

ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ И ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Митанов Зафар Нематуллаевич

Университет общественной безопасности Республики Узбекистан

В статье анализируются правовые и организационные аспекты взаимодействия Национальной гвардии Республики Узбекистан и органов внутренних дел в обеспечении общественной безопасности. В качестве проблем выявлены дублирование задач, неэффективная система обмена информацией, отсутствие механизмов координации, недостатки в профессиональной подготовке кадров. Анализируется опыт зарубежных стран и вносятся предложения по совершенствованию существующего взаимодействия.

Ключевые слова: общественная безопасность, Национальная гвардия, внутренние дела, сотрудничество, обмен информацией, правовая база, координация.

Сегодня обеспечение общественной безопасности является одним из важнейших приоритетов в национальном и международном масштабе. Сотрудничество Национальной гвардии и органов внутренних дел имеет большое значение для эффективной борьбы с такими угрозами, как преступность, терроризм, правоохранительные органы, чрезвычайные ситуации природного характера. В целях более эффективной организации общественной безопасности в Узбекистане принят ряд реформ, в том числе Указы Президента № УП-27 «Об утверждении Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан и мерах по ее реализации» [1] и № УП-10 «О мерах по выводу научно-исследовательской деятельности в области обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью на качественно новый уровень» [2].

Данные реформы реализуются в целях организации выполнения задач, определенных в новых законах Республики Узбекистан «О науке и научной деятельности», «О профилактике правонарушений» и Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан, а также для вывода эффективности системы раннего предупреждения правонарушений на новый уровень путем своевременного устранения факторов их возникновения. Определен ряд мер.

В частности, отсутствие достаточного взаимодействия Национальной гвардии и органов внутренних дел в обеспечении общественной безопасности в стране на сегодняшний день является одной из основных причин профилактики преступлений на родине. Для предотвращения этих негативных ситуаций и вывода механизма взаимодействия на новый уровень целесообразно изучение научно-теоретических взглядов отечественных и зарубежных ученых, направленных на совершенствование взаимодействия правоохранительных органов.

В частности, Ф.К.Хужамбердиев в своей работе «Совершенствование правовых основ деятельности Национальной гвардии Республики Узбекистан по обеспечению общественной безопасности» подчеркнул задачи, определяющие направления деятельности Национальной гвардии по обеспечению общественной безопасности. Он также предлагает разработать механизмы взаимодействия Национальной гвардии с органами внутренних дел на основе правовых норм[3]. И.Исмаилов, с другой стороны, на основе научных исследований изучил взаимосвязи субъектов, ответственных за обеспечение общественной безопасности в Узбекистане, и подчеркнул необходимость повышения эффективности функциональной координации между ответственными органами[4]. Кроме того, И.Исмаилов, М.З.Зиёдуллаев и С.С.Шарипов рекомендовали усилить профилактические меры в сфере общественной безопасности и указали на важность сотрудничества с местным сообществом[5]. Кроме того,

В этом контексте изучение научных взглядов зарубежных ученых также служит научному обоснованию научного обсуждения исследовательской работы, а также предложений, направленных на улучшение сотрудничества. В частности, по мнению К.Ф.Гуценко, правоохранительные органы создаются государством, и их основными задачами являются охрана правопорядка, предупреждение преступлений и обеспечение законности[6]. По мнению Д.Н.Бахраха, Подчеркнул необходимость деятельности правоохранительных органов на основе административно-правовых норм в процессе взаимного сотрудничества. Считал важным уточнение полномочий и разграничение их границ между органами [7] . О.А. Галустян По его мнению, функции правоохранительных органов, в том числе задачи по обеспечению общественной безопасности, должны осуществляться посредством конкретных процессуальных действий в рамках закона[8]. А.В. Ендольцева подчеркнула, что совершенствование правовых механизмов обеспечения общественной безопасности в соответствии с современными требованиями будет способствовать повышению эффективности взаимодействия. Булойчик В.М., Железняковы

изучали опыт организации управления в зарубежных странах на основе использования геоинформационных технологий в правоохранительных органах по охране общественного порядка [9] .

Кроме того, Клайв Эмсли из Великобритании в своей работе *«Великий британский Бобби»* подчеркивал важность укрепления взаимодействия британской полиции с обществом и особенно подчеркивал необходимость усиления роли полиции на местном уровне[10].

Исходя из этих научных взглядов, возникает резонный вопрос: какие проблемы существуют в современном состоянии взаимодействия Национальной гвардии и органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности в стране? По нашему мнению, согласно результатам научных исследований, проблемы существуют в следующих областях. К ним относятся:

Первая проблема – правовой вакуум и дублирование задач . В данном случае отсутствие четкого разграничения задач и полномочий между Национальной гвардией и органами внутренних дел, в некоторых случаях дублирование этих задач или вакуум полномочий (*т.е. отсутствие четкого определения уполномоченного органа*) вызывают проблемы. Такие ситуации возникают особенно во время массовых мероприятий, митингов, демонстраций, спортивных или культурных мероприятий. В данном случае нет четких указаний о том, какой орган должен выполнять руководящую задачу.

Например, нет четкого разделения обязанностей между Национальной гвардией и полицией в обеспечении общественной безопасности во время массовых мероприятий. Аналогичным образом, может иметь место дублирование усилий между двумя ведомствами в профилактике и борьбе с преступностью, что приводит к неэффективному использованию ресурсов.

В этом месте обратимся к положительному опыту развитых зарубежных стран. В частности, в **немецком государстве полномочия между федеральной полицией и региональной полицией законодательно четко разграничены** [11] . Также при проведении массовых мероприятий основная ответственность возлагается на местную полицию , тогда как федеральные органы власти оказывают помощь в необходимых случаях. **Великобритания** Закон о полиции и доказательствах по уголовным делам 1984 года четко определяет полномочия полиции и органов безопасности. Безопасность на публичных мероприятиях обеспечивают специальные полицейские подразделения . [12] **В Соединенных Штатах** , На федеральном уровне правовая основа сотрудничества между

Национальной гвардией и местными полицейскими агентствами регулируется Законом о Posse Comitatus . [13] В каждом штате также имеется совместный план общественной безопасности;

Вторая проблема – неэффективность системы обмена информацией. Обмен информацией является одним из важнейших факторов обеспечения безопасности и принятия быстрых решений. В обеспечении общественной безопасности имеют место случаи, когда система оперативного обмена информацией между Национальной гвардией, ОВД, МЧС и другими ведомствами отсутствует или функционирует недостаточно эффективно. Такая ситуация может приводить к задержкам в четких и совместных действиях в чрезвычайных ситуациях.

В этой связи обратимся к опыту развитых стран. В частности, в **США** введена специальная система «*Fusion Centers*» для обмена информацией на федеральном и государственном уровнях. Эта система обеспечивает оперативное выявление угроз безопасности, консолидацию информации и предоставление ее соответствующим органам [14] . В **Великобритании** обмен информацией по безопасности осуществляется в рамках «*Community Safety Partnerships*» . Создана система обмена информацией между полицией, местными органами власти и организациями здравоохранения [15] . **Германия** В Германии обмен информацией между федеральными и региональными полицейскими силами осуществляется через программу «*Sicherheitspartnerschaften*» , которая обеспечивает быстрый мониторинг и реагирование на угрозы безопасности [16] ;

третья проблема, институциональный сбой сотрудничества. При этом организация взаимодействия Национальной гвардии, МВД и других государственных органов по обеспечению общественной безопасности без четких инструкций и регламентов зачастую вызывает проблемы. Поскольку в каждом ведомстве действуют свои внутренние процедуры и правила, возможны сбои в координации и реализации совместных мероприятий. Такая ситуация затрудняет процесс раннего предупреждения угроз безопасности и оперативного реагирования на них.

Основные аспекты этой проблемы следующие. К ним относятся: а) **отсутствие четких инструкций и регламентов** (*в каждой организации действуют свои внутренние процедуры. Это затрудняет проведение совместных мероприятий по единому плану и не обеспечивает синхронизацию совместных действий*) ; б) **неэффективность координации** (*из-за отсутствия четкого разграничения полномочий и задач при организации совместных действий в чрезвычайных ситуациях возникают*

вакуумы ответственности и повторы) ; в) **перебои в обмене информацией** (поскольку в каждом офисе свои информационные системы, обмен информацией не происходит вовремя, что задерживает меры безопасности).

В этой связи обратимся к позитивному опыту развитых зарубежных стран, в частности, Соединенных Штатов Америки («Механизмы межведомственного взаимодействия»). Такие организации, как Совет внутренней безопасности [17] , созданы для обеспечения сотрудничества между рядом федеральных агентств . Эти организации играют ведущую роль в координации и управлении совместной деятельностью в сфере безопасности в стране. В Германии («Sicherheitspartnerschaften») Существуют также государственные, частные и публичные партнерства по безопасности [18] . Эти партнерства устанавливают конкретные задачи для каждого участника, а их совместная деятельность осуществляется на основе четких правил. Аналогичным образом в Соединенном Королевстве (*Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)*) были созданы межведомственные группы сотрудничества для предотвращения криминальных угроз [20] . Они сотрудничают на основе четких планов и руководящих принципов;

четвертая проблема – отсутствие механизма профессиональной квалификации и обучения , при котором отсутствует механизм регулярной организации повышения профессиональной квалификации и обмена опытом между Национальной гвардией и органами внутренних дел, что снижает эффективность совместных действий по обеспечению общественной безопасности. Также в данном случае, даже если каждый орган готовит по своему направлению, в совместной деятельности не уделяется должного внимания скоординированным действиям.

К основным аспектам данной проблемы можно отнести: а) отсутствие **регулярных программ подготовки** (нет единого плана и инструкций по регулярной организации совместных учебных программ между Росгвардией и органами внутренних дел); б) **ограниченные возможности обмена опытом** (у каждого ведомства есть свои внутренние программы подготовки, а совместные учения и тренировки организуются редко. При этом не обеспечивается синхронность совместных действий); в) отсутствие четкости распределения ответственности за **совместные учебные мероприятия** (нет четких нормативных документов о том, какой ведомство должно организовывать и координировать учебные занятия).

В этой связи обратимся к позитивному опыту развитых зарубежных стран. В частности, в США («Joint Training Programs») регулярно проводятся совместные учения

и программы моделирования между федеральными и местными правоохранительными органами. Координацию этих программ осуществляет также «Department of Homeland Security» [21] . В **Великобритании** («**Police Training and Partnerships**») регулярно организуются совместные курсы обучения и учебные мероприятия между полицией и службами безопасности [22] . Эти программы также направлены на укрепление межведомственного взаимодействия в обеспечении общественной безопасности. В **Германии** («**Sicherheitspartnerschaften**») Проводятся совместные учебные занятия по безопасности между правительством и частным сектором [23] . Также ежегодно проводятся имитационные мероприятия между специалистами по безопасности из разных областей.

пятая проблема, Отсутствие механизмов координации в чрезвычайных ситуациях, при которых недостаточно отлажены четкие механизмы координации между службами государственной безопасности, включая Национальную гвардию, и органами внутренних дел при стихийных бедствиях, терроризме, техногенных катастрофах и других чрезвычайных ситуациях, приводит к снижению взаимодействия и эффективности. В таких ситуациях каждый орган действует на основе собственных внутренних процедур, что приводит к сбоям в предоставлении информации при совместных действиях, непоследовательности в координации задач и отсутствию четкого разграничения ответственности.

К основным аспектам этой проблемы можно отнести: а) **отсутствие четких инструкций и регламентов** (*недостаточно четких регламентов, определяющих задачи каждого ведомства в чрезвычайных ситуациях, порядок определения головного ведомства и координации их действий*); б) **отсутствие механизмов оперативного обмена информацией** (*отсутствие систем оперативного обмена информацией в чрезвычайных ситуациях, в том числе штабов или центров оперативного реагирования, снижает эффективность действий*); в) **несогласованность межведомственной ответственности и управления** (*в некоторых случаях в чрезвычайных ситуациях может наблюдаться отсутствие четкого определения обязанностей между различными ведомствами , дублирование задач или вакуум ответственности*).

В этой связи обратимся к положительному опыту развитых зарубежных стран. В частности, в **США** («**Federal Emergency Management Agency**») агентство по управлению чрезвычайными ситуациями координирует действия силовых структур на федеральном, государственном и местном уровнях [24] . Каждое агентство имеет четкие инструкции по своим задачам. В **Великобритании** («**Civil Contingencies Act**») Процесс сотрудничества и

координации между государственными органами в чрезвычайных ситуациях четко регламентирован [25] . Также существует механизм быстрого реагирования на любую ситуацию, которая угрожает общественной безопасности. В Германии действует законодательство («Katastrophenschutzgesetz») , которое обеспечивает быстрое сотрудничество между государственными и местными органами безопасности во время чрезвычайных ситуаций [26] . Этот закон предусматривает обмен информацией и создание совместных штабов.

Сегодня представляется целесообразным выдвинуть следующие предложения по устранению проблем, связанных с взаимодействием Национальной гвардии и органов внутренних дел в обеспечении общественной безопасности. В частности:

предложение по первой проблеме, Необходимо принять новые нормативные правовые акты, четко определяющие разграничение задач между Национальной гвардией и органами внутренних дел. В частности:

а) разработка регламента проведения совместных мероприятий . Необходимо разработать методические рекомендации, четко определяющие алгоритм взаимодействия Росгвардии и органов внутренних дел при проведении массовых мероприятий;

б) Совершенствование системы обмена информацией . Для этого необходимо создание интегрированной информационной системы, обеспечивающей быстрый обмен информацией между обоими органами.

Предложение по второй проблеме: **а) совершенствование системы обмена информацией** (организация информационного обмена между государственными органами через автоматизированные электронные платформы);

б) создание специальных центров обмена информацией (создание специальных центров по обмену и анализу информации по безопасности в каждом регионе);

в) разработка совместного плана действий (Четкое определение в правовых документах плана совместных действий, обеспечивающего обмен информацией в чрезвычайных ситуациях и при проведении массовых мероприятий);

г) международное сотрудничество и обмен опытом (координация систем обмена информацией в области безопасности с ООН, ОБСЕ и другими международными организациями).

Предложение по третьей задаче: **а) разработка единых методических рекомендаций и регламентов проведения совместных мероприятий** (определение на

правовой основе общего алгоритма действий войск национальной гвардии и органов внутренних дел, порядка проведения мероприятий);

б) создание специального координирующего органа (назначить ответственный орган или координирующий центр для каждого мероприятия);

в) автоматизация обмена информацией (организация информационного обмена между государственными органами посредством автоматизированной электронной системы);

ж) внедрение международных стандартов (использование опыта развитых стран, внедрение механизмов сотрудничества в соответствии с международными стандартами);

Предложение по четвертой проблеме : а) разработка совместных программ подготовки (разработка и утверждение единых планов подготовки войск национальной гвардии и органов внутренних дел);

б) создание специальных образовательных центров (создание учебных центров для совместной подготовки и моделирования мероприятий по обеспечению общественной безопасности);

в) внедрение программ международного сотрудничества (организация обучающих сессий и тренингов на основе международного опыта, обмен опытом с участием зарубежных специалистов);

ж) сделать ежегодные курсы обучения обязательными (включение в законодательство обязательной нормы ежегодного обучения работников государственных органов).

Предложение по пятой задаче: а) создание координационных центров в чрезвычайных ситуациях (создание оперативных штабов для координации действий Национальной гвардии, органов внутренних дел и других силовых структур);

б) создание системы быстрого обмена информацией (разработка и внедрение специальной сети обмена информацией для каждой чрезвычайной ситуации);

в) ежегодное совместное моделирование и обучение (отработка совместных действий в чрезвычайных ситуациях между сотрудниками различных структур);

ж) совершенствование законодательства (пересмотр законодательства, направленный на усиление межведомственного взаимодействия, уточнение задач и полномочий).

Из приведенных выше аналитических данных можно сделать вывод, что на сегодняшний день существует ряд проблем во взаимодействии Национальной гвардии и

органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности, которые необходимо устранить. Основные проблемы связаны с правовым вакуумом, дублированием задач, неэффективностью системы обмена информацией, отсутствием механизмов координации, отсутствием регулярной профессиональной подготовки и обучения.

Как показывает опыт развитых стран (США, Великобритания, Германия), эффективными механизмами координации и системами оперативного обмена информацией являются важные факторы обеспечения безопасности. В частности, примерами таких успешных систем являются « **Fusion Centers**» в США, « **Community Safety Partnerships**» в Великобритании и « **Sicherheitspartnerschaften**» в Германии. Для преодоления проблем выдвинуты следующие предложения. К ним относятся: а) совершенствование нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность, путем их систематизации; б) совершенствование системы обмена информацией; в) создание координирующего органа и регламента; ж) создание специальных центров, определяющих четкое управление и ответственность при проведении совместных мероприятий и ликвидации чрезвычайных ситуаций; з) организация совместных учений.

Использованная литература

1. Указ Ш.М.Мирзиёева «Об утверждении Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан и мерах по ее реализации» №ПФ-27 // Национальная база данных законодательной информации, 01.12.2021, №06/21/27/1116; 16.01.2024, №06/24/10/0031
2. Ш.М.Мирзиёева « О мерах по выводу научно-исследовательской деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью на качественно новый уровень» № ПФ-10 // <https://lex.uz/docs/6755597>
3. <https://journals.uz/wp-content/uploads/2020/04/huquq-2020SI/huquq-2020-s4.pdf>
4. Перспективы реализации Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан // Материалы республиканской научно-практической конференции. – Ташкент: Университет общественной безопасности Республики Узбекистан. – 2022. – 277 с.
5. Исмаилов И., Зиёдуллаев М.З. и Шарипов С.С. « Расположение и значение геокриминогенной электронной системы и общественная безопасность: реформа и перспективы эго»

6. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалёв; под ред. Гуценко К. Ф. – Москва: Зерцало, 2007. – 421 с.; 22 см. - (Серия «Классический университетский учебник» / Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова); ISBN 978-5-8078-0133-3 (Часть V)
7. Бахраха Д. Н. «В развитии отечественной науки административного права» / Академический юридический журнал / ISSN 1819-0928 (печать) / Издаётся с 2000 года // <https://aljournal.net/reader/article.aspx?id=25448>
8. Галустян О.А. Правоохранительные органы : Учеб. для студентов-студентов / [О. А. Галустян, В. Н. Галузо, А. Да. Марков]; Под ред О. А. Галустяна; Фонд содействия правоохранит. органам «Закон и право». - Москва: ЮНИТИ, 2002. - 381 с.; 21 см.; ISBN 5-238-00401-X
9. Булойчик В.М., Железняков А.В. Опыт организации управления при охране общественного ряда в правоохранительных органах зарубежных стран на основе применения геоинформационных технологий // Информационно-аналитический журнал «Новости науки и технологий» / автор ГУ «БелИСа». — Минск: ГУ «БелИСа», 2009, № 2 С. 11 (Булойчик В.М., Железняков А.В. Опыт организации управления в сфере охраны общественного порядка в правоохранительных органах зарубежных стран на основе использования геоинформационных технологий // Информационно-аналитический журнал «Новости науки и техники» / учредитель ГУ «БелИСа». - Минск: ГУ «БелИСа», 2009, № 2, с. 11).
10. **Клайв Эмсли « Великий британский Бобби : история британской полиции с XVIII века до наших дней» // Группа Пингвин, 2009 - Всего страниц : 324**
11. Полиция Германии // <https://ru.Wikipedia.org/wiki>
12. Закон о полиции и доказательствах по уголовным делам 1984 г. ГЛАВА 60. РАСПОЛОЖЕНИЕ РАЗДЕЛОВ //
13. https://en.wikisource.org/wiki/Закон_о_полиции_и_уголовных_доказательствах_1984
14. Закон о Posse Comitatus // https://en.wikipedia.org/wiki/Posse_Comitatus_Act
15. Fusion-центр // https://en.wikipedia.org/wiki/Fusion_center
16. <https://www.gov.uk/government/publications/community-safety-partnerships/community-safety-partnerships>
17. <https://mik.brandenburg.de/mik/de/innere-sicherheit/praevention-/sicherheit-braucht-partnerkkp/sicherheitspartnerschaften/>

18. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/hsc/>
19. <https://mik.brandenburg.de/mik/de/innere-sicherheit/praevention/-sicherheit-braucht-partnerkkp/sicherheitspartnerschaften/>
20. https://en.wikipedia.org/wiki/Многоагентская_общественная_защита_-Arrangement
21. https://en.wikipedia.org/wiki/Министерство_внутренней_безопасности_США
22. <https://bprd.nic.in/uploads/pdf/201907030914292113268POLICE-COMMUNITYPARTINER-SHIP-MM-02.pdf>
23. <https://mik.brandenburg.de/mik/de/innere-sicherheit/praevention/-sicherheit-braucht-partnerkkp/sicherheitspartnerschaften/>
24. https://en.wikipedia.org/wiki/Федеральное_агентство_управления_чрезвычайными_ситуациями
25. https://en.wikipedia.org/wiki/Гражданские_условия_2004
26. <https://de.wikipedia.org/wiki/Katastrophenschutzgesetz>