовать интеграции таджикской милиции в общество.

27 мая 2014 г. в г. Душанбе состоялось собрание указанной рабочей группы. Заместитель министра внутренних дел республики У. Икромов (на тот момент руководящий данной группой) в своей вступительной речи подчеркнул, что ведется разработка проекта Закона Республики Таджикистан «О полиции» в ходе которой используется передовой опыт Российской Федерации. Поэтому к работе данной группы привлечен российский ученый Ю.Е. Аврутин, который внес весомый вклад в разработку ныне действующего Федерального закона «О полиции». Участники собрания отметили, что указанный законопроект должен учитывать процессы происходящие в обществе на современном этапе развития государства и рассмотрены пути создания оптимальных условий для осуществления взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями (институтами, формирова-

---

<sup>1</sup> Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. С. 12.

<sup>2</sup>URL: <http://www.mvd.tj>. (дата обращения: 21 ноября 2017 г.).

ниями) в правоохранительной и иных сферах, направленных на скорейшее формирование гражданского общества со всеми его положительными атрибутами.

Следует также отметить, что вопрос реформирования органов внутренних дел республики не раз рассматривался руководством МВД РТ. Так, 4 февраля 2016 г. на организованном в Академии МВД РТ круглом столе, посвященном данному вопросу, министр внутренних дел Р.Х. Рахимзода пояснил, что Правительство РТ к числу своих главных задач относит воспитание высококвалифицированных кадров в сфере госслужбы, в том числе внутренних дел. В ходе круглого стола также было отмечено, что в целях нормативно-правового регулирования реформы приняты ряд документов, в частности: «Стратегия реформы милиции на 2013-2020 годы», «Программа развития реформы милиции» и «План реализации реформы милиции на 2013-2020 годы». Кроме того, подготовлены проекты Закона РТ «О полиции» и Кодекса этики сотрудника полиции, а также других нормативных правовых актов.

Изучение этих нормативных документов показало, что в них речь идет в основном об организационно-структурном преобразовании (трансформации) органов внутренних дел Республики Таджикистан, одним из стержневых компонентов которого является создание оптимальных условий для более тесного и эффективного взаимодействия органов милиции (полиции) с населением и общественными объединениями различных организационно-правовых форм. Между тем, о предстоящих серьезных изменениях системы органов внутренних дел, в том числе подготовки кадров, свидетельствует так же завершившееся строительство комплекса зданий и сооружений Академии МВД РТ, проведенное при непосредственной поддержке Президента республики. Хотя процесс реформирования органов внутренних дел идет динамичным темпом, его завершение согласно указанному плану состоит-

ся лишь в конце текущего десятилетия. Конечно на этом процесс организационно-структурное преобразование органов внутренних дел не остановится, так как результаты реформы в определенной степени будут носить экспериментальный характер и станут базовыми, от которых будет «отталкиваться» дальнейшее их совершенствование. В этой связи, целесообразно результаты настоящего исследования представить названной рабочей группе для их рассмотрения и последующего внедрения в деятельность органов внутренних дел.

В данном направлении предлагаем отнести к компетенции органов внутренних дел следующие функции:

- создание условий для развития взаимодействия, для образования общественных объединений и активизации их деятельности в области обеспечения общественной безопасности;

- методическое руководство сотрудниками, ответственными за осуществление взаимодействия;

- поиск общественных организаций и вовлечение их во взаимодействие, в процесс управления вопросами обеспечения безопасности в городах, районах, селах;

- обеспечение прозрачности и открытости органов внутренних дел;

- выявление потребностей жителей и переориентация деятельности в этом направлении.

В проекте закона РТ «О полиции» сотрудничество с населением в борьбе с преступностью указывается в качестве принципа деятельности полиции. А об участии граждан и общественных объединений говорится в статье 5 законопроекта. В соответствии с этой статьей организации и граждане обязаны оказывать полиции содействие в выполнении стоящих перед ней задач, в том числе задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Одновременно предполагается, что каждый сотрудник полиции будет нести ответственность за поддержание взаимосвязи между гражданами и полицией.

Законопроект устанавливает промежуточное звено между полицией и гражданским обществом в виде исполнительного органа государственной местной власти. Предполагается создание местными исполнительными органами и органами самоуправления Советов общественного порядка и органов общественной самодеятельности на территориях населенных пунктов.

Законопроектом предлагается возложить руководство Советом общественного порядка на председателя местного исполнительного органа государственной власти. В состав Совета будет входить представитель полиции, замещающий должность начальника отдела, отделения внутренних дел, или его заместитель. Другими членами Совета будут жители населенных пунктов, представители общественных организаций.

На Совет общественного порядка предполагается возложить различные функции по охране общественного порядка и по профилактике правонарушений. На это указывает, например то, что в составе Совета будет инспектор или даже отделение по защите прав ребенка, которые будут управлять работой с несовершеннолетними. Проведенный опрос среди сотрудников ОВД и членов общественных объединений показал, что они положительно относятся к этой должности.

На вопрос как вы относитесь к должности инспектора по защите прав ребенка в составе Совета общественного порядка? 97% членов общественных объединений, действующих в Республике Таджикистан, ответили – удовлетворительно, отрицательных – нет, и 3% затруднились ответить. Примерно схожие результаты получены от опроса сотрудников ОВД страны. Так, 84% респондентов относятся удовле-

творительно, 7% неудовлетворительно, 9% затруднились ответить.

Интересно, что такие члены Совета будут подчиняться заместителю председателя местного исполнительного органа государственной власти и руководителю местного органа управления образованием. Должность инспектора по защите прав ребенка должна быть освобожденной, денежное содержание инспектора будет осуществляться за счет средств местных бюджетов.

В других государствах подобных примеров организации участия граждан и общественных объединений в охране общественного порядка не выявлено. Представляется, что роль таких инспекторов будет очень значительной, что позволит существенно снизить уровень правонарушений несовершеннолетних и повысить защищенность прав детей, обеспечить соблюдение их прав, в том числе, права на образование.

Вместе с тем в числе обязанностей полиции по законопроекту обязанностей в части взаимодействия с общественными объединениями недостаточно. Предусматривается предупреждение совместно с другими государственными органами и общественными объединениями детской безнадзорности.

Необходимо отметить, что в проекте закона РТ «О полиции» заложено право сотрудника полиции применить огнестрельное оружие для отражения группового или вооруженного нападения на лиц, выполняющих обязанности или общественный долг по охране общественного порядка.

Кроме того, заслуживает внимания предложение о регулировании отдельной статьей вопросов поощрения граждан за сотрудничество с полицией при охране общественного порядка и борьбе с преступностью, в том числе награждение медалями МВД РТ.

Предложения по практической реализации полученных нами результатов исследования будут представлены в последнем параграфе монографии.

Таким образом, исследование полномочий органов внутренних дел Республики Таджикистан в области взаимодействия с общественными объединениями показало, что компетенция органов внутренних дел в рассматриваемой части в Законе РТ «О милиции» представлена таким образом, что обеспечивает возможность реализации лишь патерналистской модели взаимодействия с добровольными дружинами.

Более полно, но также с патерналистских позиций компетенция милиции установлена в Законе РТ «Об участии граждан в охране общественного порядка», утвержденном Правительством РТ Положении о добровольных дружинах в Республике Таджикистан, а также в Инструкции об организации деятельности внештатных сотрудников, утвержденной указанием МВД РТ.

Также недостаточно, хотя и значительно больше, чем в Законе РТ «О милиции», вопросам взаимодействия с общественными объединениями уделено внимание в проекте закона РТ «О полиции», разработка которого ведется в республике.

Социологическое исследование, проведенное авторами, показало, что в органах внутренних дел Республики Таджикистан присутствуют проблемы, сходные с проблемами, выявленными российскими исследователями в МВД России. Это, в частности, недостаточный опыт взаимодействия с общественными объединениями, отсутствие коммуникативных навыков и знаний об организации, формах и методах такого взаимодействия, неготовность допустить контроль общественности за деятельностью сотрудников, неполное или неверное понимание целей и задач взаимодействия с общественными объединениями, отсутствие эффективных стимулов для развития взаимодействия.

Осуществляемое в республике реформирование милиции уже привело к значительным изменениям, в организационной структуре МВД РТ, которые должны способствовать развитию взаимодействия с обществом, в том числе реализации сформулированных нами в первом параграфе монографии принципов. В настоящее время данные изменения реализуются в отсутствие необходимой для этого нормативной правовой основы.



## **ГЛАВА II. ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

### **§2.1. Формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями**

Для правового государства как правовой формы организации и деятельности государственной власти и ее взаимоотношений с гражданским обществом, по нашему мнению, должно большое значение иметь признаки, которые составляют фундамент взаимодействия государства в лице его органов с гражданами и их формированиями. К таким признакам мы относим наличие независимого суда, развитое местное самоуправление, равноправие всех перед законом и судом, реальную многопартийность, независимые СМИ, разделение властей, свободные демократические выборы, гарантии прав и свобод граждан.

Кроме того, правовое государство, выступая в роли социального регулятора, определяет нормы и границы автономии гражданского общества. Правовое государство обслуживает потребности общества, обеспечивает господство права и, в то же время, создает надежные барьеры от вмешательства в общественную жизнь.

Прежде всего, считаем целесообразным раскрыть само понятие «формы взаимодействия», так как данный вопрос является дискуссионным. В юридической науке отсутствует единое определение этого понятия, хотя оно широко используется в юридической литературе. Неопределенность в понятийном аппарате приводит к идентификации одних и тех же категорий, как к формам, так и механизмам взаимодействия, что представляется неверным.

В философии под категорией форма понимается «способ существования, выражения и преобразования содержания»<sup>1</sup>. Соответственно форма взаимодействия – это внешнее выражение содержания взаимных действий субъектов.

Далее обратимся к мнению исследователей по данному поводу, которые весьма разнообразны. Так, Ю.А. Батурина под правовой формой понимает «юридическую комплексную категорию, осуществляющую опосредование различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, а также служащую каркасом внутри самого права, объединяющим (цементирующим) различные элементы, входящие в право»<sup>2</sup>. Она полагает, что правовая форма содержит в себя все явления, которые требуют правовой регламентации. При этом правовой формой является, в частности и то, что правом уже урегулировано и находится на стадии реализации.

Необходимо также иметь в виду, что традиционно в праве принято выделять источники права как внешние формы объективизации правовых норм<sup>3</sup>.

На наш взгляд, наиболее точное и лаконичное определение понятия правовой формы дано В.М. Барановым, который в качестве таковой называет всю правовую реальность<sup>4</sup>. А С.Л. Слободнюк считает, что правовая реальность и есть общественные отношения между гражданином и обществом,

---

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 621.

<sup>2</sup> Батурина В.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дисс. ... канд. юрид. наук. – М. 2001. – С. 8.

<sup>3</sup> Зивс С. Л. Источники права. – М., 1981. С. 9; Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. С. 76; Калинин А. Ю., Комаров С. А. Форма (источник) права как категория в теории государства и права // Правоведение. 2000. № 6. С. 3 и др.

<sup>4</sup> Баранов В.М. Формы (источники) права // Общая теория права под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород: Нижегородская высшая школа МВД России, 1993. – С. 247.

гражданином и государством, а также между обществом и государством<sup>1</sup>, которые требуют правового регулирования взаимодействия данных субъектов.

Между тем категория правового механизма, по мнению С.С. Алексеева представляется собою систему средств, с помощью которых выполняется результативное воздействие субъектов друг от друга<sup>2</sup>. Авторы не разделяют мнение С.А. Васильева, который анализируя указанные категории отметил, что «формой взаимодействия является то, каким образом выражается взаимодействие, а механизм – то, какими средствами оно осуществляется. Например, обмен информацией – это форма, а направление запросов и получение ответов – механизмы взаимодействия»<sup>3</sup>. Более точным было бы назвать в данном случае направление запросов не механизмом, а способом или методом взаимодействия, поскольку механизм – более сложное и широкое, более многогранное понятие. Механизм, если его рассматривать применительно к направлению запросов и получению ответов, например, предстает сложной системой субъектов и взаимосвязей между ними, административных процедур, приводящих эти связи в движение. Должны быть назначены работники, уполномоченные принимать, регистрировать, рассматривать обращения, собирать доказательства, составлять ответы и направлять их заявителям. Необходимо соответствующее финансирование данной деятельности. Административные процедуры должны

---

<sup>1</sup> Слободнюк С.Л. Правовая реальность и правосознание в методологическом дискурсе // URL: <http://teoria-practica.ru/-11-2012/law/slobodnyuk.pdf> (дата обращения - 4 марта 2013 г.).

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Проспект, 2009. – С. 267.

<sup>3</sup> Васильев С.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: монография // М.: 2016. С. 49.

устанавливать порядок принятия, регистрации, уведомления, направления ответов, процедурные сроки совершения соответствующих действий. Кроме того, в механизме должны быть соответствующие гарантии, контроль со стороны руководителей органов, а также меры принуждения по отношению к уполномоченным работникам, нарушающим порядок рассмотрения обращений – обычно в качестве таких мер выступают меры дисциплинарной ответственности.

Существуют также конкретные определения, непосредственно относящиеся к вопросам взаимодействия правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел, с общественными объединениями и общественностью, которые раскрывают форму, методы и механизм их взаимодействия, как в теоретическом, так и в правовом плане.

Необходимо отметить, что в работах, посвященных разработке проблем взаимодействия субъектов права, предлагается множество перечней форм взаимодействия. В их числе, например конкурсные, организационно-структурные, процедурные, социально-технологические<sup>1</sup>. В.А. Михеев предложил фактически универсальную классификацию форм взаимодействия, указав крупные группы, совокупности разновидностей соответствующих форм. В этом ряду можно представить в качестве форм народные дружины, общественные организации по месту работы, учебы, внештатных сотрудников полиции<sup>2</sup>. Хотя, с точки зрения участия в охране обществен-

---

<sup>1</sup> Михеев В.А. Взаимодействие органов власти, бизнеса и общественных объединений в условиях модернизации современной России // Взаимодействие органов власти, бизнеса и общественных объединений в условиях модернизации современной России. Материалы научно-практической конференции 18 февраля 2011 года / Под общ. ред. А.Е. Илларионова и И.Ю. Калмыковой. – Владимир: Транзит – ИКС, 2011. – С. 7, 8.

<sup>2</sup> Яровая И.А. Общественный порядок – это уважение граждан друг к другу // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. URL: <http://www.komitet2-16.km>.

ного порядка, обеспечения общественной безопасности, конкурсные формы не могут иметь большого применения.

Мы видим лишь небольшое число случаев, когда во взаимодействии органов внутренних дел с общественными объединениями могут применяться конкурсные формы. Например, при назначении командиров добровольных дружин или при предоставлении финансовой поддержки, грантов общественным объединениям, предлагающим решение задач местной власти (обучение граждан мерам безопасности, правовое просвещение, воспитание трудных подростков, ресоциализация отбывших уголовные наказания граждан и т.д.).

С другой стороны, предлагаются такие формы как организация проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, включение представителей общественных объединений в состав созданных, в том числе в правоохранительных органах, антикоррупционных (общественных) советов и комиссий, информирование общественных объединений о коррупционных проявлениях в деятельности органов исполнительной власти, рассмотрение обращений общественных объединений на предмет коррупционных проявлений<sup>1</sup>. В этой группе форм можно указать общественные и общественно-экспертные советы, предоставление государственных грантов, социальный заказ, лоббирование<sup>2</sup>; участие в правотвор-

---

[duma.gov.ru/site.xp/052057124049054052049.html](http://duma.gov.ru/site.xp/052057124049054052049.html) (дата обращения – 14.01.2014).

<sup>1</sup> Едкова Т.А., Кичигин Н.В., Ноздрачев А.Ф. и др. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти (отв. ред. Ноздрачев А.Ф.). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

<sup>2</sup> Гаврилова И.Н. Актуальные проблемы общественных слушаний // Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции “Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации”: в 2 т. Т. 1. – Юрист, 2012. – С. 106.

честве<sup>1</sup>. Хотя лоббирование как форма взаимодействия вряд ли может иметь место в отношениях по взаимодействию органов внутренних дел с общественными объединениями. Трудно представить себе предмет такого лоббирования. А если оно возникнет (например, лоббирование переноса места положения пункта охраны общественного порядка в интересах жителей микрорайона и в ущерб интересам соседей), то будет явно противозаконным.

Совершенно иной подход к пониманию форм взаимодействия выражают А.А. Благоразумный и В.Б. Коробов, по мнению которых формами следует считать противоборство; уклонение от взаимодействия; однонаправленное воздействие; однонаправленное взаимодействие; сотрудничество; контрастное или компромиссное взаимодействие<sup>2</sup>. Такой подход представляется нам сомнительным, поскольку мы видим здесь перечисление видов взаимодействия по его содержанию, а не по внешнему выражению.

Еще более спорными представляются формы взаимодействия, названные С.А. Васильевым, по мнению которого таковыми следует считать само функционирование народных дружин, поиск пропавших граждан, создание общественных организаций<sup>3</sup>.

Функционирование добровольных дружин можно с большой долей условности назвать формой проявления гражданской активности, но не формой взаимодействия, точнее даже добровольные дружины – это форма организации граждан, а их функционирование – довольно разнородная деятельность, которая может осуществляться в формах патрули-

---

<sup>1</sup> Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / под ред. Ф.М. Рудинского. – М.: Мир, 2006. – С. 419.

<sup>2</sup> Благоразумный А.А., Коробова В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – С. 93.

<sup>3</sup> Васильев С.А. Указ соч. С. 53

рования и совместного патрулирования, обучающих или образовательных мероприятий (семинаров, лекций, практических занятий), сборов, заседаний, совещаний и т.д.

Такое функционирование может осуществляться как во взаимодействии, так и самостоятельно.

Поиск пропавших граждан также нельзя назвать формой, поскольку это содержание деятельности, а не ее внешнее выражение. Поиск может осуществляться самостоятельно гражданами или членами общественных объединений.

Нельзя назвать формой взаимодействия и создание общественных организаций. При создании общественных объединений могут быть задействованы какие-то процессуальные (процедурные) формы, например, учредительное собрание, решение собрания и т.д.

Критику форм, предложенных С.А. Васильевым, вполне можно отнести к названным Л.И. Овчинниковой в качестве форм взаимодействия таких видов деятельности, как формирование совместных планов мероприятий по охране общественного порядка, реализацию запланированных мероприятий, изучение обстановки, подготовку членов общественных формирований правоохранительной направленности и др.<sup>1</sup>

В.Ю. Кокорев и Д.В. Васильев рассматривают формы взаимодействия ОВД с общественными объединениями в неразрывной связи с его методами и относят к таковым совместную экспертизу законопроектов и других документов; разработку и реализацию совместных целевых программ в области правопорядка; организацию и проведение различных научно-практических мероприятий, посвященных актуаль-

---

<sup>1</sup> Овчинникова Л.И. Основные направления взаимодействия негосударственных субъектов правоохранительной направленности с органами внутренних дел в вопросах охраны общественного порядка // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. - № 2. – С. 411.

ным вопросам обеспечения общественной безопасности и правопорядка; организацию центров информационно-аналитической направленности по вопросам взаимодействия правоохранительных органов и общественных организаций; исследование и распространение передового опыта деятельности общественных организаций, в том числе в рамках взаимодействия с указанными структурами<sup>1</sup>.

Анализ представленных и других мнений специалистов показывает, что авторы ряда работ смешивают формы и содержание взаимодействия. По нашему мнению, содержанием взаимодействия следует считать методы или способы реализации прав, обязанностей, интересов участников взаимодействия. Например, часто называют обмен информацией или обмен опытом в качестве форм<sup>2</sup>. Однако, безусловно, обмен информацией – это не форма, а содержание деятельности. Такой обмен может происходить в разных формах. Так, предусматривается обмен информацией между сотрудниками органов внутренних дел и командирами и членами добровольных дружин в формах инструктажа, докладов, рапортов, письменных и устных сообщений, сообщений, передаваемых телекоммуникационными средствами.

Другие формы обмена информацией – конференции, круглые столы, семинары, проводимые по разным поводам.

Представляют практический интерес новые формы обмена информацией в ходе взаимодействия органов внутрен-

---

<sup>1</sup> Кокорев В.Ю. Связи с общественностью в органах внутренних дел: курс лекций /В.Ю. Кокорев, Д.В. Васильев. – М.: Академия управления МВД России, 2018. С. 54.

<sup>2</sup> Матвеев А.П. Некоторые теоретические аспекты организации взаимодействия уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями // Роль образовательных учреждений ФСИН России в обеспечении эффективного функционирования УИС: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию ВЮИ ФСИН России. – Владимир, 2009. – С. 223, 224



них дел с общественными объединениями – обучение, когда представители общественных объединений обучают сотрудников органов внутренних дел способам коммуникации с гражданами и общественными объединениями. Обмен информацией может происходить и в традиционной форме обучения сотрудниками органов внутренних дел членов добровольных дружин.

Применительно к обмену информацией можно встретить указания на такие формы, как выездные семинары, олимпиады, психологическое и правовое консультирование, осуществление пропагандистской деятельности по созданию атмосферы нетерпимости к антиобщественным проявлениям<sup>1</sup>.

Близкое к этому мнение высказал М.А. Яворский применительно к вопросам взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями. По его мнению, сотрудничество между указанными субъектами осуществляется в двух основных формах – непосредственной совместной деятельности и информационном обмене<sup>2</sup>. По нашему мнению, как совместная деятельность, так и информационный обмен – не формы, а содержание взаимодействия. Причем информационный обмен, как мы уже показали выше, может осуществляться в разных формах, более того, он имеет место в любом взаимодействии, взаимодействие в некотором смысле представляет собой обмен информацией (словесной, визуальной, звуковой) между участниками взаимодействия. А совместная

---

<sup>1</sup> Бондаренко Т.А., Шиенкова А.С. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений в правоохранительной сфере // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном регионе. Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции 18-19 мая 2005 г. – Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ, 2005. – С. 346, 347.

<sup>2</sup> Яворский М.А. Формы и виды взаимодействия ОВД с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному экстремизму // Российский следователь. 2008. № 24

деятельность – один из трех возможных вариантов связи между двумя или несколькими субъектами (взаимодействие, одностороннее воздействие или отсутствие связи).

Сложнее охарактеризовать антикоррупционную экспертизу, общественный контроль деятельности органов внутренних дел<sup>1</sup> или контроль со стороны органов внутренних дел. Как антикоррупционная (а также иная правовая) экспертиза, так и контроль могут рассматриваться как формы взаимодействия (но, при этом, надо понимать, что это формы одностороннего воздействия, а не совместной деятельности) или как формы обеспечения законности, а равно и как содержание или способы обеспечения законности. Так, например, Ю.В. Соболева прямо называет общественный контроль способом обеспечения законности<sup>2</sup>. С другой стороны, регистрация общественных объединений, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, также средство контроля за законностью деятельности общественных объединений<sup>3</sup>.

Формой деятельности контроль называют В.М. Гошенев и И.Б. Шахов<sup>4</sup>, хотя, в действительности, речь идет о процессуальной форме, которая создает гарантии законности действий<sup>5</sup>. С.М. Зырянов говорит о том, что наблюдение является формой административного надзора<sup>6</sup>. Но ведь наблюдение – способ получения информации – содержательная составляющая контрольной деятельности. В то же время отрицать то

---

<sup>1</sup> Шутько Д.В. Взаимодействие общественных объединений с органами исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая правовая культура, 2003. – С. 204

<sup>2</sup> Соболева Ю.В. Указ. соч. С. 22, 83.

<sup>3</sup> Российская газета. 1999. 22 мая.

<sup>4</sup> Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности – М., 1987.

<sup>5</sup> Зырянов С.М. Административный надзор: Монография – М., 2010. С. 63

<sup>6</sup> Зырянов С.М. Указ. соч. С. 87.

обстоятельство, что наблюдение, проявляющееся именно во вне, может быть отнесено и к формам.

В свою очередь Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.П. Алехин и другие ученые называли административный надзор методом деятельности исполнительной власти и как способ обеспечения законности<sup>1</sup>.

Еще один пример представления явления как формы и как способа – характеристика кодификации законодательства. С одной стороны, это способ систематизации, упорядочения правового массива. С другой стороны, можно назвать кодификацию и формой, как пишет А.С. Пиголкин, коренной переработки действующих нормативных правовых актов<sup>2</sup>.

Спорным представляется вопрос о возможности существования прямых и косвенных (опосредованных) форм взаимодействия. С одной стороны, косвенное участие общественных объединений в деятельности органов внутренних дел возможно. С другой стороны, оно должно осуществляться бесконтактно, иначе было бы прямое взаимодействие. Скорее правильное говорить о косвенном влиянии. Так, например, публикация в средствах массовой информации, обсуждение в социальных сетях каких-то событий, формирование общественной позиции, которая впоследствии влияет на принятие управленческих решений, оказывают воздействие на организацию и деятельность органов внутренних дел. Но вряд ли правильно называть это влияние взаимодействием.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 394 – 410; 608 – 609; Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 2005. С. 364 – 369; 543 – 546; Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и институты: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. С. 337 – 341 и др.

<sup>2</sup> См., напр.: Теория государства и права: Учебник. / Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А., Саидов А. Х. / Под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 450-451.

Проводимая в Республике Таджикистан реформа милиции создает новые формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями. Так, новая организационная форма – Главная инспекция по реформе милиции, модельные участки милиции, общественные советы при органах внутренних дел. Эти организационные формы непосредственно связаны с осуществлением взаимодействия на партнерской основе, поскольку предусматривают участие представителей общественных объединений на равных с представителями органов внутренних дел. Новой для практики работы органов внутренних дел республики необходимо признать известную, но ранее не применявшуюся форму – общественный контроль за деятельностью милиции.

Изложенное уже дает нам возможность подытожить сказанное о формах взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями.

Во-первых, необходимо заключить, что под формами взаимодействия следует понимать его внешнее выражение.

Во-вторых, в специальной юридической форме нуждается взаимодействие как деятельность – процедурная форма взаимодействия, выражаемая в соответствующих нормативных правовых актах (инструкциях, положениях, порядках, правилах и т.д.), а также в актах, фиксирующих результаты деятельности (журналы, планы, отчеты, рапорта, справки, доклады и т.д.).

В-третьих, специальными юридическими формами могут быть признаны организационные структуры, создаваемые в целях осуществления взаимодействия. Такие структуры могут быть коллегиальными и единоначальными, постоянными и временными.

В-четвертых, выделяются формы одностороннего взаимодействия со стороны одной стороны – инициатора взаимодействия (обращения, контроль, экспертиза, мониторинг и др.).

В-пятых, в практику деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан внедряются новые формы взаимодействия с общественными объединениями, основанные на партнерской модели.

Наконец, необходимо отметить, что новые формы взаимодействия еще не получили необходимых правовых основ, не объективированы во внешние формы источников права.

Что касается методов взаимодействия, то им в научных работах уделяется значительно меньше внимания. Более полный анализ проведен А.А. Науменко, который говорит о двух родовых формах взаимодействия – о сотрудничестве и о взаимодействии в широком смысле (любые контакты, включая применение мер пресечения). В то же время автор выделяет взаимодействие субординационного, реординационного и смешанного характера<sup>1</sup>. По его мнению, формы взаимодействия определяют соответствующие методы или способы взаимодействия. В зависимости от вовлеченности общественных объединений А.А. Науменко выделяет взаимодействие на паритетной основе и взаимодействие по инициативе одной стороны, которое возможно по инициативе органа власти либо по инициативе субъекта гражданского общества<sup>2</sup>.

К методам взаимодействия в этой связи можно отнести консультирование, проведение переговоров и посредничество, проведение совместных акций, совместных публичных мероприятий, обсуждение, в том числе проектов нормативных правовых актов, принятие рекомендательных актов и деклараций (как взаимодействие на паритетной основе); посещение представителями общественных объединений органов внутренних дел, прием их уполномоченными руководителями, обращения, общественную экспертизу, общественный контроль, разного рода гражданские инициативы, ини-

---

<sup>1</sup> Науменко А.А. Указ. соч. С. 9, 10.

<sup>2</sup> Там же. С. 11.

циативное участие в решении задач органов внутренних дел (как взаимодействие по инициативе общественных объединений); мониторинг общественного мнения, воздействие на общественное мнение, его формирование, получение общественного одобрения, поддержка некоммерческих организаций (как взаимодействие по инициативе органов внутренних дел).

Более сложный вопрос возникает при попытке выделить правовые и неправовые методы взаимодействия. К правовым следует отнести обращения граждан и организаций, поскольку они рассматриваются в юридической процедурной форме, участие в разработке проектов законов и других нормативных правовых актов, общественную экспертизу, в том числе антикоррупционную. Вместе с тем, перечисленные способы общения сводятся к одностороннему действию. Так, обращение гражданина или организации в форме предложения или заявления рассматривается, хотя и в процедурной форме, но без участия заявителя или его представителя. Процедура слушаний законодательством для таких случаев не предусмотрена. Также и в отношении контроля. В то же время, результаты рассмотрения обращений, итоги контрольной деятельности, предложения по проектам нормативных правовых актов могут рассматриваться совместно. Результатами таких рассмотрений могут стать реальные проекты, принимаемые впоследствии уже как действующие нормативные правовые акты. Могут иметь юридическую силу и экспертные заключения, если они влияют на принятие юридических актов как источники доказательств.

Круг неправовых методов взаимодействия включает совместные акции разного рода, информирование, консультирование, обсуждения и т.д.

Можно также выделить методы взаимодействия, реализуемые гражданами и их формированиями в зависимости от конкретного государственного органа, с которым они вступают в правоотношения по взаимодействию. В этой связи

следует отметить, что органы внутренних дел в Республики Таджикистан наиболее близки к населению, так как по роду оперативно-служебной деятельности обязаны тесно контактировать с гражданами. Наиболее близко с населением связаны участковые инспектора милиции. Между этими субъектами осуществляется взаимодействие с применением следующих методов:

- взаимный обмен оперативной информацией о происшествиях и приметах разыскиваемых лиц;

- проведение совместных мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению лиц, ведущих антиобщественный образ жизни и представляющими оперативный интерес, установлению наблюдения за ними;

- проведение совместных обходов (рейдов) на обслуживаемой территории, осмотр подвалов, чердаков, сараев, строящихся и пустующих зданий, иных мест возможного укрытия преступников;

- совместные инструктажи работников управляющих компаний, обслуживающих многоквартирные дома, работников общежитий, дворников, сторожей;

- информирование сотрудников патрульно-постовой службы об оперативной обстановке на участке, оказание им помощи в изучении территории и населения;

- разъяснение населению положений законодательства.

Следует отметить, что в результате применения методов взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел с общественными объединениями и отдельными гражданами, последние могут быть привлечены к проведению индивидуальной профилактики преступлений и иных правонарушений. Общественные объединения и граждане могут в установленных законом пределах участвовать в мероприятиях по: защите прав и свобод гражданина; охране общественного порядка; организации безопасности дорожного движения; кон-

тролю за миграционными процессами; благоустройству, содержанию и эксплуатации жилых домов, близлежащих территорий; правовой пропаганде и пропаганде безопасного поведения; формированию правовой культуры; профилактике наркомании, алкоголизма и иных антиобщественных явлений; профилактике беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних; воспитанию граждан в духе уважения к закону и созданию атмосферы нетерпимости к антиобщественным проявлениям;<sup>1</sup> координации деятельности граждан и организаций по профилактике преступлений; организации общих собраний и координирующих совещаний, инструктажей субъектов профилактики; обобщению опыта предупреждения преступности, подготовке информационных сообщений для граждан в области профилактики преступлений и правонарушении; проведению совместных занятий в рамках служебной подготовки сотрудников полиции по совершенствованию профилактической деятельности<sup>2</sup>. Положительную практику взаимодействия населения с ОВД можно отметить на примере противодействия торговле людьми. По итогам совместных проведенных кампаний ОВД с институтами гражданского общества и населения 450 тысяч лиц были уведомлены о торговле людьми и мерах по его противодействию<sup>3</sup>.

Говоря о методах взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений, необходимо учитывать, что в данном случае должны быть задействованы две группы

---

<sup>1</sup> См.: Егорышев С.В. Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка // Российский следователь. 2008. № 11. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Джемелинский В.А. Совершенствование форм участия населения в охране правопорядка с учетом возможностей участковых пунктов полиции // Теория и практика общественного развития. 2014. № 18. С. 105-106.

<sup>3</sup> Роль органов внутренних дел и институтов гражданского общества Республики Таджикистан в предупреждении торговли людьми // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2016. № 4 (20) С. 124.



методов. К первой группе необходимо отнести методы, с помощью которых создается и поддерживается взаимодействие, а ко второй группе – методы совместной деятельности.

Методы первой группы должны реализовываться в двусторонних отношениях между субъектами взаимодействия (это методы поиска субъектов взаимодействия, установление контактов, согласование позиций, составление и обнаружение совместных деклараций и т.д.), тогда как методы второй группы могут быть направлены вовне, как, например, совместное патрулирование, охрана общественного порядка на массовых мероприятиях, профилактическая работа с подростками, семьями и т.д. Но в этой группе могут быть методы, не требующие участия третьих лиц, например, обучение представителями общественных объединений сотрудников милиции реализуется в двухсторонних отношениях непосредственно между субъектами взаимодействия. В научных работах, посвященных разработке проблем взаимодействия субъектов административного права, это обстоятельство не учитывается.

Представляется, что общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел необходимо рассматривать как взаимодействие по второй группе, вместе с тем, само по себе осуществление контроля – довольно сложная и многогранная деятельность. Контроль может осуществляться разными способами, порядок контроля также может устанавливаться по-разному.

В законодательстве Республики Таджикистан осуществление общественного контроля не регламентируется. В Федеральном законе РФ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлены формы общественного контроля, к которым российский законодатель отнес мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, а также общественные обсуждения, слушания и другие.

По нашему мнению, мониторинг и проверки можно рассматривать не только как формы, но и в качестве методов общественного контроля.

Вместе с тем, необходимость подробной правовой регламентации общественного мониторинга, на наш взгляд, излишня. Заметим, что и в указанном Федеральном законе такой регламентации нет. В нем лишь говорится о том, что мониторинг может проводиться организованно, но широким кругом субъектов от Общественной палаты РФ до общественных объединений, что он проводится открыто и публично с использованием информационно-телекоммуникационных систем.

Мы считаем, что мониторинг деятельности органов внутренних дел может вестись любыми лицами, при этом целесообразно различать профессиональный и непрофессиональный мониторинг.

Профессиональный мониторинг осуществляется научно-педагогическими работниками, исследующими административно-правовое регулирование и практическое осуществление деятельности органов внутренних дел, а также возникающие при этом проблемы, разрабатывающими теоретические и практические предложения по совершенствованию правоохранительной деятельности.

Непрофессиональный мониторинг может проводиться любыми представителями общественности, в том числе журналистами, членами общественных организаций.

Содержанием мониторинга может быть сбор статистических данных о состоянии преступности и административной деликтности, о результатах деятельности органов внутренних дел на основании официальной статистики, докладов Министра, руководителей территориальных органов, судебных актов, сообщений в средствах массовой информации и т.д.

Значительно более важно определить значение и порядок использования результатов мониторинга.

По нашему мнению, результаты любого мониторинга, независимо от того, кем он проводится, если он основан на достоверных данных, при его проведении использованы надежные методы сбора и изучения информации, представляют огромный интерес для руководства страны и МВД РТ. Изучение результатов мониторинга должно проводиться ежегодно, выводы и предложения должны использоваться в разработке предложений по совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

Общественная проверка может быть эффективным способом контроля за деятельностью органов внутренних дел. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в Российской Федерации, несмотря на то, что Федеральный закон был принят в июле 2014 г., внедрить этот способ в практику до настоящего времени не удалось.

Применительно к теме настоящего исследования мы видим главную проблему осуществления общественных проверок в том, что проверяющие, которым можно придать статус общественных инспекторов, должны получить доступ к материалам, характеризующим деятельность органа внутренних дел. Эти материалы могут быть изъяты из свободного доступа, могут содержать конфиденциальные данные о гражданах, о сотрудниках органов внутренних дел и членах их семей.

Не ясен круг вопросов, которые могли бы быть предметом общественной проверки. Так, например, насколько допустимо проверять целесообразность, эффективность расходования бюджетных средств, закупок техники, оборудования, или ведение кадровой работы, обоснованность назначений на должности руководителей органов и подразделений внутренних дел. Далеко не всегда, по нашему мнению, допустимо посещение общественными инспекторами мест содержания задержанных граждан. В некоторых случаях это может угро-

жать тайне следствия, препятствовать раскрытию преступлений.

Поэтому, соглашаясь с утверждением В.М. Манохина о том, что развитие общества, законодательства, государственной системы требует развития и административного права<sup>1</sup>, заметим, что Ю.В. Соболева верно обращает внимание на необходимость издания правового акта, в котором должны быть установлены основы передачи публичных полномочий негосударственным организациям<sup>2</sup>. Действительно, конкретные полномочия общественных инспекторов должны быть определены нормативным правовым актом, конкретные инспектора должны в установленном порядке наделяться такими полномочиями. Возможно общественные инспектора, которые будут проверять органы внутренних дел, должны получать соответствующий допуск к сведениям, оборот которых ограничен.

В общем упрощенном порядке члены общественных объединений могут проводить проверки работы сотрудников органов внутренних дел, несущих службу в общественных местах, делать видеозаписи, вести фотосъемку, составлять отчеты и направлять их в адрес руководителей органов внутренних дел, требовать принятия мер дисциплинарного принуждения к сотрудникам, допускающим нарушения законности. Проведенный опрос сотрудников ОВД РТ показал, что 33% респондентов положительно оценивают установление общественного (гражданского) контроля за деятельностью ОВД. 42% из них относятся негативно, так как общество, вмешиваясь в деятельность ОВД, мешает им надлежаще вы-

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. - 2013. - № 11.- С. 3.

<sup>2</sup> Соболева Ю.В. Определение понятия "негосударственные организации" при развитии тенденции наделяния их публичными полномочиями // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 30 - 33.

полнять свои оперативно-служебные задачи. И 25% респондентов оценили положительно, при условии, если будут нормативно урегулированы вопросы о пределах вмешательства общества и его формирований в деятельность ОВД. На вопрос что необходимо предпринять для восстановления и укрепления взаимодействия ОВД с общественными объединениями? 41% опрошенных – членов общественных объединений, действующих в Республике Таджикистан ответили следующим образом: необходимо расширить полномочия и роль ОО по осуществлению общественного контроля за деятельностью милиции<sup>1</sup>.

Очевидно, что институт общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел в Республике Таджикистан нуждается в становлении и развитии. Предстоит принять соответствующий закон с учетом проблем, выявленных учеными в законодательном регулировании общественного контроля в Российской Федерации.

Таким образом, в ходе исследования мы выявили отсутствие единства представлений о соотношении форм и методов взаимодействия, о смешении их, попытках представить методы взаимодействия в качестве механизмов взаимодействия.

По нашему мнению, форма взаимодействия – это внешнее проявление, а метод – содержание взаимодействия. При этом возможны случаи, когда одним и тем же термином обозначается как форма, так и содержание (метод или способ) деятельности, однако в таких случаях соответствующий термин получает разное толкование.

В практику деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан внедряются новые формы взаимодействия с общественными объединениями, основанные на парт-

---

<sup>1</sup> Приложение 1. Анкета и результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел, членов общественных объединения и граждан Республики Таджикистан.

нерской модели. Новые формы взаимодействия еще не получили необходимых правовых основ, не объективированы во внешние формы источников права.

Под механизмом взаимодействия, в свою очередь следует понимать сложную систему субъектов и взаимосвязей между ними, а также административные процедуры, приводящие эти связи в движение.

Необходимо различать методы, посредством которых создается и поддерживается взаимодействие, устанавливается контакт между органом внутренних дел и общественным объединением, и методы совместной деятельности.

Создание общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел в Республике Таджикистан сопряжено со значительными проблемами теоретического и нормативного правового характера. Наиболее доступным методом общественного контроля является мониторинг. Предложено различать профессиональный и непрофессиональный мониторинг. Результаты мониторинга должны иметь обязательную силу для руководителей органов внутренних дел (они должны изучаться, ложиться в основу организационных решений, которые подлежат обнародованию). В отличие от мониторинга, проведение общественных проверок затруднено отсутствием нормативного правового регулирования.

## **§2.2. Взаимодействие органов внутренних дел зарубежных стран с общественными объединениями**

Исследуя сформировавшиеся направления, формы и виды взаимодействия полиции с объединениями правоохранительной направленности, большое значение имеет учет мирового опыта, поиск в нем общих закономерностей, на основе которых должны разрабатываться меры по совершенствованию взаимодействия в рамках реформирования милиции.

Существенное значение для совершенствования совместной деятельности объединений граждан и подразделений и служб полиции по охране общественного порядка имеет изучение зарубежного опыта.

Следует отметить, что большинство из современных принципов органов внутренних дел зарубежных стран, а также некоторые применяемые в Республике Таджикистан и Российской Федерации, были заложены в 19 столетии. Здесь следует отметить, что родоначальником современной полиции, которая берет свои истоки из английской полиции, является Роберт Пиль. При организации данного органа он сформулировал ряд основополагающих принципов. Один из таких принципов можно рассматривать в качестве первого ростка взаимодействия полиции с обществом и его структурными элементами (объединения, формирования и т.п.): «Полиция – это общественность, и общественность – это полиция»<sup>1</sup>. Однако позже данный принцип был забыт.

Как показала история, отчуждение представителей полиции от населения достигло своего пика в период растущей профессионализации. В то время преобладало мнение, что профессионалы лучше знают правоохранительную работу и более квалифицировано выполняют служебные обязанности. В этой связи участие населения в контроле над преступностью стало рассматриваться как ненужное. Впрочем, в дальнейшем значимость взаимодействия полицейских структур с населением и общественными объединениями в деле решения правоохранительных задач стало все более возрастать<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента. – Харьков: Нац. ун-т внутр. дел, 2003. С. 9.

<sup>2</sup> Жерновой М.В. Взаимодействие граждан и полиции: состояние и перспективы /М.В. Жерновой, В.В. Глухов // Социологические исследования. – 2013. - № 7. - С. 110-114.

Как показала полицейская практика зарубежных стран, России и Таджикистана, «Методы работы полиции, которые оказывались достаточно эффективными в одних исторических условиях, переставали себя оправдывать в других, поскольку изменялись характер и уровень преступности, ее структура и динамика, другие факторы»<sup>1</sup>.

Отдельные формы участия населения в противодействии преступности стали появляться в основном после Второй мировой войны. Но активный поиск новых форм сотрудничества полиции с общественностью в сфере обеспечения охраны общественного порядка и безопасности в зарубежных странах начался лишь в конце 60-х гг. минувшего столетия. За данный период взаимодействие полицейских органов с населением испытало разнообразные формы. Так, в 70-е г. общественными силами проводилось наблюдение в населенных пунктах. В некоторых из них с особо острой криминогенной обстановкой формировались даже вооруженные группы населения, члены которых поочередно несли дежурство по охране своих территорий (жилых домов). Особенно усиливали контроль в ночное время, так как это было наиболее опасным временем суток. Таким образом, основной формой подобного взаимодействия было принятие участия населения в обеспечении самозащиты, безопасности своих близких и родственников, а также личной собственности. Помимо этого, был вариант взаимодействия в форме добровольной службы во вспомогательных полицейских подразделениях<sup>2</sup>.

В системе полицейских органов многих государств стали создаваться специальные подразделения, задачей которых

---

<sup>1</sup> Чикинова О.В. Организация взаимодействия правоохранительных структур с населением (зарубежный опыт) // Гражданский контроль за органами внутренних дел: проблемы теории, методологии и практики. Сборник статей. Академия управления МВД России. М., 2004. С. 208.

<sup>2</sup> Полиция и борьба с преступностью за рубежом (информационный сборник). – М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. С. 118.



было установление взаимодействия с населением и общественными формированиями<sup>1</sup>. В некоторых других случаях привлекали отдельного сотрудника полиции, который специализировался именно для такой задачи. Как правило, подобные полицейские подразделения относились к службе профилактики преступлений.

Так, например, в Португалии до сих пор существует Департамент информации и связей с общественностью. В некоторых штатах Австралии в структуре полицейских органов действуют подразделения, которые выполняют непосредственную связь с населением по месту жительства. В задачи данных подразделений входит реализация программ участия населения в обеспечении общественного порядка, а также организации досуга молодежи, что тоже, на наш взгляд, имеет весьма важное значение, поскольку этим самым эта категория населения перенаправляется в русло нравственного воспитания.

Сложившаяся в 70-х г. в связи с ростом криминала обстановка, потребовала применение адекватных мер. В частности, были созданы комиссии по изучению причин и условий, способствующих совершению массовых нарушений общественного порядка, выработке рекомендаций по оптимизации оперативно-служебной деятельности полиции. В этой связи, правительствами стран были выделены значительные средства и ресурсы на усиление полицейских органов, а также и проведение специальных исследований в данной сфере. Как отмечают В.В. Бойченко и Е.Д. Емельянова «...исследования, начатые в Канзас-Сити (США) в период с 1972 г. и проводившиеся вплоть до 1982 г., существенным образом изменили ракурс, в котором полиция рассматривала свои отношения с

---

<sup>1</sup> Бучакова М.А. Взаимодействие полиции и общества / М.А. Бучакова, О.А. Дизер // Вестник Омского университета. Серия «Право». - 2015. - № 2. - С. 63.

населением. Обнаружив, что ее традиционные методы оказались не столь эффективными, как ожидалось, полиция пришла к выводу о необходимости привлечь общественность к вопросам предупреждения преступлений и контроля над преступностью. Однако было очевидно, что данной цели нельзя достичь просто обновлением старых кампаний – например, обучая людей тому, как запирают свои машины, - или посредством организации дежурств жителями района вокруг своих домов. Полиции нужно было выработать совершенно иной тип отношений с гражданами, которым они служили»<sup>1</sup>.

Взаимодействие полиции и общества развивается, как правило, в двух формах: обмен информацией, получивший в полицистике название консультаций, и кооперации<sup>2</sup>. Консультации предполагают, что сотрудник полиции, основываясь на изучение общественного мнения, в зависимости от этого определяет свои приоритеты и политику деятельности, стараясь, чтобы они соответствовали нуждам населения. Помимо этого, полиция призвана отчитываться перед населением о своей деятельности.

Кооперация полиции и общественности заключается в совместной деятельности в сфере выявления и решения различных социальных проблем, связанных с ростом тех или иных видов преступлений, вызывающих наибольший страх общества. Например, таковыми являются терроризм, незаконный оборот наркотических средств и др.

Взаимодействие полиции с общественностью, как правило, преследует определенные цели, некоторые из которых

---

<sup>1</sup> Бойченко В.В., Емельянова Е.Д. Взаимодействие полиции и населения: зарубежный опыт: Лекция. – Волгоград, 2000. С. 14.

<sup>2</sup> В теории управления в сфере управления правоохранительной деятельностью ОВД этому термину близко по значению понятие «сотрудничество».

ранее упоминались. К этим целям можно отнести: согласие; подотчетность; выявление и решение проблем.

Исторически в странах Западной Европы большое внимание уделяется информированию населения о полицейской работе, превенции правонарушений, важности участия общественности в целом и различных общественных объединений в решении правоохранительных задач. Это направление постепенно перешло в пространство сети «Интернет», что стало способствовать увеличению прозрачности полицейской деятельности, улучшению общественного мнения о полиции и имиджа последней, что в конечном итоге способствует активизации взаимодействия органов внутренних дел с населением<sup>1</sup>.

В зарубежных странах с конца прошлого века внедряются новые принципы организации полиции, основанные на социально-ориентированной модели.

Активно привлекает население к оказанию помощи полиции в выполнении ее функций Япония. В настоящее время в стране создана интересная и эффективная система связи полиции с обществом через мелкие полицейские участки, именуемые «Кобан» в городах, и «Чузайшо» - в сельских местностях. Всего в Японии насчитывается около 15 тыс. таких пунктов, в которых несут круглосуточную службу, как правило, трое сотрудников полиции. Один из полицейских постоянно находится в проеме открытой двери помещения участка, и осуществляет наблюдение за обстановкой, т.е. он все видит и сам находится на виду. Остальные полицейские в основном занимаются выездами на места происшествия, патру-

---

<sup>1</sup> См.: Ильченко В.А. Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России /В.А. Ильченко //Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 1. – С. 140; Султанова Р.М. Роль имиджа сотрудников полиции при обеспечении общественной безопасности во время массовых мероприятий / Р.М. Султанова, Ю.В. Чуманов // Прикладная юридическая психология. – 2018. - № 4. – С. 107.

лированием обслуживаемых территорий<sup>1</sup>. Во время патрулирования полицейские предупреждают граждан от возможных опасностей, осуществляют профилактику употребления алкоголя и иных вредоносных средств, правонарушений среди подростков и молодежи, и т.п. Существует так же мера стимулирования граждан, например, в виде знака за сотрудничество с полицией, либо похвального листа<sup>2</sup>.

Помимо этого, при каждом отделении полиции действуют подразделения государственно-общественной организации. Они:

- информируют население по вопросам обеспечения правопорядка и предупреждения преступности;
- доводят информацию о происшествиях и несчастных случаях до полиции;
- беседуют с гражданами, пришедшими в подразделения полиции;
- информируют полицию о жалобах и пожеланиях граждан преступлений.

Кроме того, под руководством полиции создаются правоохранительные структуры на предприятиях. Особенно плодотворна их деятельность там, где есть опасность стать жертвой преступления или, наоборот, совершить преступление.

Одной из таких организаций, работающей с несовершеннолетними, является ассоциация «Старшие братья и сестры», имеющая отделения во всех префектурах Японии<sup>3</sup>.

Особенности государственной организации в Японии, в частности, наличие квартальных комитетов самоуправления

---

<sup>1</sup> Взаимодействие милиции / полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт: учебное пособие / под ред. С.А. Дербичевой, И.Ч. Шушкевича. Ч. 3. – Смоленск, 2001. С. 25.

<sup>2</sup> Еремин В.Н. Полиция Японии: Учебное пособие. – М., 1977. С. 70.

<sup>3</sup> Нечевин Н.Д. Правовое регулирование участия граждан в обеспечении правопорядка в современный период // Российский следователь.2005. №7. С.44.

обуславливает необходимость взаимодействия пунктов по обеспечению правопорядка и предупреждению преступности с квартальными комитетами, проведение предупредительной работы по месту учебы и работы жителей.

Все это свидетельствует о том, что в Японии акцентируется внимание на местных локальных программах. В этом направлении необходимо обратить внимание на разработанную Минюстом Японии модельных программ обеспечения правопорядка и предупреждения преступности в масштабе района. Известны научные и прикладные программы. В рамках научных осуществляется криминологическое диагностирование состояния преступности, а в рамках прикладных – разрабатываются конкретные предложения по предупреждению преступности на основе криминологической диагностики.

Помимо этого, в реализации некоторых муниципальных программ принимают участие жители. Широко известна японская государственно-общественная организация – Ассоциация обеспечения правопорядка и предупреждения преступности. Ее подразделения (от общенационального до местного уровней) функционируют при каждом отделении полиции. Низовыми звеньями являются пункты связи предупреждения преступности. Один такой пункт приходится всего на пятьдесят семей. Как справедливо отмечает И.В. Потапенкова, данный опыт Японии следует распространить и на территории России. По мнению автора: «Для этого, прежде всего, необходимо вопрос привлечения объединений граждан к охране общественного порядка урегулировать на федеральном уровне, создать так называемую федеральную политику по указанному направлению, взяв за основу накопленный опыт субъектов федерации»<sup>1</sup>. Считаем, это предложение мо-

---

<sup>1</sup> Потапенкова И.В. Административно-правовой статус подразделений и служб полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: Монография. М., 2014. С. 98.

жет также успешно быть адаптирован в условиях Таджикистана.

Опыт США и других стран Запада в сфере привлечения общественности к правоохране тоже полезен и интересен. Так, в настоящее время в США, Канаде, Великобритании, Германии и других странах взаимодействие полиции с обществом и отдельными гражданами осуществляется, как правило, в рамках, разрабатываемых по инициативе полиции программ («community policing» - полицейская охрана общественного порядка с участием членов общины). Под термином можно также понимать: «признание и одобрение роли общества в оказании влияния на философию, управленческую деятельность полиции». Понятие «community policing» состоит из трех элементов:

- а) советы полицейской охраны общественного порядка с участием граждан общества («community policing councils»);
- б) межведомственное сотрудничество;
- в) введение должности констебля для работы с гражданами общины («community constables»).<sup>1</sup>

Однако, фактически «community policing» пропагандирует не только привлечение общественности к деятельности полицейских органов, но и предоставляет возможность для членов общины свободно высказывать свое мнение относительно работы полиции по поддержанию общественного порядка. Термин «community policing» также охватывает многочисленные программы и инициативы, предусматривающие участие членов общины (граждан) в охране правопорядка либо способствуют установлению доверительных отношений между полицией и обществом. Это включает в себя полицейскую охрану торговых заведений, пешее патрулирование,

---

<sup>1</sup> Сигрейв Дж. Что означает термин? Полицейская охрана общественного порядка с участием граждан общества в Великобритании, США и Канаде // Полис Джорнел. – Англия. 1996, янв. С. 30-40.

группы членов общины, осуществляющие наблюдение за обеспечением правопорядка в районах или по месту жительства, - так называемые «сторожевые группы», консультативные группы из представителей общественности и др.

Действующие в США добровольные помощники полиции вышли из движения скаутов. Руководство добровольными помощниками осуществляют полицейские подразделения по связям с общественностью.

Исследователи отмечают рост заинтересованности полиции в привлечении добровольцев к решению задач по охране порядка и профилактике правонарушений.

В Америке распространено мнение о том, что полиция не может самостоятельно обеспечить защиту населения от преступности. Поэтому роль местных общественных организаций оценивается довольно высоко. Пропагандируются специальные программы, предусматривающие вовлечение соседей в охрану порядка путем наблюдения за домами друг друга, в том числе путем патрулирования. Распространяются различные региональные программы в графствах и в штатах. Такие программы помогают сформировать активную социальную позицию, чувство ответственности жителей поселений за общественную и собственную безопасность, способствует солидарности, защите интересов сообщества. В рамках осуществления таких программ полиция реализует проблемно-ориентированную деятельность.

Проблемно-ориентированная деятельность предполагает ориентацию жителей на брошенные автомобили, повышенное внимание пожилым соседям, которые могут оказаться в трудной жизненной ситуации, социально-значимые престу-

пления (серийные изнасилования и убийства, дискриминация населения и др.)<sup>1</sup>.

Общественные формирования в США привлекают профессионалов из числа бывших полицейских, владеющих необходимыми знаниями и навыками. Это позволяет общественникам, например, входящим в Братство Видока, действующее в Филадельфии, заявлять: «Нет не раскрываемых преступлений, есть лишь еще не раскрытые»<sup>2</sup>.

Нельзя забывать полицейский резерв, формирования которого включают гражданских лиц, добровольно и безвозмездно участвующих в охране порядка. Они носят полицейскую форму, получают широкие права по пресечению нарушений, носят личное огнестрельное оружие на дежурстве. При этом важно, что они пользуются значительным авторитетом в обществе, их роль в формировании правовой культуры американского общества признается весьма значительной<sup>3</sup>.

Представляют интерес молодежные отряды содействия полиции, создаваемые при полицейских департаментах. Членами молодежных отрядов могут быть подростки в возрасте 12 – 17 лет. Они не участвуют в охране порядка и в практических мероприятиях, но помогают дежурному по департаменту, выполняют иные функции, соответствующие их возрасту<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Бойченко В.В., Емельянова Е.Д. Взаимодействие полиции и населения: зарубежный опыт -Волгоград: Изд-во Волгогр. юрид. ин-та МВД России, 2000. С.13-19.

<sup>2</sup> Сиснев В. «Дружинники» из Филадельфии// Труд.1997.17 января.

<sup>3</sup> Нечевин Н.Д. Правовое регулирование участия граждан в обеспечении правопорядка в современный период // Российский следователь.2005.№7. С.44.

<sup>4</sup> Чарльз М.Т. Профессиональная подготовка сотрудников полиции США и России. Научное издание/ Под общ. Ред. В.П. Сальникова. -СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, издательство «Алетейя», 2000. С.46-47.



Еще одной формой взаимодействия с полицией в США являются добровольные формирования помощников полиции. Добровольные помощники объединяются в отряды самообороны и в вспомогательные отряды, патрулируют микрорайоны, выполняют фактически полицейские функции, ведут делопроизводство, предоставляют медицинскую помощь, юридическую консультацию, делают переводы (как правило, это студенты-медики, юристы, лингвисты).

Проводимая в ряде городов США (Нью-Йорке, Сан-Диего и Лос-Анджелесе) программа «Community Policing», предполагает наличие в полицейских органах сотрудников, способных умело общаться с гражданами, сотрудничать с органами городской администрации и организовывать активное участие населения в охране правопорядка. Важнейшими элементами данной программы являются:

- 1) переориентация полицейских на решение новых задач, обусловленные потребностями населения;
- 2) децентрализация структуры полиции и привлечение граждан к участию в патрулирование населенных пунктов;
- 3) рассмотрение жалоб и заявления, поступающих от граждан, которые не относятся к компетенции органов полиции, с направлением их для ответа о принятии решении соответствующими органами власти<sup>1</sup>.

Проект «Community Policing», разработанный в полиции Вены пополнился следующим новшеством. С середины сентября 1995 г. здесь действует так называемый «передвижной пункт полиции». Проект «Мобильная полиция» заключается в том, что 3-5 полицейских, в числе которых имеются сотрудники по контактам с общественностью, выезжают на микроавтобусах в различные районы города. Таким образом, данный автотранспорт используется в качестве вспомога-

---

<sup>1</sup> Укрепление взаимодействия полиции с населением: зарубежный опыт (обзорная информация). – М.: ГИЦ, 2000. С. 4.

тельного (опорного) «пункта охраны общественного порядка». Обычно один сотрудник остается в нем дежурить. Его задача состоит в приеме заявлений от граждан и консультирование. А его коллеги осуществляют пешее патрулирование города. Помимо этого, подобные передвижные пункты полиции проводят разъяснительную работу с населением профилактического характера. Жители районов, куда назначен маршрут данного наряда полиции, предварительно информируются посредством СМИ. Это специально делается для того, чтобы нуждающиеся могли у себя по месту жительства обратиться к данной мобильной группе. При этом возможно также выдача небольших консультаций по уголовно-полицейской тематике. «Мобильная полиция» действует в районах центра Вены, Лизинг, Маргаретен, Флоридсдорф, Хитцинг и Леопольдштадт с перспективой распространения проекта на весь город<sup>1</sup>.

В целях улучшения обстановки проживания в конкретной местности и профилактики преступности в управлении полиции г. Элгина (штат Иллинойс, США) реализуется программа «Core». Задействованные в этой программе полицейские работают по месту жительства. Несмотря на то, что продолжительность рабочего дня составляет восемь часов, эти полицейские решают проблемы жителей своего района круглосуточно.

В Ньюарке, штат Нью-Джерси проводилась программа пешего патрулирования, целью которой состояло в обеспечении безопасности в районах проживания. Сотрудник полиции должен на своем участке общаться как с местными жителями, так и с общественными активистами. Помимо этого, программа предусматривала профилактику молодежной преступности, контроль за соблюдением правил дорожного дви-

---

<sup>1</sup> Зигфрид Поспишил. Мобильный полицейский участок / Offentliche Sicherheit. – Австрия. 1995. № 11. С. 12.

жения, поддержание правопорядка в целом. По результатам этой программы в населенных пунктах уменьшилось количество тяжких и особо тяжких преступлений.

Программа «Остановить преступление» («Crime stoppers») осуществлялась сотрудниками полицейского департамента г. Альбукерке (штат Нью-Мексико), начиная с 1976 г. Ее целью было информирование полицейских по специальному телефону (доверия) о готовящихся преступлениях. При этом, сообщаемому гарантировалось анонимность и безопасность, а также выплата денежного вознаграждения, если поступившая от него информация оказывалась ценной для следствия. Как показала практика, такая форма взаимодействия оказалась эффективной. Данная программа позволяет полицейским органам раскрыть те виды преступлений, которые трудно расследовать традиционными методами<sup>1</sup>.

В США, Канаде, Великобритании, Франции, Нидерландах и других странах в течение нескольких лет действует программа «Соседский присмотр». Так, в Нидерландах программы соседского наблюдения пока были начаты только в порядке эксперимента<sup>2</sup>. Суть этих программ заключается в том, что проживающие на одной улице домовладельцы или жильцы многоквартирного дома объединяются под патронажем местной полиции для взаимной поддержки в борьбе с квартирными кражами и уличными преступлениями. Следуя рекомендациям сотрудников полиции, соседи, будучи бдительными, осуществляют присмотр за квартирами (домами) друг друга в период отсутствия хозяев дома, создают иллюзию присутствия хозяев дома, изымая из почтовых ящиков поступившую корреспонденцию, поливая цветы; следят за

---

<sup>1</sup> Полиция и борьба с преступностью за рубежом: Информационный сборник. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. С. 127.

<sup>2</sup> Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента. – Х.: Нац. ун-т внутр. дел, 2003. С. 17.

всеми подозрительными лицами, находящимися в прилегающей территории, и своевременно информируют об этом сотрудников полиции. Иными словами, здесь наблюдается добрососедские отношения и партнерство между гражданами и полицией. «Полицейская работа, ориентированная на окружение (соседское)» — это такой стиль работы полиции, при котором осуществляется переориентация ролей и функций всех сотрудников управления<sup>1</sup>.

Целью программы «Beat Officer – Block Captain», осуществляемой в районе патрулирования, является привлечение сотрудников полиции к решению проблем жителей районов их патрулирования. В соответствии с данной программой город либо округ разделены на отдельные демографические районы или участки патрулирования полиции. Основная задача полицейского патрульного состоит в том, чтобы оказать помощь гражданам, проживающим в пределах закрепленной за ним территории патрулирования. Помимо этого, патрульный полицейский осуществляет вербовку жителей района в качестве «старших по кварталу». Данное лицо отвечает за поддержание связи между обществом и полицейским департаментом. Подобное сотрудничество для «старшего по кварталу» является гражданским долгом, так как он работает на благо обществу. В целях эффективного взаимодействия сотрудник полиции проводит собрания жителей для обсуждения актуальных проблем и возможных путей их разрешения.

Вышеприведенные программы, реализация которых проводится в рамках взаимодействия полиции с общественностью, преобладают в числе всех остальных программ, имеющих цель предупреждения преступлений и иных асоциальных явлений.

---

<sup>1</sup> Brown L.P. Community policing: A practical guide for police officials/The Police Chief, august 1989, pp. 72-82.

Среди них можно выделить программы по созданию мини-участков. Такие формы сотрудничества полиции с населением существуют в США, Канаде, Великобритании. Офицер полиции по связям с общественностью (аналог участкового инспектора) закрепляется на постоянной основе за конкретной территорией. На него возлагаются задачи по обеспечению охраны общественного порядка в полном объеме. Мини-участки полиции, как правило, размещаются в одном из помещений в районе проживания или в центре города. Основной целью их создания, является улучшение доступности полиции для населения и повышение информированности граждан по вопросам, которыми занимается полиция. Однако, как показала практика, при внедрении этой формы возникли различные проблемы. Так, общественных констеблей снимали с участка для выполнения иных задач, и только 10% времени они занимались контактами с населением и профилактической работой.

Полицейские участки в штате Виктория (Канада) были созданы в целях повышения доступности услуг полиции для населения. В участке обычно находится один констебль, который прикреплен на постоянной основе к участку, где работали также до двадцати волонтеров по два человека посменно. Все участки внедряли у себя различные программы, в том числе «соседское наблюдение», «обучение тому, как противостоять наркотикам» и др.

Следует отметить, что количество различных программ и мероприятий по профилактике правонарушений продолжает расти, что свидетельствует о стремлении полиции и иных правоохранительных органов, а также общества и его формирований добиться лучших результатов в этой сфере.

В Новой Зеландии и в Великобритании уже с начала 1970-х гг. проводится такая работа. Полиция привлекает жителей к наблюдению по месту жительства, обучает их мерам

безопасности, получает от них информацию о состоянии общественного порядка<sup>1</sup>.

В Великобритании сложилось пять направлений взаимодействия полиции с институтами гражданского общества:

1) наблюдение жителей за общественным порядком и информирование полиции о подозрительных событиях и лицах;

2) участие граждан в патрулировании улиц, принятие мер по отношению к нарушителям общественного порядка;

3) виктимологическая пропаганда влечет изменение поведения граждан;

4) требование со стороны граждан увеличения штатной численности полицейских подразделений, создания дополнительных отделений, выделения дополнительных ресурсов;

5) делегирование гражданами полиции права действовать от их имени, выражение общественного одобрения результатов ее работы, оказывающее стимулирующее и координирующее воздействие на полицейских<sup>2</sup>.

Представляет интерес специальная полиция Англии и Уэльса. Ее сотрудники – специальные констебли – имеют те же права, что и кадровые полицейские, при этом рассматриваются в качестве вспомогательного резерва полиции. Их привлекают к охране порядка при проведении массовых мероприятий. Специальным констеблем может стать любой подданный Королевы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Иващенко А.В. Деятельность полиции зарубежных стран: Учеб пособие / Омская академия МВД России. 2005. С.78.

<sup>2</sup> Morgan Rod, Newburn Tim. The Future of Policing. - Oxford: Oxford University Press. 1991.Р.22.

<sup>3</sup> Воронкова Н.В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук: - Уфа, 2007. С.80.

В Германии с 1997 г. внедряется модель общественно-ориентированной полицейской работы. В ее основе следующие основные положения:

- профилактика преступности – общая задача государства и общества;
- полицейская работа ориентируется на граждан, что составляет новую стратегию безопасности;
- граждане рассматриваются как партнеры полиции;
- основа уголовной политики заключается в профилактике преступлений.

В рамках общей политики в сфере профилактики преступности или уголовной политики каждая федеральная земля принимает свои программы. В качестве примера приведем совместную рабочую группу службы занятости и полиции «иностранная сила» во Франкфурте. Проводится кампания противодействия распространению насилия, реализуются программы заместительной терапии в сфере борьбы с наркоманией, организуются социальные тренинг-курсы, к работе в которых привлекаются общества помощи детям и молодежи. Представляет интерес практика привлечения к работе бывших преступников, судимых за насильственные преступления.

В Польше определяющим показателем в поддержании правопорядка с участием граждан является уровень общественного доверия к полиции. С ростом экономики и благосостояния граждане обращают все больше внимания на работу полиции и проявляют понимание необходимости сотрудничества, готовность брать на себя ответственность за состояние общественного порядка. В результате активизируется социальное партнерство на уровне микрорайонов, поселков.

Польская полиция уже с 1995 г. внедряет программу «Безопасный город». Программа выводит полицейскую работу на новый уровень, переориентирует полицию на общество, требует учитывать гражданскую инициативу.

Внедряемая с конца прошлого века новая концепция работы полиции Голландии позволила достичь существенных результатов в борьбе с преступностью. И эта концепция также направлена на сближение полиции с обществом, на изменение приоритетов в деятельности полиции с отходом от количественных показателей к качественным. Качество работы полиции оценивается гражданами, рассматриваемыми как получатели услуг по обеспечению их безопасности. Полиция Нидерландов осуществляет различные программы по обеспечению безопасности детей, школьников, в том числе, в периоды летних каникул. К работе привлекаются местные коллективы граждан, соседи. Все это способствует росту самосознания, формированию правовой культуры и правосознания населения, активной жизненной позиции.

Исследователи отмечают, что привлечение добровольных помощников позволяет добиваться высоких результатов при минимальных финансовых затратах, компенсировать небольшую штатную численность полиции силами общественности, вовлекать жителей в обеспечение собственной безопасности и т.д.<sup>1</sup>

На необходимость развития в Республике Таджикистан института объединений граждан, участвующих в охране общественного порядка, указывает не только практический опыт прежних лет, но и мировой опыт, отражающий общечивилизационные закономерности взаимодействия государства в лице органов внутренних дел и иных правоохранительных органов и граждан, в форме их различных объединений.

Приведенные примеры подтверждают мнение о том, что без должного участия граждан в деятельности правоохранительных органов, в частности, по охране общественного по-

---

<sup>1</sup> Бойченко В.В. Емельянова Е.Д. Взаимодействие полиции и населения: зарубежный опыт: Лекция.-Волгоград, 2000. С.20.



рядка, невозможна эффективная деятельность органов внутренних дел.

Необходимо отметить, что отличительными особенностями участия общественности в обеспечении правопорядка в зарубежных странах являются постоянное и непосредственное руководство ее деятельностью со стороны представителей государства, чаще всего должностных лиц правоохранительных органов, а также высокая степень ее правовой и социальной защищенности в сочетании с повышенной ответственностью за соблюдением законодательных норм. Именно на данном принципе должна быть построена модель предполагаемого взаимодействия граждан и их объединений в Законе Республики Таджикистан «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Исследуя сформировавшиеся направления, формы и виды взаимодействия полиции с объединениями граждан, участвующими в охране общественного порядка, с практической точки зрения важно учитывать имеющийся мировой опыт, отражающий закономерности взаимодействия органов государственной власти и объединений граждан в сфере обеспечения общественного порядка.

Существенное значение для совершенствования совместной деятельности объединений граждан и подразделений и служб полиции по охране общественного порядка имеет исследование зарубежного опыта.

Большинство из форм и методов взаимодействия правоохранительных органов с гражданами и их объединениями, используемых в зарубежных странах, с учетом социальной специфики населения и структурно-организационным особенностям органов внутренних дел Республики Таджикистан, можно успешно адаптировать. Для начала следует в отдельно взятом регионе, в порядке эксперимента ввести те или иные наиболее подходящие формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с населением и его объединениями. В

дальнейшем, по результату практической реализации этих программ, в случае их эффективности, официально внедрить их на постояннодействующей основе.

Несмотря на то, что взаимодействие с организациями, аналогичными народным дружинам, не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к социальному партнерству – это взаимодействие не равных субъектов, полиция формирует такие организации и руководит ими – такая форма взаимодействия остается востребованной и довольно успешной во многих странах мира. На этом основании можно утверждать, что добровольные дружины в Республике Таджикистан должны быть сохранены с некоторыми изменениями в их статусе.

Таким образом, изучение зарубежного опыта свидетельствует о следующем.

В зарубежных странах распространяются как традиционные (добровольные дружины), так и новые формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с общественностью на основе социального партнерства.

В тех странах Европы, где была проведена реформа органов внутренних дел, и в ряде других стран основное внимание органов внутренних дел уделяется взаимодействию с местными жителями персонально, не как с общественными объединениями. Это позволяет повысить ответственность каждого гражданина за состояние общественного порядка, за общественную безопасность по месту жительства.

Значительное внимание в зарубежных странах уделяется подготовке сотрудников органов внутренних дел, обучению их общению с жителями, повышению доверия с их стороны. Для этого большое значение имеет узнаваемость, вовлеченность сотрудников полиции в жизнь местного сообщества.

### **§2.3. Основные направления совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями**

В процессе работы над монографией мы провели социологическое исследование, участниками которого стали, с одной стороны, сотрудники милиции и, с другой стороны, представители гражданского общества, в числе которых представлены члены общественных организаций и граждане Республики Таджикистан, не входящие в общественные организации.

Полученные результаты, в целом, достаточно предсказуемы. Граждане Республики Таджикистан дали довольно высокую оценку деятельности органов внутренних дел. 57% респондентов оценили их работу положительно или на среднем уровне. Те респонденты, которые выбрали среднюю оценку, считают, что деятельность органов внутренних дел нуждается в совершенствовании, что не вызывает сомнений.

Еще более высокую оценку дали граждане состоянию дел в области соблюдения прав и свобод человека при осуществлении сотрудниками милиции своих оперативно-служебных задач. Удовлетворительную и положительную оценку дали 67% респондентов. Соответственно, 83% опрошенных на вопрос, является ли Республика Таджикистан «полицейским государством» дали отрицательный ответ. В то же время 59% респондентов отметили, что они испытывают страх, недоверие и настороженность по отношению к сотрудникам милиции, лишь 13% воспринимают милиционеров как защитников и помощников. Вместе с тем не доверяют сотрудникам милиции только 23% опрошенных.

Интересно, что граждане в большинстве своем (78%) полагают, что добровольное участие в охране общественного порядка или содействие милиции в иной форме вызывает недоверие у окружающих, которые могут посчитать сотрудни-

чающего гражданина доносчиком. Только 6% респондентов считают, что общество приветствует такое сотрудничество. По этой же причине граждане, оказавшиеся жертвами либо очевидцами преступлений, избегают обращаться в органы внутренних дел. 56% опрошенных указали, что сотрудничество с милицией в таких ситуациях влечет значительные затраты времени и денег и приносит репутационные издержки. 27% сомневаются в перспективности такого сотрудничества, и лишь 17% респондентов сказали, что человек, попавший в трудную ситуацию, может испытывать незащищенность перед злоумышленниками, но при этом будет скептически относиться к защите своих интересов сотрудниками милиции.

В полном соответствии с предыдущими вопросами на вопрос о желании добровольно сотрудничать с милицией утвердительно ответили 18% опрошенных, нерешительно согласились 35%, отказались, сказали, что им не интересно такое сотрудничество 47%.

Члены общественных организаций дали приблизительно такие же ответы на поставленные вопросы.

Результаты опроса показывают, что таджикское общество предпочитает не контактировать с милицией. И, с одной стороны, воспринимает милицию как важный и необходимый элемент государственной власти, структуру, решающую важные задачи. В то же время граждане избегают контактов, ожидая значительных репутационных издержек, дают негативную оценку на личностном уровне – милиция как институт и сотрудник милиции как человек, обладающий персональным набором характеристик, в значительной части негативных, в глазах граждан различаются довольно значительно.

Сотрудники милиции, опрошенные нами, также отметили недоверие граждан к органам внутренних дел (68%).

Возможно, в какой-то мере такое положение дел обусловлено довольно благоприятной обстановкой с преступностью, в первую очередь, с насильственной преступностью, и

недостаточной открытостью органов внутренних дел, нежеланием организовать взаимодействие, рассматривать граждан как равных участников работы по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности.

Несмотря на такие оценки, в Республике Таджикистан более 16 тысяч человек являются членами добровольных дружин, которыми руководят 69 штабов. Дружинники довольно активно составляют административные протоколы, действуя совместно с участковыми инспекторами милиции, за мелкое хулиганство, за пьянство, за нарушения правил дорожного движения, паспортного режима. Что более важно, дружинники проводят профилактическую работу, посещают алкоголиков и наркоманов, лиц, имеющих судимость, неблагополучные семьи, граждан, проживающих без прописки, владельцев оружия.

Проведенное исследование показало, что действующее законодательство практически не содержит необходимых механизмов, которые бы обеспечивали взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями. В разрабатываемом проекте закона «О полиции» такой механизм уже закладывается, но и там он пока не может быть признан достаточно разработанным.

Прежде всего, в законе «О полиции» должны быть точно сформулированы принципы взаимодействия с общественными объединениями. Такими принципами являются:

- взаимозависимость и равенство;
- открытость, прозрачность и подконтрольность участников взаимодействия друг другу;
- соответствие;
- добровольность со стороны общественных объединений и обязательность со стороны полиции;
- плановость;
- устойчивость.

По нашему мнению, в проекте закона «О полиции» необходимо выделить отдельную статью, в которой перечислить указанные принципы и раскрыть их содержание. Это может быть представлено таким образом:

«Статья .... Принципы взаимодействия полиции с общественными объединениями

1. Взаимодействие полиции с общественными объединениями строится на принципах взаимозависимости и равенства, открытости, прозрачности и подконтрольности участников взаимодействия друг другу, соответствия (исключающего взаимодействие с экстремистскими, националистическими, террористическими и преступными объединениями), добровольности со стороны общественных объединений и обязательности со стороны милиции, а также плановости и устойчивости.

2. Взаимозависимость и равенство обеспечиваются совместным проведением мероприятий по профилактике преступлений и правонарушений, организацией деятельности общественных объединений со стороны сотрудников полиции, совместным планированием и разработкой тактических решений, обязательным участием сотрудников полиции в мероприятиях, планируемых штабами добровольных дружин.

Осуществление мероприятий по охране общественного порядка общественными объединениями без участия сотрудников полиции не допускается.

3. Открытость, прозрачность и подконтрольность участников взаимодействия друг другу обеспечивается широким информированием общественности о деятельности добровольных дружин и иных общественных объединений, опубликованием планов работы и результатов, широким освещением в средствах массовой информации проводимых полицией совместно с общественными объединениями мероприятий по охране общественного порядка, профилактике правонарушений.

Результаты совместной работы обсуждаются на собраниях добровольных дружин и общественных объединений, на заседаниях штабов с участием руководителей органов внутренних дел.

4. Полиция вступает во взаимодействие с общественными объединениями и добровольными дружинами только по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, профилактики преступлений и административных правонарушений. Не допускается взаимодействие и участие сотрудников полиции в мероприятиях общественных объединений, направленных на разжигание национальной или религиозной розни, в ходе которых подготавливаются или совершаются экстремистские или иные противозаконные действия.

5. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и гражданами строится на добровольной основе. Никто не может быть принужден к участию совместных мероприятий с полицией. Сотрудники полиции обязаны вступать во взаимодействие с общественными объединениями, организовывать работу добровольных дружин, оказывать организационную и методическую помощь общественным объединениям.

6. Взаимодействие полиции с общественными объединениями осуществляется в соответствии с планами, разрабатываемыми совместно органами внутренних дел и штабами добровольных дружин и утверждаемыми руководителями органов внутренних дел».

По нашему мнению, законодательство Республики Таджикистан неоправданно ограничивает активность граждан, когда регулирует отношения по взаимодействию милиции только с добровольными дружинами и не предусматривает возможность взаимодействия с иными общественными объединениями. Во взаимодействии с различными общественными объединениями заложен большой потенциал. Такое взаи-

модействие может осуществляться по гораздо более широкому кругу вопросов. Более того, как показывает опыт Российской Федерации, довольно плодотворным может быть взаимодействие с общественными объединениями, не имеющими статуса юридического лица, а действующими на волонтерских началах. В России такие общественные объединения активно участвуют в поиске потерявшихся граждан.

Для этого необходимо статью 2 Закона РТ «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» изложить в следующей редакции:

«Статья 2. Участие граждан в обеспечении общественного порядка

Участие граждан в обеспечении общественного порядка осуществляется в следующих формах:

- индивидуальное участие;
- членство в добровольных дружинах;
- членство в иных общественных объединениях, создаваемых в соответствии с Законом Республики Таджикистан «Об общественных объединениях», а также в волонтерских объединениях».

Рассмотрение положений законов РТ «Об общественных объединениях» и «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» в совокупности показывает, что добровольные дружины не рассматриваются как общественные объединения, что не соответствует их сущности. Считаем необходимым статью Закона РТ «Об общественных объединениях» изложить в следующей редакции:

«Статья 2. Сфера действия настоящего Закона

Действие настоящего Закона распространяется на все общественные объединения, созданные в установленном порядке, за исключением общественных объединений (религиозных организаций, политических партий, профсоюзов, добровольных дружин и других общественных объединений),



порядок создания и действия которых регулируется отдельными законами».

Пункт 37 Положения о добровольных дружинах в Республике Таджикистан устанавливает, что начальник штаба вправе направлять государственным органам и общественным организациям предложения по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, по созданию необходимых условий для деятельности добровольных дружин. Однако эти предложения не имеют надлежащей юридической силы. Обязанность лиц, которым направляются указанные предложения, не установлена.

По нашему мнению, такая обязанность может быть возложена только законодательным актом. Но Закон РТ «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» не только не содержит такой обязанности, но и не наделяет начальника штаба полномочием по направлению предложений.

В целях устранения данного пробела необходимо дополнить Закон РТ «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» новой статьей 6.1 следующего содержания:

«Статья 6.1. Обязанности государственных органов и общественных организаций по созданию условий для деятельности добровольных дружин

Предложение по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, по созданию необходимых условий для деятельности добровольных дружин, направляемое начальником штаба добровольной дружины руководителям государственных органов и общественных организаций подлежат рассмотрению в течение 30 дней со дня поступления».

Недостаток правовых предписаний по осуществлению взаимодействия милиции с общественными объединениями мы предлагаем компенсировать инструкцией, которую могло бы утвердить МВД РТ. Проект такой инструкции разработан

нами и внесен на рассмотрение уполномоченных должностных лиц МВД РТ.

Документ предлагается назвать «Инструкция о порядке взаимодействия добровольных дружин с органами внутренних дел» и сделать в нем две главы – «Общие положения» и «Организация взаимодействия». Текст Инструкции приведен в приложении к монографии.

Очень важной задачей, по нашему мнению, является создание гарантий для нормальной работы дружинников, членов общественных объединений, содействующих милиции в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

В дополнение ко всему изложенному, представляется актуальным совершенствование профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Республики Таджикистан. Для этого необходимо внести изменения в программы профессиональной подготовки, в учебно-методические материалы обучения курсантов и слушателей образовательных учреждений системы МВД РТ. В уставах образовательных учреждений и в их внутренних документах необходимо предусмотреть обязательное участие в составах государственных экзаменационных комиссий членов общественных советов при органах внутренних дел.

Необходимо также внести изменения в приказ МВД РТ, регламентирующий порядок проведения аттестации сотрудников милиции, в целях обеспечения обязательного участия в составе аттестационных комиссий членов общественных советов при органах внутренних дел.

Изложенные предложения при их реализации, на взгляд авторов, будут способствовать формированию необходимой нормативной основы, направленной на расширение и всестороннее развитие взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями и административно-правового регулирования данной деятель-

ности. Формирование и генезис данной нормативной основы также будет способствовать информированию населения о заинтересованности ОВД во взаимодействии с общественностью и общественными объединениями, а также о возможных формах и методах такого взаимодействия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование вопросов административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями позволило сделать следующие выводы.

В монографии определено административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями, под которым предлагается понимать упорядоченное и целенаправленное воздействие посредством основанных на рекомендациях ОБСЕ лучших практик, выработанных в зарубежных странах, отечественного опыта, национальных и социально-политических особенностей Республики Таджикистан положений законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан на общественные отношения, возникающие в связи с вовлечением граждан в охрану общественного порядка на территории республики, созданием условий, необходимых для формирования и функционирования общественных объединений, взаимодействующих с органами внутренних дел в целях повышения эффективности решения задач в правоохранительной сфере.

Структура административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями состоит из системы таких взаимосвязанных элементов, как административно-правовые нормы, закрепленные в законах и иных нормативных правовых актах Республики Таджикистан, направленные на урегулирование соответствующих общественных отношений, применение данных норм органами внутренних дел в процессе организации и осуществления указанного взаимодействия, а также сами административно-правовые отношения, которые создаются в результате действия и применения данных норм.

Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями должно обеспечивать решение следующих задач:

- организация такого взаимодействия на основе социального партнерства;
- реализация взаимодействия с учетом развития существующих и внедрения перспективных форм и методов;
- закрепление обязанностей и прав органов внутренних дел, их сотрудников в области взаимодействия с общественными объединениями;
- регламентация и гарантирование прав общественных объединений и их членов в области взаимодействия с органами внутренних дел, в том числе в области охраны общественного порядка;
- установление административных процедур такого взаимодействия.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями в Республике Таджикистан в условиях проводимого реформирования является ключевым элементом всей реформы, ее стержнем. Данное взаимодействие должно быть организовано в форме социального партнерства, что обусловлено взаимозависимостью общества и милиции, общностью их целей и задач, стремлением обеспечить правопорядок и безопасность.

Взаимодействие органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями должно строиться на основе общеправовых, отраслевых – административно-правовых и специальных принципов. К специальным принципам взаимодействия, по нашему мнению, необходимо отнести следующие принципы:

- общности целей участников взаимодействия по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка;

- гласности и открытости;
- соответствия или адекватности, исключая партнерское взаимодействие с экстремистскими, националистическими и др. объединениями;
- добровольности для общественных объединений и обязательности для органов внутренних дел;
- узнаваемости и доступности, обеспечивающих личную вовлеченность сотрудника милиции в жизнь сообщества граждан, проживающих с ним на одной территории;
- участия общественных объединений в формировании органов внутренних дел;
- подотчетности и подконтрольности органов внутренних дел жителям обслуживаемых территорий и действующим на этих территориях общественным объединениям.

На современном этапе реформирования органов внутренних дел Республики Таджикистан взаимодействие с другими общественными объединениями и иными институтами гражданского общества осуществляется только через общественные советы. Данная форма призвана обеспечивать социальное партнерство в широком смысле, в общественный совет может войти любой гражданин, изъявивший желание (в конкурсном порядке). Однако этого, по нашему мнению, не достаточно, поскольку на сегодняшний день нормативное правовое регулирование деятельности общественных объединений, реально способных взаимодействовать на партнерской основе с органами внутренних дел, фактически отсутствует, административно-правовые статусы таких объединений не установлены.

Необходимо предусмотреть возможность вступления во взаимодействие и других общественных объединений, а также предусмотреть возможность создания в республике общественных объединений правоохранительной направленности, как это сделано в Российской Федерации.

Социологическое исследование, проведенное авторами, показало, что в органах внутренних дел Республики Таджикистан присутствуют проблемы, сходные с проблемами, выявленными российскими исследователями в МВД России. Это, в частности, недостаточный опыт взаимодействия с общественными объединениями, отсутствие коммуникативных навыков и знаний об организации, формах и методах такого взаимодействия, неготовность допустить контроль общественности за деятельностью сотрудников, неполное или неверное понимание целей и задач взаимодействия с общественными объединениями, отсутствие эффективных стимулов для развития взаимодействия.

Осуществляемое в республике реформирование милиции уже привело к значительным изменениям, в организационной структуре МВД РТ, которые должны способствовать развитию взаимодействия с обществом, в том числе реализации сформулированных нами в первом параграфе монографии принципов. В настоящее время данные изменения реализуются в отсутствие необходимой для этого нормативной правовой основы.

В практику деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан внедряются новые формы взаимодействия с общественными объединениями, основанные на партнерской модели. Новые формы взаимодействия еще не получили необходимых правовых основ, не объективированы во внешние формы источников права.

Под механизмом взаимодействия, в свою очередь следует понимать сложную систему субъектов и взаимосвязей между ними, а также административные процедуры, приводящие эти связи в движение.

Необходимо различать методы, посредством которых создается и поддерживается взаимодействие, устанавливается контакт между органом внутренних дел и общественным объединением, и методы совместной деятельности.

Создание общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел в Республике Таджикистан сопряжено со значительными проблемами теоретического и нормативного правового характера. Наиболее доступным методом общественного контроля является мониторинг. Предложено различать профессиональный и непрофессиональный мониторинг. Результаты мониторинга должны иметь обязательную силу для руководителей органов внутренних дел (они должны изучаться, составлять основу организационных решений, которые подлежат обнародованию).

В зарубежных странах распространяются как традиционные (добровольные дружины), так и новые формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с общественностью на основе социального партнерства.

В тех странах Европы, где была проведена реформа органов внутренних дел, и в ряде других стран основное внимание органов внутренних дел уделяется взаимодействию с местными жителями персонально, не как с общественными объединениями. Это позволяет повысить ответственность каждого гражданина за состояние общественного порядка, за общественную безопасность по месту жительства.

Значительное внимание в зарубежных странах уделяется подготовке сотрудников органов внутренних дел, обучению их общению с жителями, повышению доверия с их стороны. Для этого большое значение имеет узнаваемость, вовлеченность сотрудников полиции в жизнь местного сообщества.

На основе проведенного исследования в монографии приводятся предложения, реализация которых, на взгляд авторов, будут способствовать формированию необходимой нормативной основы, направленной на расширение и всестороннее развитие взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями и административно-правового регулирования данной деятель-



ности. Формирование и генезис данной нормативной основы также будет способствовать информированию населения о заинтересованности ОВД во взаимодействии с общественностью и общественными объединениями, а также о возможных формах и методах такого взаимодействия.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Конституция Республики Таджикистан (принята всенародным референдумом 6 ноября 1994 года) и путём всенародного референдума были внесены изменения и дополнения 26 сентября 1999 года, 22 июня 2003 года и 22 мая 2016 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
3. Закон Республики Таджикистан «О политических партиях» от 13 ноября 1998 г. № 680 (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1998 г., пос.. доп... из.. Закон РТ от 8.08.2015 г., № 1209). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
4. Закон Республики Таджикистан «О милиции» от 17 мая 2004 г. № 41., пос.. доп... из... Закон РТ, от 02.01.2018 г., №1481). (Принят Маджлиси намояндагон (нижней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 7 апреля 2004 г. Одобрен Маджлиси милли (верхней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 3 мая 2004 г.) // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 2004. - № 5.
5. Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» от 12 мая 2007 г. № 258. (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2007 г., пос... доп... изм..

- Закон РТ от 8.08.2015 г., № 1242) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
6. Закон Республики Таджикистан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 3 декабря 2009 г. № 566 // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 2009. - № 12.
  7. Закон Республики Таджикистан «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 марта 2009 г. № 489., пос.. доп... из... Закон Р.Т., от 02.01.2018 г., №1497). (Принят Маджлиси намояндагон (нижней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 5 марта 2009 г. Одобрен Маджлиси милли (верхней палатой Парламента РТ Маджлиси Оли) – 12 марта 2009 г.) // Парламентский вестник: Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2009. - № 3.
  8. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2009. - № 7, ст. 900.
  9. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 14, ст. 1536.
  10. Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 52 (1 ч.), ст. 6536.
  11. Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. - № 8, ст. 839.
  12. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. - № 10, ст. 1334.

13. Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. - № 22, ст. 3154.
14. Положение о добровольных дружинах в Республике Таджикистан, утвержденное Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 августа 2010 г. № 400 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
15. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 7 декабря 1995 года № 726 «Об утверждении Положений «О Государственном пожарном надзоре Республики Таджикистан», «О добровольных пожарных дружинах на промышленных объектах и других объектах министерств и ведомств», «О внештатных пожарных инспекторах при органах исполнительной власти на местах, Джамоатах поселков и сел», «О пожарно-технических комиссиях» (в редакции Постановления Правительства Республики Таджикистан от 27.02.2010 г. №105) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
16. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан, утвержденное Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 г. № 592 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
17. Приказ МВД РТ, № 1 от 01.01.2006 г. «О вежливом обращении сотрудников органов внутренних дел и служащими внутренних войск к гражданам» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
18. Приказ МВД РТ, № 200 от 20.03.2006 г. «Об утверждении Положения о наставничестве в органах внутренних дел

- РТ» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
19. Приказ МВД РТ, № 780 от 22.11.2006 г. «О внесении изменений и дополнений в Положение «О порядке подготовки специалистов в МВД Республики Таджикистан без отстранения от работы» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  20. Приказ МВД РТ, № 440 от 17.07.2007 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организации их приема в органах внутренних дел и структурных подразделениях МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  21. Приказ МВД РТ, № 693 от 09.11.2007 г. «Об утверждении Положения об Управлении охраны общественного порядка МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  22. Приказ МВД РТ, № 345 от 11.06.2007 г. «Об утверждении Инструкции о порядке учета, хранения, сдачи, применения и обращении служебного огнестрельного оружия со стороны банков Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  23. Приказ МВД РТ, № 679 от 13.11.2007 г. «Об утверждении Инструкции «О порядке приема, регистрации, учета, разрешении заявлений, сообщений, иных сведений о преступлениях и происшествиях в органах внутренних дел» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  24. Приказ МВД РТ, № 742 от 03.12.2007 г. «Об утверждении Инструкции о предотвращении и пресечении массовых беспорядков» [Электронный ресурс]. Документ опублико-

- ван не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
25. Приказ МВД РТ, № 19 от 14.01.2009 г. «О мерах по усовершенствованию деятельности дежурных частей органов внутренних дел» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  26. Приказ МВД РТ, № 140 от 25.02.2009 г. «Об утверждении Положения о Службе предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  27. Приказ МВД РТ, № 615 от 26.09.2009 г. «Об утверждении памятки для инспекторов подразделений по работе с несовершеннолетними и молодежью органов внутренних дел» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  28. Приказ МВД РТ, № 814 от 03.11.2010 г «Об утверждении «Инструкции о функциональных обязанностях начальников штабов, командиров добровольных дружин, контроля и деятельности добровольных дружин» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  29. Приказ МВД РТ, № 7 от 31.03.2011г. «Об утверждении Инструкции о порядке деятельности предприятий по изготовлению печатей, способах выдачи разрешения на изготовление печатей, штампов и их уничтожение со стороны МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
  30. Приказ МВД РТ, № 10 от 19.07.2011 г. «Положение о Паспортной и регистрационной службе МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубли-

кован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».

31. Приказ МВД РТ, № 14 от 27.03.2012 г. «Об утверждении Положения об организации и реализации наставнической деятельности в МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
32. Приказ МВД РТ, № 282 от 04.04.2012 г. «Об утверждении Инструкции об организации деятельности частей милиции Государственной службы охраны МВД Республики Таджикистан» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
33. Приказ МВД РТ, № 1012 от 21.01.2013 г. «Об утверждении Устава службы охраны и сопровождения (конвоирования) задержанных и арестованных лиц и Инструкции о работе изоляторов органов внутренних дел временного содержания задержанных и арестованных лиц, Правил о внутреннем порядке в изоляторах органов внутренних дел временного содержания задержанных и арестованных лиц, Инструкции о порядке медицинского обеспечения и санитарно-эпидемиологической задержанных и арестованных лиц в органах внутренних дел для их временного содержания» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».
34. Приказ МВД РТ, № 53 от 01 января 2016 г. «Об утверждении функциональных обязанностей помощников руководства ГУМВД, УМВД и ОМВД на территориях», «О взаимодействии с обществом, учреждениями и общественными организациями» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ЦБПИ Адлия».

## **2. Монографии, учебники, учебные пособия и справочные издания**

35. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Т. 1 / С. А. Авакьян – М.: Норма: Инфра-М., 2010. – 864 с.
36. Аврутина, Ю. Е. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / Ю. Е. Аврутина. – М.: Юрайт, 2002 г. – 240 с.
37. Административное право России: учебник / Манохин В. М. - Саратов: АЙ Пи Эр Медиа, 2010. – 266 с.
38. Алексеев, С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. - 360 с.
39. Алексеев, С. С. Общественные организации в СССР / С. С. Алексеев, Ц. А. Ямпольская, И. Я. Юрягин. - М.: Наука, 1972. - 216 с.
40. Атаманчук, Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1980. – 256 с.
41. Баранов, В. М. Формы (источники) права. Общая теория права / В. М. Баранов; под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород: Нижегородская высшая школа МВД России, 1993. – 516 с.
42. Безуглов, А. А. Конституционное право России. Т. 1 / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. - М.: Профобразование, 2001. – 800 с.
43. Благоразумный, А. А. Организация общественных связей органов внутренних дел/ А. А. Благоразумный, В. Б. Коробова. – М.: Академия управления МВД России, 2003. - 167 с.
44. Боголюбов, С. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» / С. Боголюбов // Государство и право. - 1998. - № 6. – С. 121-125.
45. Бойченко, В. В. Взаимодействие полиции и населения: зарубежный опыт / В. В. Бойченко, Е. Д. Емельянова. –



- Волгоград: Волгоградский юридический институт, 2000. - 52 с.
46. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие / И. А. Василенко. – М., 2001. – 396 с.
  47. Васильев, С. А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / С. А. Васильев: монография. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 116 с.
  48. Взаимодействие милиции / полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт. Ч. 3: Концептуальные основы и содержание подготовки сотрудников ОВД к взаимодействию с населением: учебное пособие / Под ред. С. А. Дербичевой, И. Ч. Шушкевича. – Смоленск: Смоленский регион ИРА, 2001. – 132 с.
  49. Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента: науч.-практич. пособие. – Харьков: Нац. ун-т внутр. дел, 2003. – 285 с.
  50. Галаган, И. А. Административная ответственность граждан в СССР / И. А. Галаган – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1970. – 252 с.
  51. Галлеев, В. Р. Основные проблемы и направления взаимодействия гражданского общества и органов внутренних дел / В. Р. Галлеев // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия, формы взаимодействия – М.: Инфра-М, 2008. - С. 174-177.
  52. Гасанов, К. К. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России / К. К. Гасанов, Е. Н. Хазовю – М.: МосУ МВД России, 2004. – 268 с.
  53. Гегель, Г. Работы разных лет / Г. Гегель. - М.: Мысль, 1973. – 630 с.

54. Гоббс Т. Избр. произв.: в 2 т. / Т. Гоббс. - М.: Мысль, 1956. – 622 с.
55. Гончарова, А. Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества / А. Н. Гончарова: монография. -Красноярск: Краснояр. гос. ун-т., 2001. - 229 с.
56. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / под ред. Ф. М. Рудинского. – М.: Мир, 2006. – 478 с.
57. Грамши, А. Избр. произв.: в 3 т. / А. Грамши. - М.: Издательство иностранной литературы, 1959. – 371 с.
58. Гроций, Г. О праве войны и мира. / Г. Гроций. - М.: Мысль, 1975. – 183 с.
59. Едкова, Т. А. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти (отв. ред. Ноздрачев А.Ф.) / Т. А. Едкова, Н. В. Кичигин, А. Ф. Ноздрачев и др. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. - 216 с.
60. Еремин, В. Н. Полиция Японии: учебное пособие / В. Н. Еремин – М.: Академия МВД СССР, 1977. - 78 с.
61. Зайцев, Е. В. Общественные объединения в системе российского общества: конституционно-правовые вопросы: учебное пособие / Е. В. Зайцев. – Тверь: Тверской государственный университет, 1992. – 71 с.
62. Иващенко, А. В. Деятельность полиции зарубежных стран: учеб. пособие / А. В. Иващенко - Омск: Омская академия МВД России, 2005. - 119 с.
63. Козлова, Е. Я. Конституционное право России / Е. Я. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2004. - 608 с.
64. Кокорев В.Ю. Связи с общественностью в органах внутренних дел: курс лекций /В.Ю. Кокорев, Д.В. Васильев. – М.: Академия управления МВД России, 2018. – 108 с.

65. Кудрявцева, Г. А. Материальная основа деятельности общественных организаций на современном этапе. Правовой аспект / Г. А. Кудрявцева. - М.: Наука, 1998. - 188 с.
66. Кутафин, О. Е. Конституционное право России / О. Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2002. - 565 с.
67. Лазарев, В. В. Конституционное право: учебник / В. В. Лазарев. - М.: Юристъ, 2004. - 520 с.
68. Локк, Дж. Два трактата о правлении // История политических и правовых учений: хрестоматия. / Дж. Локк. - М.: Мысль, 1996. – 403 с.
69. Майдыков, А. Ф. Организация деятельности горрайлинорганов внутренних дел: методические материалы / А. Ф. Майдыков, А. Н. Кадынцев, М. А. Москалев; под общ. ред. А. Ф. Майдыкова. – М.: Инфра-М, 2009. - 68 с.
70. Макиавелли, Н. Избр. соч. / Н. Макиавелли. - М.: Художественная литература, 1982. – 503 с.
71. Маркс, К. Соч. Т. 3. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 638 с.
72. Михеев, В. А. Взаимодействие органов власти, бизнеса и общественных объединений в условиях модернизации современной России. Взаимодействие органов власти, бизнеса и общественных объединений в условиях модернизации современной России. Материалы научно-практической конференции 18 февраля 2011 года / В. А. Михеев; Под общ. ред. А. Е. Илларионова и И. Ю. Калмыковой. – Владимир: Транзит – ИКС, 2011. - 80 с.
73. Монтескье, Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескье // История политических и правовых учений. Хрестоматия. - М.: Мысль, 1996. – 303 с.
74. Надеждина, О. В. Взаимоотношения граждан и милиции как социально-правовая проблема. Государство, личность и органы внутренних дел. / О. В. Надеждина. - М.: Изда-

- тельство Академии управления МВД России, 2003. – 231 с.
75. Пейн, Т. Избр. соч. / Т. Пейн. - М.: Издательство Академии наук СССР, 1959. – 420 с.
76. Потапенкова, И. В. Административно-правовой статус подразделений и служб полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: монография / И. В. Потапенкова. - М.: Юрайт, 2014. – 233 с.
77. Пронкин, С. В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие. – М. / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина.: - Издательство университета МГУ им. М.В. Ломоносова, 2007. – 495 с.
78. Пылин, С. В. Общественные и иные некоммерческие объединения, взаимодействие между ними и органами государственной и муниципальной власти Российской Федерации / С. В. Пылин. – Санкт-Петербург: Издательство Политического университета, 2010. – 198 с.
79. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. / Ж.-Ж. Руссо. - М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938. – 124 с.
80. Сиснев, В. «Дружинники» из Филадельфии // Труды Академии управления МВД России / В. Сиснев. - М.: Академия управления МВД РФ, 1998. – 401 с.
81. Социология: Учебник / под ред. проф. Ю. Г. Волкова.– Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Гардарики, 2003. – 205 с.
82. Таболин, В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. - М.: Юрист, 2012. – 164 с.
83. Теория управления: социально-технологический подход // Энциклопедический словарь / под ред. В. И. Иванова, В. И. Патрушева. – М.: Инфра-М, 2004. – 668 с.

84. Трусов, Н. А. Муниципальное право России / Н. А. Трусов, А. Р. Лаврентьев. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2013. – 306 с.
85. Философский энциклопедический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 840 с.
86. Харитонов, А. Н. Государственный контроль над преступностью: Монография / А. Н. Харитонов. – Омск: Проспект, 1997. – 189 с.
87. Чарльз, М. Т. Профессиональная подготовка сотрудников полиции США и России / М. Т. Чарльз; под общ. Ред. В.П. Сальникова. – Санкт-Петербург: Алетейя, 2000. – 340 с.
88. Шаповалова, Л. Д. Государство и общественные объединения России в XX – начале XXI в.: учебное пособие / Л. Д. Шаповалова. - М.: Инфра-М, 2016. – 160 с.
89. Шаповалова, Л. Д. Государство и общественные объединения России в XX – начале XXI вв.: учебное пособие / Л. Д. Шаповалова. - М.: Инфра-М, 2014. – 160 с.
90. Шванков, В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В. М. Шванков. – М.: Академия управления МВД России, 1975. – 188 с.
91. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юридическая литература, 1968. – 144 с.
92. Юрьев, С. С. Правовой статус общественных объединений: монография / С. С. Юрьев. - М.: Инженер, 1995. – 206 с.
93. Яськов, Е. Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник / Е. Ф. Яськов. – М.: Инфра-М, 1997. – 743 с.

### 3. Статьи из периодических изданий, тематических сборников

92. Арато, А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – направление для дальнейших исследований / А. Арато // Полис. – 1995. № 3. С. 24-29.
93. Баймуратов, М. А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости / М. А. Баймуратов // Право и политика. - 2004. - № 3. – С. 90-99.
94. Бондаренко, Т.А. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений в правоохранительной сфере / Т. А. Бондаренко, А. С. Шиенкова // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном регионе. Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции 18-19 мая 2005. – Хабаровск: Издательство Дальневосточного юридического МВД РФ, 2005. – С. 346-347.
95. Бучакова М.А. Взаимодействие полиции и общества / М.А. Бучакова, О.А. Дизер // Вестник Омского университета. Серия «Право». - 2015. - № 2. – С. 58-63.
96. Гаврилова, И. Н. Актуальные проблемы общественных слушаний / И. Н. Гаврилова // Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации»: в 2 т. Т. 1. – М.: Юрист, 2012. – С. 43-47.
97. Гаджиев, К. Гражданское общество и правовое государство / К. Гаджиев // Мировая экономика и международные отношения. - 1991. - № 9. – С. 28-47.
98. Геллнер, Э. Условия свободы / Э. Геллнер. М.: Московская школа политических исследований, 1995. – 240 с.

99. Головкин, В. В. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции / В. В. Головкин. – Омск: Проспект, 1973. – 232 с.
100. Гончаров, В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации / В. В. Гончаров // Современное право. – 2010. - № 4. – С. 52.
101. Гончаров, И. В. Общественное мнение как форма гражданского контроля за деятельностью органов внутренних дел / И. В. Гончаров // Органы внутренних дел в механизме Российского государства: материалы межвуз. науч. Семинара. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – С. 143-146.
102. Дарков, А. А. К вопросу о понятии общественного объединения / А. А. Дарков // Юрист. - № 5-6. - 1999. – С. 22.
103. Джемелинский, В. А. Совершенствование форм участия населения в охране правопорядка с учетом возможностей участковых пунктов полиции / В. А. Джемелинский // Теория и практика общественного развития. – 2014. - № 20. - С. 4-6.
104. Егорышев, С. В. Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка / С. В. Егорышев // Российский следователь. – 2008. № 11. С. 9-13.
105. Жерновой М.В. Взаимодействие граждан и полиции: состояние и перспективы /М.В. Жерновой, В.В. Глухов // Социологические исследования. – 2013. - № 7. - С. 110-114.
106. Зырянов, С. М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / С. М. Зырянов // Журнал российского права. - 2010. - № 8 (164) - С. 27–33.
107. Ильченко В.А. Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России /В.А. Ильченко //Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2010. - № 1. - С. 10-14.

- родского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 1. – С. 138-141.
108. Канетти, Э. Масса и власть / Э. Канетти. - М.: Ад Маргинем Пресс, 1997. – 528 с.
109. Кассирер, Э. Избранное. Опыт о человеке / Э. Кассирер. - М.: Ад Маргинем Пресс, 1998. – 600 с.
110. Килясханов, И. Ш. Вопросы организации и деятельности местной (муниципальной) милиции / И. Ш. Килясханов, В. С. Обидин, Е. Ю. Шихов. – М.: Академия управления МВД РФ, 1992. – 275 с.
111. Килясханов, И. Ш. К вопросу об эффективности участия граждан в охране общественного порядка / И. Ш. Килясханов, Б. А. Киселев // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и общественной безопасности: Труды Академии МВД СССР. – М.: Академия управления МВД РФ, 1991. – С. 4.
112. Киричек, Е. В. Участковые уполномоченные полиции и институты гражданского общества в России: вопросы взаимодействия / Е. В. Киричек // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. - 2013. - № 3-4. С. 9-12.
113. Конин Н.М. Понятие и сущность общественной безопасности / Н.М. Конин // Право и практика. - 2010. - № 1. – С. 51-59.
114. Конин Н.М. О правовых основах и особенностях государственного регулирования в сфере национальных отношений /Н.М. Конин, Е.И. Маторина, Т.С. Мангушева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. - № 3. - С. 94-99.
115. Коробов, В. Б. Гражданский контроль в деятельности органов внутренних дел: вопросы теории, методологии, практики / В. Б. Коробов // Актуальные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел



- в условиях конституционного развития Российской Федерации: Сборник научных статей. – М.: Академия управления МВД России, 2007. – С. 47, 48.
116. Котюргин, С. И. Функции советской милиции. Ч. 1 / С. И. Котюргин. – Омск: ВМШ МВД России, 1979. – 145 с.
117. Кочев, В. А. К вопросу о разграничении полномочий между органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка / В. А. Кочев, Л. А. Бурьлова // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. -2013. - № 4. – С. 10.
118. Лиотар, Ж. Ф. Состояние постмодерна / Ж. Ф. Лиотар. – Санкт-Петербург: Алетейя, 1998. – 144 с.
119. Лопухов, Д. В. Основные требования к деятельности сотрудников полиции в свете Федерального закона «О полиции» / Д. В. Лопухов // Вестник Екатеринбургского института. - 2013. - № 16. С. 28-31.
120. Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. - 2013. - № 11.- С. 3-8.
121. Маслов, Е. А. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования и организации работы Московской городской народной дружины / Е. А. Маслов // Ведомости Московской городской думы. Специальный выпуск. – 2014. - № 1. С. 7-8.
122. Матвеев, А. П. Некоторые теоретические аспекты организации взаимодействия уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями / А. П. Матвеев // Роль образовательных учреждений ФСИН России в обеспечении эффективного функционирования УИС: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию ВЮИ ФСИН России. – Владимир: Роспечать, 2009. - С. 148-152.

123. Матузов, Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы / Н. И. Матузов // Правоведение. - 1995. - № 3. – С. 83-93.
124. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. Документ опубликован не был. - 2008. - С. 12.
125. Нечевин, Н. Д. Правовое регулирование участия граждан в обеспечении правопорядка в современный период / Н. Д. Нечевин // Российский следователь. - 2005. - № 2. - С. - 16-17.
126. Овчинникова, Л. И. Основные направления взаимодействия негосударственных субъектов правоохранительной направленности с органами внутренних дел в вопросах охраны общественного порядка / Л. И. Овчинникова // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. - № 11. – С. 13-16.
127. Одинцова, А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста / А. В. Одинцова // Государство и право. - 1993. - № 8. – С. 98-109.
128. Полиция и борьба с преступностью за рубежом: информационный сборник. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. – 598 с.
129. Попова, Н. Ф. К вопросу привлечения общественных объединений к охране общественного порядка / Н. Ф. Попова, Л. И. Овчинникова // Российский следователь. – 2006. – № 10. – С. 4.
130. Поспишил, З. Мобильный полицейский участок / З. Поспишил // Offentliche Sicherheit. – Австрия. – 1995. - № 6. – С. 33.
131. Рорти, Р. Случайность, ирония и солидарность / Р. Рорти. - М.: Мысль, 1996. – 409 с.

132. Садков, В. Г. О модели социального партнёрства в регионах России / В. Г. Садков, О. Б. Кузнецова // Общество и экономика. - 2007. - №4. - С. 125.
133. Сигрейв, Дж. Что означает термин? Полицейская охрана общественного порядка с участием граждан общества в Великобритании, США и Канаде / Дж. Сигрейв. // Полис Джорнел. – Англия. – 1996 г. - № 14. – С. 6-8.
134. Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права / Ю.В. Соболева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. - № 4. – С. 188-192.
135. Султанова Р.М. Роль имиджа сотрудников полиции при обеспечении общественной безопасности во время массовых мероприятий / Р.М. Султанова, Ю.В. Чуманов // Прикладная юридическая психология. – 2018. - № 4. – С.102-108.
136. Укрепление взаимодействия полиции с населением: зарубежный опыт (обзорная информация). – М.: ГИЦ, 2000. – 68 с.
137. Челнокова, О. В. Взаимодействие Русской православной церкви с учреждениями пенитенциарной системы России / О. В. Челнокова, А. В. Левченко // Мониторинг правоприменения. - 2014. - № 2. С. 91.
138. Черниловский, З. М. Гражданское общество: опыт исследования / З. М. Черниловский // Государство и право. - 1992. - № 6. – С. 150.
139. Черниловский, З. М. Гражданское общество: опыт исследования / З. М. Черниловский // Государство и право. - 1992. - № 6. – С. 13-15.
140. Чикинова, О. В. Организация взаимодействия правоохранительных структур с населением (зарубежный опыт) / О. В. Чикинова // Гражданский контроль за органами внутренних дел: проблемы теории, методологии и прак-

- тики. Сборник статей. - М.: Академия управления МВД России 2004. – С. 44-45.
141. Шутько, Д. В. Взаимодействие общественных объединений с органами исполнительной власти в Российской Федерации / Д. В. Шутько // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая правовая культура, 2003. – 187 с.
142. Юрина, Е. Е. Общественный контроль за деятельностью полиции как форма государственного партнерства / Е. Е. Юрина // Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия: сборник статей и материалов по итогам Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Юрист, 2012. – С. 85.
143. Яворский, М. А. Формы и виды взаимодействия ОВД с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному экстремизму / М. А. Яворский // Российский следователь. - 2008. - № 21. – С. 16-18.

#### **4. Диссертации и авторефераты диссертаций**

144. Аврутин, Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации / Ю. Е. Аврутин, И. Н. Зубов. – Санкт-Петербург: Юридическая литература, 1998. – 212 с.
145. Атамжитов, В. М. Взаимодействие подразделений уголовного розыска с другими службами горрайорганов внутренних дел при раскрытии преступлений и пути его дальнейшего совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Валерий Михайлович Атамжитов. – М., 1980. – 181 с.
146. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12..00.02/ Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 741 с.

147. Бровко, Н.В. Социологические и правовые аспекты взаимодействия органов внутренних дел с территориальными объединениями казачества: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.13 / Бровко Николай Владимирович. – М., 1996. – 188 с.
148. Бурдин, К.И. Социологические и организационно-правовые аспекты взаимодействия руководителя органа внутренних дел с общественными объединениями сотрудников: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.13 / Бурдин Константин Иванович. – М., 1997. – 210 с.
149. Бурдин, К.И. Социологические и организационно-правовые аспекты взаимодействия руководителя органа внутренних дел с общественными объединениями сотрудников: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.13 / Бурдин Константин Иванович. – М., 1997. – 24 с.
150. Воронкова, Н. В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Воронкова Наталья Васильевна. - Уфа, 2007. – 331 с.
151. Зубов, И. Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Зубов Игорь Николаевич. – Санкт-Петербург., 1999. – 425 с.
152. Калашников, С. В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Калашников Сергей Вячеславович. – М.: Акад. упр. МВД России. – 2001. – 42 с.
153. Кикоть, В. Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: дис... докт. юрид.

- наук: 12.00.14 / Кикоть Владимир Яковлевич – М., 2002. – 428 с.
154. Коршунов, С. Л. Взаимодействие служб криминальной милиции с негосударственными детективными и охранными службами в решении задач оперативно-розыскной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Коршунов Леонид Алексеевич. – М., 1994. – 221 с.
155. Котюргин, С. И. Административный процесс в деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Котюргин Сергей Петрович. – М., 1968. – 25 с.
156. Лащенов, М. С. Формирование социального партнерства в правоохранительной сфере: дис. ... канд. социол. Наук: 22.00.08 / Лащенов Михаил Сергеевич. – М., 2018. – 239 с.
157. Макаров, В. В. Учение Гегеля об отношении гражданского общества и государства и системе философской науки. дис. ... канд. философ. наук: 09.00.03 / Макаров Виктор Викторович. – Санкт-Петербург, 1997. – 193 с.
158. Матвеева, Г. Д. неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Матвеева Галина Дмитриевна. - М., 1998г. – 283 с.
159. Мифтина, Т. В. Предупреждение преступности органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мифтина Татьяна Владимировна. – Рязань, 2007. – 24 с.
160. Нажбудинов, М. А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в Республике Таджикистан в сфере противодействия наркотизации населения: дис.

- ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нажбудинов М. А. – М., 2015. – 164 с.
161. Плотников, А. А. Гражданское общество и правовое государство: К истории формирования концепции (анализ политико-философской мысли Джона Локка). дис. ... канд. философ. наук: 09.00.11 / Плотников Александр Григорьевич - М., 1993. – 163 с.
162. Позняк, В. И. Милиция в организационно-правовом механизме реализации исполнительной власти в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Позняк Владимир Ильич. – М., 2003. – 212 с.
163. Половинкин, В. А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Половинкин Владимир Александрович. – Санкт-Петербург, 2014. – 232 с.
164. Ревна, М. Б. Учение о личности, обществе и государстве и русской философии права. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ревна Мария Борисовна. – Коломна, 2000. – 191 с.
165. Ромашов, Р. А. Общество и государство: концепция Дж. Локка. дис. ... канд. юрид. наук: 09.00.03 / Ромашов Роман Анатольевич. – Санкт-Петербург, 1995. – 168 с.
166. Рюден, Е. Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации (сравнительно-правовая характеристика ФРГ и Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Рюден Елена Юрьевна. – М., 2009. – 190 с.
167. Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2018. С. 189.
168. Сергеев, С. Г. Становление гражданского общества в России: историко-политический подход. дис. ... канд.

- полит. Наук: 23.00.02 / Сергеев Сергей Григорьевич. - Саратов, 1999. – 198 с.
169. Соловей, Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Соловей Юрий Петрович. - М., 1993. – 387 с.
170. Степанова, З. Ф. Проблема соотношения государства и гражданского общества в политическом учении Ш.-Л. Монтескье. дис. ... канд. полит. Наук: 23.00.01 / Степанова Зинаида Федоровна. – Санкт-Петербург, 2012. – 188 с.
171. Такаев, И. Р. Организационные и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий (по материалам Северо-Кавказского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Такаев Ибрагим Рахиевич. - М., 2015. – 237 с.
172. Усенов, К. И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской республики в сфере обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Усенов Константин Игоревич. – М., 2014- 196 с.
173. Федорова, И. В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Федорова Ирина Владимировна. – М., 2018. – 205 с.
174. Ясков, Е. Ф. Основы организации и проблемы совершенствования деятельности аппаратов органов внутренних дел / Е. Ф. Ясков, П. А. Олейник, В. А. Лукашов. – Киев: Юридическая литература, 1980. – 280 с.



## 5. Электронные ресурсы

163. Официальный сайт МВД Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. URL: [vkd.tj](http://vkd.tj) (дата обращения: 24.12.2018 г.).
164. Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества // Pro et Contra. 1997г [Электронный ресурс]. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Volkov\\_praktika.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Volkov_praktika.pdf). (дата обращения: 08.12.2018 г.).
165. Всероссийский центр общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения 22.12.2018 г.).
166. Республиканская конференция «Внештатные сотрудники милиции» от 16.04.2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mvd.tj/images/module-shadow.png> (дата обращения: 02.12.2018 г.).
167. Слободнюк С.Л. Правовая реальность и правосознание в методологическом дискурсе [Электронный ресурс]. URL: <http://teoria-practica.ru/-11-2012/law/slobodnyuk.pdf>. (дата обращения: 04.12.2018 г.)
168. Собрание законодательства Рос. Федерации. - 2011. - № 7, ст. 900. [Электронный ресурс] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW). (дата обращения: 02.12.2018 г.).
169. Колокольцев В.А. Полиция должна заслужить доверие граждан. [Электронный ресурс] Официальный сайт МВД России. URL: [http://www.mvd.ru/news/show\\_109865](http://www.mvd.ru/news/show_109865). (дата обращения: 13.12.2018 г.).
170. Пятилетие реформы МВД: россияне стали больше доверять полиции. [Электронный ресурс] <https://tass.ru/politika/2706041>. (дата обращения 12.12.2018 г.).
171. Яровая И.А. Общественный порядок – это уважение граждан друг к другу. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию

- вию коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet216.km.duma.gov.ru/site.xp/> (дата обращения: 14.12.2018).
172. Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. [Электронный ресурс]. URL.: [http:// president.tj](http://president.tj) (дата обращения: 16.12.2018).
173. Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс.]. URL.: [http:// mmk.tj](http://mmk.tj) (дата обращения: 18.12.2018).
174. Официальный сайт Академии МВД Республики Таджикистан. [Электронный ресурс]. URL.: [http:// avkd.tj](http://avkd.tj) (дата обращения: 19.12.2018).

## **6. Литература на иностранных языках**

175. Brown L.P. Community policing: A practical guide for police officials //ThePolice Chief, august 1989. - № 8. P. 104-106.
176. Morgan Rod, Newfurn Tim. The Future of Policing. - Oxford: Oxford University Press. - 1991. – 187 p.

## Приложение № 1

### Анкета и результаты анкетирования

Всего опрошено 450 сотрудников органов внутренних дел, членов общественных объединений и граждан Республики Таджикистан, работающих в г. Душанбе, Согдийской, Хатлонской областях и Горно-Бадахшанской автономной области, а также в других городах и районах республиканского подчинения.

<b>РЕСПОНДЕНТЫ: СОТРУДНИКИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН</b>					
<b>№</b>	<b>Вопросы</b>	<b>Ответы – вариант I</b>	<b>Ответы – вариант II</b>	<b>Ответы – вариант III</b>	<b>Примечания</b>
1.	Как вы оцениваете степень (уровень, состояние) взаимодействия ОВД с ОО?	Хорошо, удовлетворительно - 13%	Неудовлетворительно - 67%	Средне, остаются лучшего – 20%	
2.	Какие изменения произошли в сфере взаимодействия ОВД с ОО?	Позитивные-86%	Негативные-3%	Как позитивные, так и негативные -11%	
3.	Назовите главный фактор, который может привести к не-	Недоверие к органам милиции-68%	Безынициативность, пассивность ОО-15%	Плохое организационно-правовое регу-	

	удовлетворительному уровню взаимодействия ОВД с ОО?				лирование - 17%	
4.	Нуждается ли действующая нормативно-правовая база взаимодействия ОВД с ОО в совершенствовании?	Да - 37%	Нет - 63%		Нужно лишь надлежащим образом соблюдать действующее законодательство, качественно выполнять его требования - 42%	III вариант ответа из числа приведенного во II варианте
5.	Какие нормативные документы требуются усовершенствовать (подчеркните)	НПА, регулирующие деятельность ОВД - 73%	НПА, регулирующие деятельность ОО - 9%		НПА, регулирующие деятельность ОВД и ОО - 18%	Вопрос к респондентам, ответившим на вопрос № 4 по варианту I
6.	Какие нововведения нужно внести в законодательство (подчеркните)	Дополнить существующие нормативные правовые акты отдельным пунктом, конкретнее	Принять отдельный закон и соответствующие профильные подзаконные акты, специально		Разработать и принять новые законы, регулирующие деятельность ОВД	

		тизирующим условиями и основания взаимодействия ОВД с ОО – 86%	ментирующие вопросы взаимодействия ОВД с ОО-11%	(«О милиции») и ОО («Об общественных отношениях», «Участии граждан в обеспечении общественного порядка») -3%	
7.	Целесообразно ли законодательно обязывать ОО осуществлять взаимодействие с ОВД по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности?	Да, это значительно облегчило бы деятельность ОВД и повысило бы уровень их взаимодействия с ОО-14%	Нет, принудительные меры недемократичны и противоречат конституционным принципам, а также принципу добровольности, предусмотренного Законом «Об ОО». Кроме того, это может возыметь обратный эффект – отдаление от ОВД и вызвать у ОО нежелание сотрудничать с ними - 6 9%	Можно законодательно ввести такой порядок, но при условии особой необходимости во благо общественно-общественной безопасности, например при экстремистской и террористической и иной реальной угрозе - 17%	

8.	Каков примерный объем раскрываемости преступлений органами внутренних дел за счет содействия обществу?	Одна треть - 4%	Половина- 35%	Две трети и выше – 61%	
9.	Как вы оцениваете установление общественного (гражданского) контроля за деятельностью ОВД?	Положительно, это способствует повышению эффективности деятельности ОВД и оптимизации состояния законности в их работе - 33%	Негативно, так как общество, вмешиваясь в деятельность ОВД, мешает им надлежаще выполнять свои оперативные служебные задачи – 42%	Положительно, при условии, если будут нормативно урегулированы вопросы о пределах вмешательства и его формаций в деятельность ОВД – 25%	
10.	Можно ли причины высокой лагентности правонарушений и преступлений объяснить отсутствием доверия общества к ор-	Да, проблема в этом и заключается – 75%	Главная причина малоэффективная деятельность ОВД по взаимодействию с населением и ОО, в связи с чем, необхо-	Основной причиной тому является низкий уровень правового сознания, праживой культуры	

	<p>ганам милиции, а также нежеланием граждан «вплутываться» в административно и уголовно-процессуальную деятельность ОВД?</p>		<p>димо укрепить данный институт - 7%</p>	<p>и ментальность населения – 18%</p>	
<p>11.</p>	<p>Как вы относитесь к должности инспектора по защите прав ребенка в составе Совета общественного порядка?</p>	<p>Удовлетворительно – 84%</p>	<p>Неудовлетворительно – 7%</p>	<p>Затрудняюсь ответить – 9%</p>	

**РЕСПОНДЕНТЫ: ЧЛЕНЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ,  
ДЕЙСТВУЮЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН**

<b>№</b>	<b>Вопросы</b>	<b>Ответы – вариант I</b>	<b>Ответы – вариант II</b>	<b>Ответы – вариант III</b>	<b>Примечания</b>
1.	Назовите основную причину недоверия к сотрудникам ОВД?	Плохое обращение (отношение) сотрудников милиции к гражданам – 40%	Некомпетентность, низкий нравственный и интеллектуальный уровень сотрудников милиции – 22%	Предвзятость, несправедливость, коррумпированность сотрудников милиции – 38%	
2.	Что необходимо для восстановления и укрепления взаимодействия ОВД с ОО?	Повысить уровень профессионализма и компетентности сотрудников милиции - 36%	Усовершенствовать нормативно-правовую базу взаимодействия ОВД с ОО – 23%	Расширить полномочия и роль ОО по осуществлению общественного контроля за деятельностью милиции - 41%	
3.	Чем вы мотивировались, вступая в ОО правоохранительной направленности?	Желанием служить в правоохранительных органах – 77%	Повысить свой социальный статус – 7%	Это перспективно, так как дает множество предпочтений, например, в сфере образования и тру-	



4.	Какие меры стимулирования необходимо ввести со стороны ОВД для ОО, чтобы последние активно всыпали в партнерские правоотношения с ОВД?	<p>Преференции в виде содействия ОО в продвижении их проектов, представлении им своих (определенных) ресурсов, проведение различных занятий, предоставлении доступа в качестве наблюдателя в деятельности ОВД и т.п., а также обеспечение их безопасности – 26%</p>	<p>Материальное, денежное вознаграждение, предоставление социальных льгот, награждение грамотами и иными почетными знаками – 9%</p>	<p>Поддержка ОО на уровне государства и МВД. Расширение прав и полномочий ОО в сфере взаимодействия с ОВД. Правовое стимулирование. Повышение роли и влияния ОО в данной сфере, в том числе по осуществлению контроля за деятельностью ОВД – 65%</p>	<p>Вопрос к члену ОО правоохранительной направленности</p>
5.	Который из указанных субъектов чаще (больше) инициирует интеграционные процессы по взаимодействию с ОВД/ОО (подчеркните)?	<p>Органов внутренних дел (ОВД) – 62%</p>	<p>Общественными объединениями (ОО) – 30%</p>	<p>ОВД и ОО в равной степени – 8%</p>	

6.	Какие нормативные документы требуются усовершенствовать (подчеркните)?	НПА, регулирующие деятельность ОВД – 41%	НПА, регулирующие деятельность ОО – 45%	НПА, регулирующие деятельность ОВД и ОО – 14%	
7.	В чем главная причина неудовлетворительного уровня взаимодействия ОВД с ОО?	Недоверие к органам милиции – 82%	Безынициативность, пассивность ОО – 6%	Плохое организационно-правовое регулирование – 12%	
8.	Как вы оцениваете степень (уровень, состояние) взаимодействия ОВД с ОО?	Хорошо, удовлетворительно – 55%	Неудовлетворительно – 34%	Средне, оставляет желать лучшего – 11%	
9.	Назовите главный фактор, который может привести к неудовлетворительному уровню взаимодействия ОВД с ОО?	Недоверие к органам милиции – 76%	Безынициативность, пассивность ОО – 4%	Плохое организационно-правовое регулирование – 20%	
10	Существует ли необходимость в создании	Нет. Введенный в штат ОВД помощ-	Да, необходимо, поскольку дея-	Необходимо повысить эффективность	

<p>дании специального подразделения ОВД по общественным связям?</p>	<p>ник начальника по общественным связям вполне достаточен для организации и координации – 23%</p>	<p>тельность ОВД многоаспектная и требует кадровые (человеческие) ресурсы для того, чтобы своевременно и качественно взаимодействовать с общественностью – 68%</p>	<p>деятельности каждой службы ОВД, привести ее в строгое соответствие с нормами Закона «о милиции», которое и так обязывает каждого сотрудника содействовать гражданам, взаимодействовать с общ – 9%</p>	
<p>11 Как вы относитесь к должности инспектора по защите прав ребенка в составе Совета общественного порядка?</p>	<p>Удовлетворительно – 97%</p>	<p>Неудовлетворительно – 0%</p>	<p>Затрудняюсь ответить – 3%</p>	

## РЕСПОНДЕНТЫ: ГРАЖДАНЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

№	Вопросы	Ответы – вариант I	Ответы – вариант II	Ответы – вариант III	Примечания
1.	Как вы оцениваете деятельность ОВД (является ли она эффективной)?	Неудовлетворительно – 43%	Положительно – 25%	Средне, нуждается в совершенствовании – 32%	
2.	Как обстоят дела с обеспечением (соблюдением) прав и свобод человека и гражданина сотрудниками милиции при осуществлении оперативных служебных задач?	Неудовлетворительно – 33%	Положительно – 26%	Средне, нуждается в совершенствовании – 41%	
3.	Почему граждане, общество пассивны в оказании содействия ОВД и в большинстве случаев лишь, будучи	Отсутствует стимул для сотрудничества, нет поощрения и иных преференций, привлекающих интерес	Сотрудничество влечет различные издержки, в том числе трату времени, помимо этой работа не	Недовольство деятельностью милиции, негативное отношение к сотрудникам данного органа, непри-	

	вынужденными, вступают в контакт с данными органами?	граждан - 29%	компенсируется - 19%	ятный опыт в прошлом – 52%	
4.	Можно ли отнести РТ к числу «политических» государств?	Да, так как ОВД повсюду и чрезмерно контролируют жизнедеятельность граждан, вторгаются в личную жизнь, нарушают конституционные права – 19%	Нет, поскольку милиция выполняет свои обязанности в интересах безопасности общества – 44%	На данный момент РТ не является таковым, однако в период гражданской войны, в связи с разгулом криминала, ОВД, будучи вооруженными контролирували обстановку на всей территории республики - 37%	
5.	В каком образе вы воспринимаете сотрудника милиции:	а) «каратель» («палач»), от которого исходит потенциальная опасность (испытываете недоверие, страх, настороженность –	б) «защитник», «помощник», оказывающий правопорядительную и социальную поддержку гражданам – 13%	в) безразлично, воспринимаю в зависимости от конкретной личности сотрудника, его поведения и ситуации – 28%	

6.	Доверяете ли вы сотрудникам милиции?	59% Да – 23%	Нет-35%	Доверять или нет, решаю в зависимости от индивидуальных качеств сотрудника милиции и ситуации, а также самого предмета, по поводу которого может сложиться контакт – 42%	
7.	Одобряет ли общество (члены семьи, родственники, соседи, сверстники, однокурсники, коллеги и т.п.) добровольное участие гражданина в охране общественного порядка, содействие сотрудникам милиции	Такое сотрудничество вызывает у окружающих недоверие, некоторые могут подумать, что гражданин, сотрудничающий с милицией является доносителем – 78%	Да, общество приветствует такое сотрудничество с милицией – 6%	Общество безразлично относиться к такому рода взаимодействия 16%	

	при выполнении ими иных оперативно-служебных задач?				
8.	Почему граждане, оказавшиеся жертвами либо очевидцами преступления, без крайней необходимости не обращаются в ОВД, не сообщают о происшедшем событии. Укажите, что в большей степени влияет на граждан в принятии подобного решения?	Сотрудничество с ОВД чревато затратами времени и денег, отрыва от повседневной деятельности, работы, упущением выгоды и т.п., а также приносит репутационные убытки – 56%	Подобные обращения могут быть бесpersпективными в плане восстановления справедливости, привлечения виновного к ответственности, возмещения ущерба – 27%	Лицо, оказавшееся в такой ситуации, может испытывать свою безопасность перед злоумышленником, это может повлечь угрозу опасности со стороны виновного. При этом гражданин скептически относится к защите его интересов со стороны ОВД -17%	
9.	Желаете ли вы добровольно сотрудничать с органами милиции?	Да -18%	Хотел бы, но сейчас это не престижно, может вызывать общественное порицание – 35%	Нет, поскольку мне это не интересно – 47%	

<p>10 Какое из приведенных деяний преобладает в деятельности сотрудников ОВД на данном этапе?</p>	<p>а) насильственные (пытки, жестокость и т.п.) – 25%</p>	<p>б) корыстные (коррупция и т.п.) – 64%</p>	<p>в) иные должностные преступления (фальсификация и т.п.) – 11%</p>	
---	---	--	--	--



## Приложение № 2

### О результатах деятельности добровольных дружин в Республике Таджикистан в 2014-2018/5гг<sup>1</sup>

Годы	Количество штабов (ДНД) по республике	Количество (ДНД) по республике	Поощрение за активное участие	Принятие на службу в ОВД РТ	Поступивших в Академию МВД РТ
2014	69	16928	73		1
2015	73	17130	94	2	1
2016	73	17010	110	1	1
2017	74	16959	148	2	
2018/5 месяц	89	16017	56		
Итого			481	5	3

<sup>1</sup> Официальный письмо МВД Республики Таджикистан // Исход - Выход. № 32/52 от 09.06.2018г. №19/5-542 от 02.07.2018г.

**О результатах деятельности добровольных дружин в Республике Таджикистан в 2014-2018/5гг**

<b>Годы</b>	<b>Количество штатов ДНД</b>	<b>Общее количество ДНД</b>	<b>Выявили преступлений</b>	<b>Непосредственно раскрыли преступления</b>	<b>Административное правонарушение</b>
2014	69	16928	48	11	3652
2015	73	17130	95	32	4811
2016	73	17010	141	41	5749
2017	74	16959	86	86	5674
2018/5 месяц	89	16063	39	39	3299
<b>Итого</b>					

**С В Е Д Е Н И Я**  
о деятельности общественных объединений в Республике Таджикистан  
(по состоянию 30 сентября -2018 г)

Таблица 1

**К О Л И Ч Е С Т В О**  
общественных объединений, действующих в Республике Таджикистан по  
признакам их организационно-правовой форме

№	Формы общественных объединений	Всего по республике	Душанбе	РРП	ГБАО <sup>1</sup>	Согдийская область	Хатлонская область
1	Общественные организации	2629	916	335	284	517	389
2	Общественные движения	2	2				
3	Орган общественной самодеятельности						

<sup>1</sup> Горно-бадахшанская автономная область.

Таблица 2

**КОЛИЧЕСТВО**  
**общественных объединений, действующих в Республике Таджикистан по**  
**признакам их территориальной сферы деятельности**

№	Территориальная сфера деятельности	Всего по республике	Душанбе	РРП	ГБАО	Согдийская область	Хатлонская область
1	Международные общественные объединения	115	97	3	6	5	4
2	Республиканские общественные объединения	955	645	125	10	60	115
3	Местные общественные объединения	1634	212	232	284	517	389

Таблица 3

**КОЛИЧЕСТВО**  
**общественных объединений, действующих в Республике**  
**Таджикистан по направленности (целевому назначению) деятельности**

№	Направленность деятельности общественных объединений	Всего по республике	Душанбе	РРП	ГБАО	Согдийская область	Хатлонская область
1.	Правоохранительные	20	20				
2.	Правозащитные	63	24		6	24	3
3.	Политические	50	50				
4.	Профессиональные	46	35			8	2
5.	Научные	91	67		1	22	3
6.	Экономические	20	9	2	7	2	
7.	Культурные	22	2		4	16	
8.	Религиозные	-	-	-	-	-	-
9.	Экологические	75	3		16	4	20
10.	Спортивные	145	52	12	19	56	18
11.	Молодежные	61	17	6	14	17	15

**Инструкция  
по организации взаимодействия добровольных  
дружин с органами внутренних дел**

**I. Общие положения**

Инструкция устанавливает порядок взаимодействия, которое может осуществляться в формах:

- подготовки членов добровольных дружин;
- направления командирам и в штабы добровольных дружин сообщений о правонарушениях и иных событиях;
- методического руководства планированием и оказания помощи в организации работы и учете ее результатов;
- совместного проведения мероприятий по охране общественного порядка, привлечения добровольных дружин к участию в операциях по предупреждению правонарушений, по ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- инструктирования.

Взаимодействие добровольных дружин с органами внутренних дел осуществляется в целях:

- повышения эффективности охраны общественного порядка;
- выработки навыков совместной сотрудников органов внутренних дел и добровольных дружин;
- повышения правовой культуры членов добровольных дружин, обучения их формам и методам, тактическим приемам деятельности по охране правопорядка, предупреждению правонарушений и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

**II. Организация взаимодействия**

Организация взаимодействия органа внутренних дел с добровольными дружинами обеспечивается руководителем

соответствующего органа внутренних дел. Приказом руководителя органа внутренних дел назначается должностное лицо, уполномоченное осуществлять взаимодействие с добровольными дружинами, действующими на территории обслуживания органа внутренних дел.

Должностное лицо органа внутренних дел, уполномоченное осуществлять взаимодействие с добровольными дружинами:

- по указанию руководителя органа внутренних дел направляет командирам добровольных дружин информацию по организации их деятельности;

- помогает организовать деятельность добровольных дружин;

- изучает опыт работы добровольных дружин, обобщает его и направляет в МВД РТ соответствующие аналитические материалы;

- внедряет передовой опыт деятельности добровольных дружин в работу добровольных дружин, действующих на территории органа внутренних дел;

- помогает командирам добровольных дружин в организации и проведении обучения членов дружин, обеспечивает участие в процессе обучения сотрудников органа внутренних дел;

- осуществляет контроль соблюдения членами добровольных дружин требования нормативных правовых актов, информирует местные органы государственной власти Республики Таджикистан о недостатках и нарушениях указанных требований;

- направляет местным органам государственной власти рекомендации о поощрении отличившихся членов добровольных дружин;

- организует проведение совместных операций по охране общественного порядка, профилактике правонарушений;

– обеспечивает участие сотрудников и подразделений органа внутренних дел в совместных мероприятиях с добровольными дружинами;

– участвует в заседаниях штабов добровольных дружин, в собраниях добровольных дружин, в том числе по подведению итогов работы за отчетный период;

– привлекает командиров добровольных дружин к участию в служебных совещаниях, проводимых в органе внутренних дел;

– информирует местные органы государственной власти о фактах невыхода дружинников на дежурства и патрулирования, недобросовестного исполнения ими своих обязанностей, добивается принятия мер по таким фактам;

– обеспечивает рациональную расстановку сил и средств добровольных дружин;

– участвует в проведении инструктажа членов добровольных дружин, заступающих на дежурство;

– контролирует выполнение членами добровольных дружин своих обязанностей по охране общественного порядка совместно с командирами дружин;

– организует подведение итогов работы после окончания проведенных мероприятий;

– организует и участвует в организованных местными органами государственной власти Республики Таджикистан смотрах и конкурсах добровольных дружин.

### **III. Обучение членов добровольных дружин**

Обучение членов добровольных дружин организует уполномоченный сотрудник органа внутренних дел. К проведению учебных занятий привлекаются сотрудники милиции, представители других государственных органов и члены добровольных дружин.

Программы обучения членов добровольных дружин и квартальные тематические планы занятий утверждаются командирами и согласовываются уполномоченным сотрудни-



ком органа внутренних дел. При этом планируются аудиторные занятия (лекции, семинары, практические занятия) и выездные практические занятия.

Местные органы государственной власти Республики Таджикистан обеспечивают необходимую материально-техническую базу обучения (помещения, наглядные пособия, технические средства обучения). Возможно проведение обучения на базе образовательных организаций.

Контроль реализации учебных программ обеспечивает уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел, а также представителями местных органов государственной власти.

Командиры добровольных дружин ведут учет проведения занятий в журналах установленного образца.

#### **IV. Проведение совместных мероприятий**

Планирование мероприятий с участием членов добровольных дружин осуществляется поквартально. Предложения по проведению совместных мероприятий вносят руководители структурных подразделений органа внутренних дел уполномоченному сотруднику органа внутренних дел, осуществляющему взаимодействие с добровольными дружинами.

План проведения совместных мероприятий утверждает начальник органа внутренних дел.

Планирование выхода членов добровольных дружин на совместные мероприятия ведут командиры добровольных дружин путем составления месячных графиков. График составляется и утверждается командиром дружины не позднее 25 числа предшествующего месяца, доводится до членов дружины и направляется в орган внутренних дел.

При проведении совместных мероприятий по профилактике правонарушений расстановку сил добровольных дружин осуществляют ответственные сотрудники органов внутренних дел, руководители структурных подразделений, ответственные за проведение указанных мероприятий. Данные со-

трудники проводят инструктаж дружинников и осуществляют оперативное руководство работой членов добровольных дружин.

При проведении совместных мероприятий по охране общественного порядка командиры добровольных дружин заблаговременно представляют уполномоченному сотруднику органа внутренних дел сведения о привлеченных к работе членах добровольных дружин и средствах связи с ними. Уполномоченный сотрудник совместно с дежурной частью органа внутренних дел осуществляет расстановку членов добровольной дружины по постам и маршрутам патрулирования с тем, чтобы обеспечить совместное несение службы сотрудников милиции и дружинников.

Сотрудники милиции, несущие службу совместно с членами добровольных дружин, несут ответственность за соблюдение ими правил охраны общественного порядка и за их безопасность.

При необходимости привлечения членов добровольных дружин к проведению внеплановых мероприятий, в том числе по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, уполномоченный сотрудник органа внутренних дел доводит необходимую информацию до командиров добровольных дружин.

Допускается проведение инструктажа заступающих на дежурство членов добровольных дружин совместно с сотрудниками милиции.

Контроль участия членов добровольных дружин в мероприятиях по охране общественного порядка осуществляют несущие совместно с ними службу сотрудники милиции, командиры добровольных дружин и дежурная часть органа внутренних дел.

Командиры добровольных дружин ведут учет работы дружинников в ведомости учета.

*Н.Д. Валиев, М.А. Амрудинзода, Б.Р. Бухоризода*

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН С  
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

**МОНОГРАФИЯ**

ISBN 978-99975-929-7-2



Подписано в печать 27.05.2020. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Times New Roman.  
Усл. печ. л. 12,25. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии «Балогат».  
734025, г. Душанбе, проспект Рудаки 50.