

Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Дальневосточный юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Т. А. Ярославцева, В. В. Вериков

**ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.
ТЕОРИЯ. МЕТОДОЛОГИЯ
ИСТОРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Хабаровск
ДВЮИ МВД России
2022

УДК 351.75
ББК 67.401.13
Я765

Издается по решению редакционно-издательского совета
Дальневосточного юридического института МВД России

Авторы:

Т. А. Ярославцева, профессор кафедры социально-гуманитарных
и экономических дисциплин Дальневосточного юридического института
МВД России, д-р ист. наук, доц.;
В. В. Вериков, аспирант Дальневосточного института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, помощник депутата
Государственной думы Российской Федерации

Рецензенты:

Е. В. Суверов, профессор кафедры теории и истории права и государства
Барнаульского юридического института МВД России, д-р ист. наук, проф.;
П. А. Мухаметов, врио ученого секретаря – начальника адъюнктуры
Уфимского юридического института МВД России, канд. ист. наук;
Е. М. Крадожён-Мазурова, доцент кафедры лингвистики и международного права
Дальневосточного института управления Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, канд. филол. наук, доц.

Ярославцева, Т. А.

Я765 Охрана общественного порядка. Теория. Методология
исторического исследования : моногр. / Т. А. Ярославцева,
В. В. Вериков ; Дальневост. юрид. ин-т МВД России. –
Хабаровск : РИО ДВЮИ МВД России, 2022. – 148 с.
ISBN 978-5-9753-0380-6

В монографии рассматриваются методология и историография
охраны общественного порядка как части единой системы обще-
ственной безопасности и правопорядка. Актуализируются основные
методологические подходы к исследованию исторической динамики
охраны общественной безопасности. Концептуальный анализ до-
полняется событийной конкретикой и личностным подходом к по-
иску методов исследования становления и развития органов охраны
общественного порядка, в том числе на Дальнем Востоке России.

Издание адресовано научным работникам, аспирантам, спе-
циалистам в области государственного и муниципального управле-
ния и правопорядка, курсантам и слушателям образовательных ор-
ганизаций системы МВД России, студентам иных образовательных
организаций.

УДК 351.75
ББК 67.401.13

ISBN 978-5-9753-0380-6

© ФГКОУ ВО ДВЮИ МВД России, 2022
© Ярославцева Т. А., Вериков В. В., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Список сокращений</i>	4
<i>Введение</i>	5
1. Методологические подходы к исследованию истории охраны общественного порядка как части системы правопорядка	9
1.1. Понятийно-категориальный аппарат научной проблемы	9
1.2. Концептуальные подходы к научному исследованию охраны общественного порядка как части системы общественной безопасности	32
2. История охраны общественного порядка, общественной безопасности в освещении отечественной историографии	52
2.1. Периодизация исторических исследований охраны общественного порядка, общественной безопасности в России	52
2.2. Система охраны общественного порядка России	71
2.2.1. Правовой механизм регулирования прав и обязанностей участников общественных отношений . . .	71
2.2.2. Органы обеспечения охраны общественного порядка	78
2.2.3. Взаимодействие органов охраны общественного порядка с формированиями государственно-социального характера	95
2.2.4. Взаимодействие органов внутренних дел с негосударственными субъектами, участвующими в охране общественного порядка	101
<i>Заключение</i>	111
<i>Список использованных источников</i>	115

Список сокращений*

Бригадмил – бригада содействия милиции

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет (1917–1938)

ДВК – Дальневосточный край

ДВР – Дальневосточная республика (1920–1922)

ДНД – добровольная народная дружина

Исполком – исполнительный комитет:

губисполком – губернский исполнительный комитет;

крайисполком – краевой исполнительный комитет;

облисполком – областной исполнительный комитет;

райисполком – районный исполнительный комитет

КПСС – Коммунистическая партия Советского Союза

МВД – Министерство внутренних дел (СССР, России)

Наркомат – народный комиссариат (внутренних дел, государственной безопасности)

НКВД – Народный комиссариат внутренних дел

Осодмил – общество содействия милиции

РКМ – рабоче-крестьянская милиция

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

Сельсовет – сельский совет

СНК – Совет народных комиссаров

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

* В списке приводятся сокращения, использованные в основной части работы, кроме общепринятых типа «и т. д.», «и др.».

Введение

История формирования охраны общественного порядка как части единой системы общественной безопасности и правопорядка на Дальнем Востоке России долгий период не являлась предметом специальных исторических исследований.

Система органов правопорядка как объект привлекала прежде всего ученых-юристов, анализировавших основные аспекты общественной безопасности на основе концептуального подхода, имевшего отраслевой характер.

Однако неоправданно ограничивать сферу общественной безопасности лишь повседневными делами органов правопорядка. Общественная безопасность касается каждодневного поведения человека и любой публичной деятельности, где имеет место свобода выбора и столкновение интересов участников общественных отношений.

Именно в этом смысле **охрана общественного порядка как части единой системы общественной безопасности и правопорядка должна стать объектом не только юридических, но и исторических исследований с учетом экономических, социально-философских, политологических процессов в обществе.**

Исследование эволюции процесса обеспечения общественного порядка актуально уже в силу того, что преобразования не прекращаются по настоящее время.

Актуальность исследования обусловлена и тем, что возрос научно-общественный интерес к обеспечению охраны общественного порядка в современных условиях. Проступки отдельных лиц, неуважение к установленному общественному порядку требуют его защиты от посягательства силами и средствами специальных государственных органов: суда, прокуратуры, органов внутренних дел.

Историографические работы по данной тематике, особенно освещающие дальневосточную регионалистику, крайне редки.

Авторская концепция генезиса понятий «общественный порядок», «общественная безопасность» основывается на тщательном изучении официальных материалов, разнообразных источников об основных элементах системы правопорядка в общественно-государственной сфере дореволюционного, советского и постсоветского периодов (см. о периодизации ниже), что позволяет провести сравнение и выявить принципиальные особенности современного правопорядка, его отличительные черты.

Сущность общественного порядка составляют необходимые, относительно устойчивые, закономерные внутренние связи, ему присущие, объединяющие его элементы. Совокупность элементов, свойств, функций входят в содержание общественного порядка в государстве. Определенная система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения норм, регулирующих поведение людей в обще-

ственных местах, характеризует результат обеспечения общественного порядка в стране.

Исходя из этого вопросы укрепления общественного порядка должны быть предметом постоянной заботы государства, общества. Государству следует придавать большое значение воспитанию высокой гражданственности личности, уважения к законам и правилам морали, непримиримости к нарушению закона, готовности активно участвовать в охране общественного порядка.

Государство периодически создает специальные органы для решения отдельных вопросов охраны общественного порядка.

Насколько эффективно функционировал ранее и функционирует сейчас институт государственных органов, призванный обеспечивать охрану общественной безопасности в стране и регионах, покажет настоящее исследование.

Анализ большого количества исторических и иных источников позволяет определить, что в хронологических границах единого исторического процесса развития системы правопорядка до *действующей в современный период модели охраны общественного порядка в сфере общественной безопасности государства* функционировали три других:

- *дореволюционная;*
- *советская;*
- *постсоветская.*

Все модели представляли особую систему обеспечения охраны общественного порядка, которая была направлена на соблюдение установленных правил, норм (права, морали, обычаев), регулировавших в соответствующий период развития государства поведение людей в общественных местах.

Характерологические признаки моделей наполнялись новым содержанием, происходила корреляция в их качественных и количественных характеристиках, методах, но оставались неизменными основные направления деятельности органов центральной и местной власти в этой сфере.

Исследование истории развития взаимоотношений государства и общества в области сохранения общественного порядка, например, в советский период актуально, так как будет способствовать установлению в отечественном опыте положительных аспектов влияния государственного регулирования на общественные отношения, складывавшиеся в результате установления и соблюдения социальных норм: норм права, норм морали, норм общественных организаций, норм неправовых обычаев, традиций и ритуалов.

Таким образом, актуальность и выбор темы обусловлены необходимостью изучения опыта взаимного влияния государственных органов и общества, в том числе отделов охраны общественного порядка, института уполномоченных участков, на нравственные устои и

общечеловеческие ценности населения, накопленные в условиях изменения российской государственности.

Исследование исторического пространства становления и формирования системы обеспечения охраны общественного порядка, в том числе на Дальнем Востоке, предполагает изучение различных источников разных периодов.

Исходя из сказанного выше, **в отечественной историографии государственной политики в сфере общественной безопасности целесообразно выделить четыре периода, вызвавших интерес исследователей к данной проблематике:**

- первый период: с конца XVII до начала XX в. – *дореволюционный*;
- второй период: с 1918 по 1990 г. – *советский*;
- третий период: с 1991 по 2000 г. – *постсоветский*;
- четвертый: с 2001 г. по настоящее время – *современный*.

Исследование системы обеспечения охраны общественного порядка актуально с позиции не только практической значимости, но и научных концепций, трактующих обязательства государства участвовать в решении задачи обеспечения общественной безопасности внутри общества.

В монографии рассматриваются методология и историография охраны общественного порядка как части единой системы правопорядка в стране в целом и на Дальнем Востоке в частности.

Актуализируются основные методологические подходы к исследованию исторической динамики охраны общественной безопасности. Концептуальный анализ дополняется событийной конкретикой и личностным подходом к поиску методов исследования становления и развития органов охраны общественного порядка, в том числе на Дальнем Востоке.

Значительный объем архивных, исторических и иных источников позволяет провести *комплексный анализ эволюции* системы правопорядка, деятельности органов охраны общественного порядка и их влияния на процесс общественного сознания.

Таким образом, анализ основных концепций разных наук (исторической, экономической, юридической, философской, социологической и др.) с учетом того, что по существу общественный порядок является организационной системой, позволяет определить подходы и методы к исследованию формирования государственной модели обеспечения правопорядка, обеспечивавшего общественную безопасность как внешнюю, так и внутри страны.

Главная особенность монографии заключается в ее широкой тематической палитре, а также в разнообразии использованного для обобщения материала.

Большой интерес представляют работы по изучению исторических аспектов общественной безопасности, охраны общественного по-

рядка и правопорядка, позволяющие проследить процесс накопления научных знаний, фактического материала по проблеме в целом.

Основные аспекты охраны общественного порядка проанализированы авторами в исторической ретроспективе с акцентом на предыдущих периодах развития государственной политики в сфере общественной безопасности, что позволило определить эффективные принципы, формы, методы, комплекс мер обеспечения охраны общественного порядка, в том числе на Дальнем Востоке.

Совокупность принципов, методов, подходов, научных концепций рассматривается как необходимая предпосылка получения знаний об эволюции охраны общественного порядка как части единой системы правопорядка и общественной безопасности государства.

Материалы монографии могут способствовать изучению не только истории государственных органов Министерства внутренних дел (МВД), но и истории развития Дальнего Востока.

1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ИСТОРИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА КАК ЧАСТИ СИСТЕМЫ ПРАВОПОРЯДКА

1.1. Понятийно-категориальный аппарат научной проблемы

С позиции общих законов истории общественный порядок как часть единой системы правопорядка имеет несколько стадий развития.

В основе концепции исследования динамики процесса развития охраны общественного порядка лежит идея поиска общественного устройства, обеспечивающего права и свободы человека в российском обществе.

Определенные трудности вызывает разное толкование в исторической науке важнейших для научного исследования понятий: «общественная безопасность», «общественный порядок», «охрана общественного порядка» и др.

Проследим ход формирования понятийного и правового поля системы охраны общественного порядка, обеспечивавшего и обеспечивающего общественную безопасность государства, общества, граждан.

Рассматривая сферу общественной безопасности государства, общества, необходимо дать характеристику **понятия «общество»**, которое многогранно и может рассматриваться под разными углами.

Общество – исторически конкретная совокупность людей, продукт их взаимодействия в процессе разносторонней производственной деятельности (добывание пищи, топлива, строительство жилья, производство одежды и др.), участия в осуществлении возложенных на них функций, обязанностей как на индивидов, обладающих сознанием, волей, определенными способностями к труду.

Люди не свободны в выборе той или иной общественной формы, так как, появляясь на свет, застают ее в готовом виде как результат деятельности прошлых поколений [171, т. 27, с. 402], поэтому в мире нет общества вообще, как это пытаются доказать некоторые ученые, философы и социологи, а всегда есть *исторически конкретное общество*, которому присущи как общие, так и специфические закономерности развития.

Возникновение человеческого общества – одна из крупнейших вех в мировой истории. Развитие общества от низшего к высшему – это естественно-исторический, объективно обусловленный процесс, которым управляют законы, не только «не находящиеся в зависимости от воли, сознания и намерения человека, но и сами еще определяющие его волю, сознание и намерения...» [171, т. 23, с. 20].

Этот процесс находит наиболее рельефное выражение в смене общественно-экономических формаций, происходившей на протяжении многих веков. Фундаментальную его основу составляет трудовая

(производственная) деятельность людей, объединенных общими целями создания необходимых условий для своего существования и воспроизводства.

Производственная и иная деятельность человека имеет исторически конкретный характер, исторически обусловлена.

Общество может быть рассмотрено как *конкретный тип социальной системы, социальный организм* (например, социалистическое, капиталистическое, индустриальное, японское и т. д.).

Так, в мире на основе соревнования и борьбы долгое время развивались *две общественные системы – социализм и капитализм*.

Советское общество прошло исторический этап социализма. В преамбуле Конституции Союза Советских Социалистических Республик (СССР) развитой социализм характеризовался как «общество, в котором созданы могучие производительные силы, передовая наука и культура, в котором постоянно растет благосостояние народа, складываются все более благоприятные условия для всестороннего развития личности», «общество высокой организованности, идейности и сознательности трудящихся – патриотов и интернационалистов», «общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом» [33].

В начале 1990-х в России изменился социалистический курс развития общества, но в государственной политике сохранились функция и задачи обеспечения охраны общественной безопасности, в том числе охраны общественного порядка.

Все это, взятое в совокупности, служит теоретическим обоснованием дифференцированного подхода к организации охраны общественной безопасности государства [158, с. 166–167].

В *социальном реализме общество* представляется как системное образование в форме жизнедеятельности людей, социальных институтов, организаций, общностей и групп, отдельных индивидов.

Поисками оснований исторического процесса занимались все философские системы с древнейших времен, продуцируя те или иные внешние методологические установки для частных социальных наук.

В Новейшем философском словаре можно найти *интерпретации общества через взгляды мыслителей*.

Так, в социологии представители органической школы, возникшей в конце XIX – начале XX в. (П. Лилиенфельд, А. Шеффле, Р. Вормс, А. Эспинас) отождествляли общество с организмом и пытались объяснить социальную жизнь биологическими закономерностями. Несмотря на то, что Платон, Гоббс, Спенсер сравнивали общество с организмом, они не считали их тождественными. М. Вебер, Ф. Зна-

нецкий и другие считали главными в обществе социальные отношения [190, с. 709].

В основу авторской концепции положен анализ общества, предполагающий рассмотрение его в качестве целостного организма социальной системы, части которой не только влияют друг на друга, но и находятся в соподчинении.

В историческом исследовании динамику охраны общественного порядка как части единой системы национальной безопасности следует рассматривать в двух значениях, что позволит раскрыть специфику формирования системы общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Сначала рассмотрим термин «общественная безопасность» и его составляющие.

Безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Основные объекты безопасности:

- личность – ее права и свободы;
- общество – его материальные и духовные ценности;
- государство – его конституционный строй, суверенитет и территорияльная целостность.

Безопасность обеспечивается порядком, который устанавливается государством для общества.

Общественным называют то, что связано с человеческим обществом, его организацией, структурой, функционированием и т. п.: общественный строй, общественный кризис, законы общественного развития [244].

По мнению С. И. Ожегова, общественное – это все, что относится к обществу, протекает в обществе, связано с деятельностью людей в обществе (общественные отношения, общественная жизнь, общественное имущество), то есть свойственно всем, касается всех, всего (например, общепринятый, общеустановленный порядок) [191, с. 376].

Еще В. И. Даль указал, что *общественная безопасность* – это порядок полицейский, от правительства [117, с. 428].

Согласно С. И. Ожегову, *порядок* – это правильное, налаженное состояние, то есть правила, по которым совершается что-нибудь (существующее устройство, режим). Призвать к порядку означает предложить прекратить неправильные, незаконные действия [191, с. 489].

Таким образом, *законный порядок* дел проявляется через установленные действия и обряды, законы, правила [117, с. 510].

Учитывая то, что функционирование и развитие социальной системы обязательно предполагает сменяемость поколений людей, государство имеет в общественной сфере социальное наследование, которое выражается в *законном порядке соответствующего исторического периода развития.*

В результате введения законного порядка в любом государстве создаются условия для удовлетворения потребностей одного человека как в его личных интересах, так и в интересах неопределенного круга лиц в рамках *общественно-коммунального строя*.

Один из авторов данной монографии, исследователь методологии и историографии жилищно-коммунального хозяйства Т. А. Ярославцева, отмечает, что *коммунальность* – «такое устройство материально-технической среды, при котором все ее части представляют единую нерасчленимую систему и не могут быть обособлены без угрозы ее распада» [257, с. 9].

Коммунальная среда функционирует как *общественное благо*, то есть такое благо, которое не могло быть разделено на единицы потребления и продано по частям.

Материальную основу коммунальной среды составляла земля, в силу известных характеристик требовавшая общей, совместной защиты и обработки. Ее элементами являлись леса, озера и реки, дававшие значительную часть внутреннего валового продукта. Они с самого начала развития общества и государственности считались общим достоянием, неделимой коллективной собственностью и на протяжении всей российской истории находились в *общем пользовании* [257, с. 9–11].

На всех этапах российской истории превалировали коллективные формы организации сельскохозяйственного труда, основанные на общественных формах собственности на землю.

Процессы индустриализации в России осуществлялись преимущественно на основе общественных (казенных, государственных) форм собственности под контролем государства.

Развитие российских железных дорог во второй половине XIX в. в конечном счете также стало возможным в результате деятельности государства и на его средства.

Со временем коммунальность распространилась на все национальное хозяйство, и прежде всего на отрасли, составлявшие основу российской экономики: энергетику, централизованные коммуникации, теплоснабжение, систему железнодорожного транспорта, что требовало обеспечить безопасность и охрану объектов общественного блага, а также создать условия для удовлетворения жизненно важных потребностей человека, то есть *установить порядок в обществе* [257, с. 11].

Потребности *городского общежития* вызывались нуждой в жизнеустройстве, благосостоянии. Это требовало создания условий благоприятного проживания разных групп населения в санитарной, противопожарной безопасности и решения жилищных проблем.

Термин «городское хозяйство» означал «общественное (коммунальное) хозяйство городов, где город – это населенное место, которому правительство дало городское управление». К городскому хо-

зяйству стал применяться термин «коммунальный» (фр. *communal* – ‘общий’). С появлением городов градостроительная политика стала играть одну из ведущих ролей в государственном управлении. Предметом ведения общественного управления городов были «дела о местных пользах и нуждах» [Цит. по: 257, с. 13].

Первым *нормативным актом по установлению порядка общего благочиния* жителей городов, то есть по созданию нормальных, безопасных условий жизни, быта, был Наказ о градском благочинии [64], который определил порядок по обеспечению безопасности городов и поселений от «пожара, воровства и грязи» [Цит. по: 257, с. 12]. Так, в соответствии с документом домовладельцы вводили должности сторожей, дворников и принимали меры по подготовке к защите от пожаров.

Различные предписания, которые были даны «объезжим головам» (полицейские органы) для «бережения» города, были собраны впервые в Уложении царя Алексея Михайловича в апреле 1649 г. [77].

В изданиях Свода законов Российской империи до 1857 г. к *благоустройству и благочинию относили* перечень вопросов по обеспечению условий безопасности жизни, здоровья, благосостояния в городах и других селениях.

Термин «благочиние» известен с XVII в.

Благочиние – юридический термин, обозначавший со времени русской кодификации законодательство о мерах, обеспечивающих безопасность [255, т. 7. с. 59].

Группа полицейских законов, нормировавших меры по обеспечению безопасности, составляла седьмую часть Свода законов Российской империи [72], помещенную в XIII–XIV томах.

Безопасность личная и имущественная являлась главнейшим залогом человеческого развития. Необходимость в ней указывала государству основную его цель и назначение.

Безопасность обеспечивалась не только наказаниями за невыполнение требований в форме законов, но и *деятельностью специальных органов по предупреждению последствий*.

Предупредительная деятельность в Российской империи выражалась в создании таких условий, при которых не должны были нарушаться права, свободы любых лиц государства.

К таким условиям относили наблюдение или надзор за подозрительными лицами, улучшение уличного освещения, развитие благосостояния и др.

Опасность могло представлять многое, в том числе количество народонаселения. При немногочисленности населения на определенной территории она не развивалась, пути сообщения оставались в первобытном виде, потому что каждый довольствовался продуктами своего замкнутого хозяйства. Кроме того, не обеспечивалась защита государства на пограничных территориях. Чрезмерность населения влекла

за собой безработицу, низкую заработную плату; развивалась бедность, а на ее фоне безнравственность, наблюдались рост преступлений, нарушения политического спокойствия, что требовало увеличения числа сотрудников органов надзора и наблюдения. Отсюда вытекает, что проблемы народонаселения требовали от государства особой деятельности, направленной на регулирование движения населения.

Опасность создавали и несчастные случаи, которые человек самостоятельно был не в состоянии предотвратить, а в большинстве случаев не мог даже предвидеть. Например, могли представлять опасность непринятие мер предосторожности при постройке зданий; плохое освещение или неосвещенность улиц, дворов, лестниц; плохое содержание дорог; наличие бесхозных собак, которые «причиняли как испуг, так и увечье, а иногда смерть». Для достижения безопасности государство устанавливало границу между дозволенным и недозволенным поведением, требуя от частных лиц «воздержания от известных действий и соблюдение известных правил». Из этого следует, что *термин «безопасность» означал то же, что «благоустройство и благочиние»* [255, т. 5, с. 304], *относился к общественному общежитию.*

В обращении к правительствующему сенату Александр II использовал понятие «городское общежитие». Кроме того, в принятом 16 июня 1870 г. городском положении было указано, что «действующие ныне узаконения о городском общественном устройстве и хозяйстве, обязанные своим началом Прародительнице Нашей Императрице Екатерине II», были в эпоху своего издания вполне применимы как к понятиям времени, так и к тогдашним потребностям городского общежития» [66].

Содержание в чистоте улиц и дворов было первоочередной задачей общественной гигиены города. Для ее решения принимались меры по санитарной безопасности территорий, населенных пунктов.

Кроме того, с 1892 г. были ведены обязательные санитарные постановления по устройству и содержанию жилых и других помещений и территорий. Таким образом, благоустройство городов и других населенных территорий имело прямое отношение к общественному образу жизни и формированию общественных ценностей [257, с. 11–16].

В общей теории права даются разные **толкования понятия «общественный порядок» и смежных с ним.**

В частности, под *общественным порядком* понимается «реально складывающийся в обществе, отвечающий задачам его прогрессивного развития порядок, основанный как на правовых, так и на неюридических нормах (нормах нравственности, обычаях, нормах общественных организаций)»; «состояние упорядоченности общественных отношений, характеризующееся эффективной их охраной, обеспечением обстановки спокойствия и режима правомерности поведения граждан в общественных местах, а также созданием нормальных условий для их труда и отдыха» [109, гл. 28].

Уполномоченные органы исполнительной власти путем полицейского надзора призваны обеспечивать безопасность и правомерное поведение граждан в общественных местах.

На практике в качестве синонимов к понятию «общественный порядок» используются «политическое устройство», «государственное устройство», «режим», «система», «строй» [222], «правопорядок» [243, с. 345].

Направление современных исследований показывает, что *категории «общественный порядок» и «правопорядок» имеют сходство и различия в значении.*

Так, для этих понятий общими являются цель и механизм использования. Рамки охвата деятельности органов правопорядка выступают основным различием.

Правопорядок исследователи рассматривают как «профессиональную» деятельность органов государственной власти. Однако, если анализировать правопорядок исключительно как правовое явление, теряется его связь с социально-экономическими условиями в обществе.

В свою очередь, понятие «общественный порядок» охватывает не только юридические нормы права, но и общественные отношения, которые регулируются обычаями, традициями, морально-нравственными нормами.

В последние годы в законодательстве наряду с «общественным порядком» употребляется понятие «государственный порядок».

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что под *государственным порядком* понимается более широкая сфера общественной жизни по сравнению с общественным порядком в узком смысле.

Вместе с тем государственный порядок не охватывает сферу общественного порядка целиком. Он, как и правопорядок, составляет его сердцевину, определяет сущность и содержание общественного порядка и правопорядка, а также и общественной безопасности.

Общественный порядок устанавливается государством, и именно оно обязано создать **систему охраны общественных интересов** всех участников.

Согласно словарю В. И. Даля, *охрана* – это «оборона, призванная защитить»; *защищать* – «оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду, закрывать, загоразживать охраняя» [117, с. 276]. По словарю С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой, *защита* – это «то, что защищает, служит обороной» [191, с. 225], то есть совокупность мер, способных *защитить* – «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности» [191, с. 225], предохранить, обезопасить *жизнеустройство*, под которым, согласно словарю Т. Ф. Ефремовой, понимается «создание нормальных условий жизни, быта» [225].

Например, *законодательством регулируются жилищно-бытовые и смежные с ними общественные отношения*, которые представляют собой *совокупность моральных норм, закрепляющих термины и понятия* такие, как «нравственность быта».

Нравственность быта – одна из основных сфер действия морали, распространяющаяся на всю область жизнедеятельности человека вне его «производственной, политической, научной и всякой др. служебной и добровольно-общественной деятельности» [221, с. 37–39].

Сюда относятся брачно-семейные отношения (*брачно-семейная мораль*), личные взаимоотношения людей вне работы, *поведение человека в общественных местах*, удовлетворение личных потребностей, проведение отдыха. Все вместе взятое формирует *общественную культуру*, поэтому быт относится к общественной по своему значению жизнедеятельности.

Вместе с тем чрезмерный контроль, особенно публичный, неблагоприятно воздействует на человека, поэтому административное воздействие должно допускаться лишь в тех случаях, когда в ущерб окружающим имеют место нарушение принципов воспитания детей, издевательство над членами семьи, хулиганство, алкоголизм и т. п.

Следовательно, *власть должна уделять должное внимание формированию в гражданском обществе основ нравственности и моральных ценностей*.

Следует обратить внимание на то, что *моральные ценности* – «форма проявления моральных отношений общества, под которой понимаются, во-первых, нравственное значение, достоинство личности (группы лиц, коллектива) и ее поступков или нравственные характеристики общественных институтов; во-вторых, ценностные представления, относящиеся к области морального сознания, – моральные нормы, принципы, идеалы, понятия добра и зла, справедливости, счастья» [221, с. 388–389].

Поступки людей обязательно оказывают воздействие на общественную жизнь, что не только затрагивает интересы конкретных людей, но и может укреплять или подрывать устои общества. Это обуславливает потребность государства регулировать поведение людей, предъявлять к ним моральные требования.

Моральное требование является простейшим элементом моральных или правовых отношений, в которых находятся между собой личность и общество.

Правовые требования нормативны, обязательны для исполнения, имеют субъективный характер, то есть основываются на воле государства.

Отметим, что *важным принципом в достижении общественного согласия служит способность к самооценке*, которая формируется у человека в процессе его нравственного воспитания. Благодаря способности к самооценке человек обретает возможность в значительной ме-

ре самостоятельно контролировать свои действия. Однако степень самоконтроля не может быть одинаковой у разных людей, так как во многом зависит от уровня общественной сознательности, духовного развития и нравственной культуры личности. Данные обстоятельства должны быть учтены при организации охраны общественного порядка.

Примером самооценки может являться отношение человека к обязанности трудиться, проявление верности к своей стране и обществу в целом (в СССР на противоположных полюсах находились участие в стахановском движении, желание быть ударником труда, выполнять долг перед Отечеством и тунеядство (см. о нем подробнее ниже), отказ служить в армии).

Сообразно разным формам нравственного требования и отношение индивида к обществу каждый раз имеет особый характер (долг, нравственная ответственность, честь, достоинство, совесть).

В процессе совместной деятельности люди вступают друг с другом в разного рода связи, подчиняются общественной дисциплине, следуют установившимся обычаям, традициям, нравам, привычкам, взаимно оценивают поступки (*санкция* – см. о ней ниже), выступают с починами, подают пример, воздействуют на поступки окружающих силой своего морального авторитета, участвуют в массовых движениях и т. п.

Как видим, *самооценка тесно связана со всей системой общественных отношений и поведением человека.*

Обратим внимание на то, что *поведение* – это система действий и поступков человека, в которой проявляются его взаимоотношения с социальной средой.

В противоположность бихевиоризму, считавшему, что поведение есть совокупность простых реакций на внешние стимулы, советские психология и педагогика подчеркивали роль политического и нравственного сознания, которое позволяло человеку вырабатывать правильную линию поведения.

Формирование поведения нельзя свести лишь к усвоению нравственных знаний, так как человек нередко хорошо знает моральные и правовые нормы, но не следует им. *В воспитательной работе необходимо добиться, чтобы выполнение определенных нравственных норм, основываясь на нравственном сознании, превращалось в привычку, становилось потребностью.* «...Убеждение и знание только тогда и можно считать истинным, когда оно проникло внутрь человека, слилось с его чувством и волею, присутствует в нем постоянно, даже бессознательно, когда он вовсе о том и не думает. Такое знание... непременно выразится в действии и не перестанет тревожить человека, пока не будет удовлетворено» [121, т. 2, с. 345].

С целью воздействия на поведение человека применяется *механизм убеждения* – это «рациональная основа нравственной деятельности личности, позволяющая ей совершать тот или иной поступок

сознательно, с разумным пониманием необходимости и целесообразности определенного поведения» [158, с. 182–183].

Убеждение позволяет глубже усвоить не только моральные, но и правовые принципы и нормы и осознать необходимость их соблюдения.

Отметим, что процесс формирования убеждения представляет собой «одну из сторон процесса нравственного воспитания личности», несмотря на сложный, многосторонний и противоречивый характер [158, с. 364].

Если убеждение не оказывает должного воздействия, применяется другой механизм – *принуждение*, которое, как в свое время определил В. И. Ленин, является формой поддержания общественной дисциплины, методом воздействия на массу со стороны государства [163, т. 5, с. 200]. (О принуждении и убеждении см. также в подразд. 2.2.1.)

Известная позиция В. И. Ленина о необходимости применения принуждения была основана на том, что «построить общество, в котором дисциплина должна поддерживаться без государственного насилия, силой массовой сознательности и привычки, можно лишь путем долгого воспитания, через пропаганду и убеждение» [163, т. 36, с. 163].

Как полагал В. И. Ленин, никакое убеждение не будет действенным, если не будет «деловой, беспощадной, истинно революционной войны с конкретными носителями зла» [163, т. 37, с. 91]. По его мнению, принуждение основано на общественном мнении, подтвержденном общественной активностью масс. «Только добровольное и добросовестное, с революционным энтузиазмом производимое сотрудничество массы рабочих и крестьян в учете и контроле за богатыми, за жуликами, за тунеядцами, за хулиганами может победить эти пережитки проклятого капиталистического общества...» [163, т. 35, с. 200].

Позиция В. И. Ленина нашла поддержку в политике коммунистов. Так, в программе Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), принятой на XXII съезде, было отражено, что «товарищеское осуждение антиобщественных поступков постепенно станет главным средством искоренения проявлений буржуазных взглядов, нравов и обычаев» [63, с. 121].

В период советской власти действовали общественно-государственные институты, выполнявшие функцию воспитания всех слоев общества. Поступки, противоречившие принятым в обществе правовым и нравственным нормам, признавались признаком *отклоняющегося от норм поведения* – особого вида морального зла для общества.

В частности, в социалистическом обществе к отклоняющемуся от норм поведению относили *тунеядство* – «отрицательное моральное качество, характеризующее праздный образ жизни, отвращение и пренебрежение к общественно полезному труду» [221].

Моральное осуждение тунеядства дополнялось правовым и административным принуждением к труду и расценивалось не только как попытка уклониться от трудовой деятельности, но и как стремле-

ние получить жизненные блага не в соответствии с количеством и качеством труда, в том числе как незаконный способ обогащения (спекуляция, воровство, использование общественного положения в корыстных целях).

Известно из истории развития трудовых отношений в обществе, что при *первобытнообщинном строе* труд был естественной и равной для всех необходимостью. В классово-антагонистическом обществе отношение к труду классов и социальных слоев дифференцируется.

Так, в *рабовладельческой и феодальной формациях* внеэкономическое принуждение к труду порождало отношение к нему как к тяжкому бремену у угнетенных классов и презрение к нему у господствующих классов.

При капитализме, основывавшемся на экономическом принуждении трудящихся, отношение к труду со стороны пролетариата было двойственным: с одной стороны, это было уважение к труду как к человеческой потребности, как к объединяющему, сплачивающему фактору, с другой стороны, это было ненавистное отношение как к явлению подневольному. «...Рабочий только вне труда чувствует себя самим собой, а в процессе труда он чувствует себя оторванным от самого себя» [171, т. 42, с. 90].

Отметим, что на практике при капиталистической системе одной из причин кризиса общества выступает как раз отчужденный труд.

При социализме общность целей в социально-экономической сфере способствовала не только укреплению экономики, совершенствованию общественных отношений, но и *повышению заинтересованности трудящихся в результатах труда*. Однако достичь положительных результатов от общественного труда можно только при условии добросовестного отношения к общественной собственности, осознания общественного долга, коллективизма, товарищеской взаимопомощи и т. д. Особое значение приобретали *ответственность, дисциплинированность, добросовестность*.

В современных условиях особая роль принадлежит развитию *нового отношения к труду*, что является составной частью комплексного подхода к воспитанию молодежи. Важно *превращение труда в жизненную потребность, то есть в добровольный труд*, тесно связанный с процессом всестороннего, целостного развития личности.

Вместе с тем в современном российском обществе распространено такое социальное явление, как *безработица*.

В отличие от безработных социалистического строя, современные *безработные граждане*, согласно Федеральному закону от 19 апреля 1991 г. № 44-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации», – это «трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней» [13, п. 1 ст. 3].

Чем выше уровень безработицы, тем острее социальный кризис в обществе и выше степень отклоняющегося от норм поведения граждан, у которых постепенно пропадает необходимость в каждодневном служении обществу. Снижение чувства самоотверженности у безработных людей негативно отражается на общественной безопасности государства и общественном порядке его конкретных территорий.

В сфере общественной безопасности важное место занимает отношение людей к природе.

Можно выделить три основных исторических типа ценностных моделей отношения к природе:

- природа стоит над человеком;
- человек господствует над природой;
- природная среда является объектом пользования.

Если сопоставить отношение людей к природе в *социалистическом* природопользовании с современным, то очевидно, что в СССР оно было *бережным, заботливым*, что соответствовало целям всестороннего, целостного развития личности; а отношение к природе, основанное на частнособственнической форме, *в современный период*, – *это средство для достижения экономической выгоды*, которое позволяет вести эксплуатацию природных ресурсов и их уничтожение, и далеко не в интересах большинства членов общества.

В сфере общественной безопасности не менее важное место занимает *отношение к собственности* – «экономическая и этическая категория, характеризующая как объективное отношение человека к средствам производства и потребления (форма собственности), так и субъективное отношение людей к предметам общественного богатства» [221]. Наличие, объем, качество собственности отражают социальное положение людей в обществе.

В социалистическом обществе достоянием самих трудящихся, залогом удовлетворения растущих потребностей каждого члена общества являлась *общественная собственность*.

Так, в Моральном кодексе строителя коммунизма, отраженном в программе КПСС, принятой XII съездом, значилась «забота каждого о сохранении и умножении общественного достояния» [63]. Поэтому велась борьба с расхитителями общественной собственности, с бесхозяйственностью и расточительством, что обеспечивало защиту интересов трудящихся.

В постсоветский период отношение к собственности изменилось. *Сегодня собственность* выступает как объект накопления, превращаясь в символ обывательски понимаемого благополучия (мещанства).

Общественная безопасность государственной собственности обеспечивается посредством *государственной охраны*, под которой, согласно Федеральному закону от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», понимается «деятельность по обеспече-

нию безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов... осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер» [7, ст. 1].

В современных условиях важнейшие общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности, регулируются Конституцией Российской Федерации [1, ч. 3 ст. 41, ст. 42], федеральными законами «О безопасности» [6], «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9], уголовным законодательством [4] и др.

В частности, *безопасность дорожного движения* – «состояние дорожного движения, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий» [5, ст. 2] – регламентируется Федеральным законом Российской Федерации от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения» [5] и нормативными актами МВД России.

Безопасность товара (работы, услуги) – свойство товара (работы, услуги), обеспечивающее их безопасность для жизни, здоровья, имущества граждан и окружающей среды при обычных условиях использования, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы или оказания услуги [14, преамбула] – регламентируется законом от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [14].

Соответственно, *к преступлениям против общественной безопасности относятся*, в частности, такие действия, как нарушение правил безопасности при ведении строительных или иных работ, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, смерть человека [4, ст. 216].

К противоправным действиям относится и *нарушение правил общественной жизни* – норм поведения людей в обществе, регулирующих их повседневную жизнедеятельность и взаимоотношения во всех сферах общественного бытия.

В повседневной жизни *правила общественной жизни не допускают беспризорности* – состояния «человеческой личности, которое характеризуется отсутствием минимального приспособления к требованиям, предъявляемым к поведению обществом» [96].

Именно соответствующее согласие общества относительно «нормального» поведения человека определяет степень его беспризорности.

Чтобы исключить предпосылки к нарушению требований общественной безопасности, государству следует учитывать *правоту*, то есть «положение (состояние), выражающее определенное моральное (а также правовое, политическое или научное) отношение, в котором человек находится к об-ву, др. людям» [221]. Если убеждения соответствуют объективной действительности («справедливые требования», «законный иск», «оправданное решение»), они являются подлинно моральными.

В действительности, как указывали в свое время теоретики марксизма, человеческая сущность есть не «абстракт, присущий отдельному индивиду», а совокупность всех общественных отношений [171, т. 1, с. 447]; «человеческая сущность и есть истинная общность людей» [171, т. 2, с. 102]; «...общественная история людей есть всегда лишь история их индивидуального развития...» [171, т. 27, с. 402–403]; «история – не что иное, как деятельность преследующего свои цели человека» [171, т. 42, с. 265].

Поэтому в *структуре поступка* следует выделить основные элементы: мотив, намерения, цели, деяния, последствия, самооценку человеком своего поступка и его отношение к оценке окружающих.

Например, выполняя долг, человек не всегда отдает себе отчета, почему именно так он поступает в данный момент. Следует учитывать единство мотива и последствий, и не в одном поведенческом акте, а в целой серии поступков, выстроенных в «линию поведения», и *общественной ответственности* как категории этики, характеризующей личность с точки зрения выполнения ею нравственных требований, предъявляемых обществом [221].

В *домарксистской этике* подход к определению ответственности был основан на общественных законах, которые действовали стихийно, находились вне контроля человека. Он полностью зависел от судьбы и одновременно был повинен во всех последствиях своих действий, которые не мог предвидеть в условиях родового и общинного строя.

Положение человека остается столь же противоречивым в *капиталистическом обществе*. Зарубежные философы при определении ответственности большей частью либо признавали человека целиком ответственным за последствия его поступков, не учитывая влияния внешних обстоятельств (экзистенциализм), либо объявляли человека практически невменяемым, полностью оправдывая его в том, что он неправильно понимает свой долг, не достигает тех результатов, которых добивается (деонтологический интуитивизм) [221, с. 238].

Теоретики марксистской этики обуславливали личную ответственность человека его сознательным поведением.

В *современных условиях* к определению ответственности необходимо подходить конкретно, исходя из *органического единства прав и обязанностей*. Важно учитывать, какое место занимают индивиды и группы людей в системе социальных связей. Мера ответственности должна быть выше у тех индивидов, которые имеют широкие общественные полномочия и реальную возможность выполнить свои обязанности.

Чтобы обеспечить выполнение всеми людьми предписываемых им требований, *общество применяет разные виды санкций*.

В сфере общественного порядка к санкциям можно отнести:

- моральные (одобрение или осуждение);
- экономические (материальное вознаграждение или штраф);
- правовые (уголовная ответственность);

– разнообразные формы административного принуждения и общественного воздействия и т. д.

Нравственно-воспитательная функция, практикуемая обществом, выполняется посредством поощрения и наказания, что и дает понять человеку мнение общества о его поступках, которые одобряются или осуждаются.

Внутренние переживания человека имеют значение лишь для него самого постольку, поскольку являются психологической формой проявления нравственного самоконтроля и самооценки и содержат в себе *моральную оценку* совершенных поступков – «одобрение или осуждение моральным сознанием различных явлений социальной действительности, при котором оно устанавливает соответствие или несоответствие поступка (а также мотива или поведения в целом), черт характера личности, общественного образа жизни определенным моральным требованиям» [221].

Человек выражает положительное или отрицательное отношение к событиям, происходящим и происходившим в обществе, в виде похвалы или порицания, согласия или критики, симпатии или неприязни, любви или ненависти, посредством внешних действий, эмоций. Именно поэтому *процесс обеспечения охраны общественного порядка включает участие государства в воспитании личности и получении образования гражданами.*

Важную роль в сфере охраны общественного порядка выполняют *административно-правовые средства* (юридические нормы, правоотношения, индивидуальные предписания и др.), которыми наделены государственные органы.

Для эффективности основным направлением деятельности органов охраны общественного порядка должен стать *комплекс профилактических мероприятий с учетом* стабильности государственной политики по вопросам обеспечения правопорядка, преодоления различных форм социальной патологии (как отмечает С. Т. Шефрукова, «в первую очередь, преступности, правонарушений, пьянства, наркомании» [419]).

Государственная охрана осуществляется специально созданными органами (об их истории подробнее см. в подразд. 2.2.2).

В сфере охраны общественного порядка и безопасности личности *организующим субъектом являются органы внутренних дел* как единая система управления, «среда функционирования которой – общественный порядок в целом» [406].

На страже общественной безопасности *были внутренние войска МВД России*, история которых началась с 1811 г., когда император Александр I принял ряд указов, в результате чего из состава губернских рот, уездных команд, инвалидных рот и команд для несения внутренней службы была создана *внутренняя стража*. В 1816 г. подразделения внутренней стражи были сведены в отдельный корпус, расформированный указом Александра II в августе 1864 г. Вместо него были со-

зданы *местные войска*, которые после преобразований Александра III в 1886 г. вошли в *конвойную стражу* в составе 567 конвойных команд [270]. К 1916 г. на территории Приамурского военного округа были сформированы три конвойные команды (владивостокская, хабаровская, благовещенская) общей численностью 201 человек.

До 1917 г. в *Российской империи действовала жандармерия* – «особый вид государственной полиции в капиталистических странах, имеющий военную организацию и назначенный для поддержания внутреннего порядка в стране и подавления революционного движения. Жандарм – нижний чин жандармской полиции» [159].

В *советской России функционировала милиция* – (от лат. *militia* – ‘войско’) – в СССР государственный административно-исполнительный орган, призванный обеспечивать охрану общественного порядка, социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий [159, с. 262].

23 июля 1966 г. были созданы *специальные моторизованные части милиции*, впоследствии – *специальные моторизованные воинские части внутренних войск МВД России*, на которые были возложены отраженные позднее в Федеральном законе от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» задачи участия совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка посредством несения патрульно-постовой службы в населенных пунктах, обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, участия в принятии неотложных мер по спасению людей в чрезвычайных ситуациях [34, разд. IV].

Специальные моторизованные воинские части как основная правоохранительная составляющая внутренних войск играли достойную роль в выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности граждан.

На Дальнем Востоке первые специальные моторизованные воинские части появились в 1977 г. (47-й отдельный специальный моторизованный батальон во Владивостоке). Сегодня специальные моторизованные воинские части Восточного округа войск национальной гвардии России дислоцируются во многих городах Дальнего Востока: Хабаровске, Владивостоке, Уссурийске, Южно-Сахалинске и др.

С 2011 г. в России действует *полиция* – часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел [10, ст. 4].

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства... для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности» [10, ст. 1].

Основные направления деятельности полиции предусматривают:

- защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения и целый ряд других [10, ст. 2].

В обязанности полиции среди прочего входит:

- устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности [10, п. 1 ст. 12];
- обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах [10, п. 5 ст. 12];
- обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок [10, п. 6 ст. 12];
- принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий [10, п. 7 ст. 12];
- осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, и других категорий граждан [10, п. 12 ст. 12];
- участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан [10, п. 17 ст. 12];
- оказывать содействие пограничным органам службы безопасности Российской Федерации в проведении мероприятий по защите государственной границы, участвовать в контроле за соблюдением пограничного режима [10, п. 30 ст. 12];
- контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства [10, п. 33 ст. 12];
- выполнять многие другие функции, предусмотренные ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Как видно из основных направлений деятельности, у новой структуры сохранились функции по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка.

Если **подвести некий итог рассуждениям о системе общественной безопасности и общественного порядка и соотнести эти понятия**, то анализ их сущности показывает, что под *общественной безопасностью* следует понимать состояние защищенности общественно важных интересов государства, общества и личности, а *общественный порядок* является процессом, направленным на обеспечение общественной безопасности.

В целом в понимании и общественного порядка, и общественной безопасности выделяются два подхода: *широкий и узкий*.

Так, при научном толковании термина «общественный порядок» важны следующие аспекты: во-первых, есть *широкая, социально-политическая, и более узкая, собственно административно-организационная*, трактовки; во-вторых, понятие «общественный порядок» неразрывно *связывается с более широкими категориями государственного порядка и порядка управления*.

Под общественной безопасностью в широком смысле понимают нормальный режим функционирования общественной жизни. В узком смысле общественная безопасность ассоциируется с системой общественных отношений, связанных с источниками повышенной опасности, когда проявляются их негативные свойства при неправильном использовании.

По мнению С.Е. Усовой, первый подход способствует отождествлению общественной безопасности с национальной безопасностью (более широким понятием), второй необоснованно сужает сферу общественной безопасности, которая обладает более широким кругом общественных отношений, поскольку зависит от многих социальных факторов, в частности от состояния правопорядка, благоустройства населенных мест, оборудования объектов, предназначенных для массового посещения людьми, и т. д. [406].

В работе С.Т. Шефруковой выделяются *два подхода к исследованию понятия «общественный порядок»*: «*семантический**», где основная задача исследователя – охватить сущностные черты явления, понимаемого им как общественный порядок на конкретном историческом этапе; и *функциональный*, где общественный порядок определяется как цель деятельности государственных и негосударственных институтов» [419].

В настоящее время представители разных общественных наук достаточно активно исследуют рассмотренные нами явления, в частности «общественный порядок», «правопорядок».

* Здесь и далее шрифтовые выделения в цитатах сделаны авторами монографии.

В отличие от исследований советского периода многие современные направлены на выяснение социальной, культурной, психологической и в меньшей мере исторической роли личности и общества в деле создания и поддержания общественного порядка.

Особый интерес вызывают работы, обращающиеся к истории общественной мысли и раскрывающие предпосылки и течения, которые привели к появлению понятий «общественная безопасность», «общественный порядок», «правопорядок» в научном дискурсе.

В ходе исторического развития России исследование идеи общественного порядка было наиболее востребованным. Вместе с тем, полагаясь только на теоретические изыскания, не изучив с помощью междисциплинарного подхода практическую составляющую истории проблемы, невозможно представить реальную картину того, как обеспечивался общественный порядок в Российской империи, в СССР, в Российской Федерации.

Охрану общественного порядка, по мнению И.Д. Хомякова, следует понимать как одну из форм реализации правоохранительной функции государства, которая представляет собой деятельность компетентных органов, осуществляемую установленными законом способами и направленную на защиту сложившихся общественных отношений и устранение причин, их дестабилизирующих [413].

По мнению правоведов, общественную безопасность целесообразно рассматривать как «урегулированную нормами права совокупность общественных отношений», обеспечивающих защищенность жизненно важных интересов неопределенного круга лиц, их сообществ, общества в целом от угроз, создаваемых противоправными деяниями, эксплуатацией источников повышенной опасности, стихийными силами природы [352].

Изучая социально-правовую категорию общественного порядка, ряд исследователей отмечают, что она охватывает разные виды реально существующих отношений*.

Объединяющими для общественного порядка и общественной безопасности являются отношения, тесно связанные с трудом, бы-

* Во-первых, это отношения, складывающиеся в процессе обеспечения общественного спокойствия: предупреждение и пресечение действий, которые нарушают нормальные условия жизни населения, препятствуют полезной деятельности людей, их коллективов, организованному проведению массовых мероприятий; предотвращение действий, выражающих неуважительное отношение к требованиям нравственности; действия, охраняющие здоровье, честь и достоинство граждан, предупреждающие проступки азартного свойства; выявление лиц, участвующих в структурах организованной проституции, лиц, не выполняющих родительские обязанности по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей, и т. д. Во-вторых, это отношения, обеспечивающие надлежащий уровень работы объектов жизнеобеспечения населения, в том числе социально-культурных и спортивных учреждений, а также предупреждение и пресечение действий, препятствующих отдыху граждан (нарушение тишины в ночное время и т. д.).

том, охраной общественной (государственной, местного сообщества) собственности, благоустройством населенных мест, торговлей, безопасностью на дорогах и другими направлениями жизнедеятельности людей.

Они создают условия для обеспечения уважения чести и достоинства личности, спокойствия – как общественного, так и личного – в интересах личности и общества.

Это позволяет утверждать, что **общественный порядок и общественная безопасность состоят из элементов, составляющих национальную безопасность Российской Федерации.**

Общественная безопасность в широком смысле складывается из нескольких групп общественных отношений для обеспечения:

- безопасных условий жизни всего общества;
- общественного порядка;
- экологической безопасности и экологического правопорядка;
- здоровья населения и общественной нравственности;
- безопасности личных, общественных или государственных интересов при производстве разного рода работ;
- безопасности личных, общественных или государственных интересов в процессе обращения с общепасными предметами;
- безопасности личных, общественных или государственных интересов в процессе использования транспортных средств;
- безопасности личных, общественных и государственных интересов в процессе использования компьютерной информации.

Анализируя законодательство Российской Федерации, Г. В. Ишук считает, что для обеспечения общественной безопасности «целесообразно обращать внимание на дела о мелком хулиганстве, доведении несовершеннолетних до состояния опьянения, занятий проституцией; на невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей, заведомо ложных вызовов специальных служб», и на деятельность органов внутренних дел по рассмотрению дел о правонарушениях, связанных с пьянством, дел об азартных играх и гадании в общественных местах, нарушении тишины и спокойствия граждан. По мнению Г. В. Ишука, важно и участие административных комиссий в деле соблюдения требований законодательства об общественном порядке [340].

Даже при первом приближении к более глубокому изучению государственно-социальной функции охраны общественного порядка имеется необходимость исследовать явление через перечисление его составляющих. Длина списка и группировка внутри него существенно варьируются у разных авторов и в различных источниках.

Так, в современной юридической литературе именуется *по-разному правоохранительная функция государства:*

- функция защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка [175, с. 68];

- функция охраны правопорядка и укрепления законности [238, с. 32];
- функция охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка [241, с. 57];
- правоохранительная функция [335, с. 8];
- правозащитная функция [189, с. 68–69];
- функция охраны прав и свобод личности [389, с. 11];
- охранительная функция [231, с. 14] и др.

Наконец, рассмотрим **трактовку общественного порядка и общественной безопасности в современном законодательстве.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами под *общественным порядком* предлагается понимать всю совокупность общественных отношений, фактически сложившихся в сфере охраны общественного порядка в государстве.

Что касается определения общественной безопасности, оно впервые было дано в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной 14 ноября 2013 г. В ней под *общественной безопасностью* понимается «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [15, п. 4].

Кроме того, в данном документе используются следующие основные понятия:

- *угроза общественной безопасности* – «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества» [15, подп. «а» п. 6];

- *обеспечение общественной безопасности* – «реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [15, подп. «б» п. 6];

- *система обеспечения общественной безопасности* – «силы и средства обеспечения общественной безопасности» [15, подп. «в» п. 6];

- *государственная система мониторинга состояния общественной безопасности* – «единая межведомственная многоуровневая автоматизированная информационная система наблюдения за состоянием общественной безопасности, предназначенная для выявления, прогнозирования и оценки угроз общественной безопасности, оценки эффективности государственной политики, проводимой в

сфере обеспечения общественной безопасности, а также для формирования предложений по совершенствованию состояния общественной безопасности» [15, подп. «г» п. 6];

– средства обеспечения общественной безопасности – «технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые и организационные средства, включая телекоммуникационные каналы и автоматизированные системы управления процессами, используемые для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии общественной безопасности и мерах по ее укреплению» [15, подп. «д» п. 6].

В современных условиях правовую основу обеспечения общественной безопасности (о правовом механизме см. также в подразд. 2.2.1) **составляют** Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [6], иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [17], а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Ведущее место в правовом регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит конституционным нормам, которые возлагают на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации.

Так, статья 114 Конституции Российской Федерации определяет, что Правительство Российской Федерации принимает меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью [1, подп. «е» п. 1 ст. 114].

Значительная роль в регулировании отношений в сфере общественного порядка отведена нормам законов и других нормативных правовых актов органов государственной власти, направленным на обеспечение общественного порядка. Они содержатся в административном, уголовном и других видах законодательства, в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, в законах и иных актах представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления.

Одновременно отношения в сфере общественного порядка регулируются принятыми в обществе нормами морали, традициями,

обычаями и т. п., являющимися средствами профилактики антиобщественного поведения граждан.

Следует отметить, что в настоящее время «недостаточно четко обозначен круг общественных отношений», входящих в сферу охраны общественного порядка, основных направлений муниципальной деятельности в данной области [319].

Итак, социальный прогресс с неизбежностью приводит к дальнейшему расширению и усложнению общественных отношений, усилению зависимости людей друг от друга и от различных обстоятельств, повышению мобильности населения, миграции, урбанизации. В связи с этим возрастает социальная значимость общественного порядка и общественной безопасности как необходимых условий согласованности и упорядочения жизнедеятельности людей.

Существуют *несколько подходов к определению понимания сути общественного порядка*.

В том числе он рассматривается как совокупность видов деятельности специальных органов, непосредственно связанных с обеспечением общественной безопасности.

В рамках иного подхода общественный порядок трактуется шире: в него включаются перечисленные виды деятельности, связанные с функционированием специальных органов охраны общественного порядка, а также система охраны.

В рамках каждого подхода действует самостоятельная система целей, инструментов, субъектов и объектов управления. При этом отдельные виды деятельности, свойственные охране общественного порядка, распределены по разным группировкам видов социально-экономической деятельности государства, общества, граждан.

Понятийно-категориальный аппарат безопасного для государства, общества и граждан общественного порядка в основном сложился к XX в., хотя термины «общественная безопасность», «общественный порядок» не имели четко выраженных определений.

Необходимость регулирования процессов развития государства диктовало и формирование правоотношений в общественной сфере. С этой целью издавались законодательные и иные нормативные правовые акты, которые постепенно создавали правовое поле данной сферы.

Анализ процесса формирования общественного порядка как системы части национальной безопасности в России достаточно хорошо показывает развитие правового поля.

В профессиональных сферах общения и в обиходной речи *стали широко использоваться термины: «общественный порядок», «общественная безопасность», «правопорядок», однако единообразного толкования их не существует*. Несмотря на частое употребление и давнюю историю, термины «общественная безопасность», «общественный порядок», «правопорядок» в науке и практике трактуются

весьма разносторонне. Их *часто используют как синонимы, но такое отождествление нельзя назвать обоснованным и целесообразным.*

Исходя из функционального назначения основных компонентов термина «общественный порядок» («общество», «общественные отношения», «охрана общественной безопасности» и др.) и их определений *правомерно рассматривать общественный порядок как особую систему государственного регулирования общественных отношений по организации обеспечения общественной безопасности жизнеустройства государства, общества и граждан.*

В рамках этого подхода нами был проведен анализ основных понятий исследования.

Авторская исследовательская концепция состоит в применении не только различных научных подходов, но и методов при рассмотрении социально-исторической реальности.

1.2. Концептуальные подходы к научному исследованию охраны общественного порядка как части системы общественной безопасности

Существенно изменившаяся в конце XX в. ситуация в стране и в мире повлияла на процессы экономического, социально-политического и духовно-нравственного развития страны, что привело к дестабилизации правовых отношений и росту опасных форм преступности (в особенности терроризма).

Изменения не могли не оказать влияния на научную среду. В частности, вслед за процессом устаревания методологических и концептуальных положений теории общественного порядка и безопасности **активизируется поиск новых методик и концепций изучения проблематики под углом не только правового, социологического, управленческого, политологического подходов, но и исторического.**

Учитывая многоаспектность проблемы, к исследованию взаимодействия государственных органов внутренних дел с институтами гражданского общества, кроме правоведов, обращаются представители разных наук. Вместе с тем философы, политологи, социологи и историки в заметно меньшей степени занимались этим, хотя некоторые смежные проблемы ими исследованы достаточно хорошо.

Так, основные теоретико-методологические подходы к пониманию сущности феномена гражданского общества были изучены представителями философской и общественно-политической мысли (Аристотель, Т. Гоббс, И. Кант, Ж.Ж. Руссо, Г.В. Гегель, К. Маркс, И.А. Ильин, П. Новгородцев и др.).

В практике научных исследований нашли широкое применение следующие подходы: сравнительный (Г.В. Осипов, Д. Кола,

В. О. Рукавишников и др.), системный (Н. Смелзер, Ж. Т. Тошченко, Т. Парсонс, Ю. Хабермас и др.), исторический (Д. А. Вильямс, А. И. Гуров, К. С. Гаджиев), структурно-функциональный анализ (Р. Дарендорф, М. Вебер, В. С. Комаровский и др.).

Так, рассмотреть механизм взаимодействия органов внутренних дел с гражданским обществом в некоторой временной перспективе позволяет *исторический подход*.

В свою очередь, *сравнительный подход* способствует сопоставлению регионального, федерального, отечественного, зарубежного опыта подобного взаимодействия.

Вместе с тем только с использованием *междисциплинарного подхода* к исследуемой проблеме стало возможным объективное и достоверное познание роли охраны общественного порядка и общественной безопасности в историческом пространстве. Именно такой подход обеспечил привлечение результатов фундаментальных и прикладных исследований в области истории, политологии, криминологии, конституционного и административного права, социологии и других наук.

Многоаспектность научной проблемы в области обеспечения общественной безопасности и общественного порядка требует *системного подхода*, то есть анализа с учетом полного спектра криминальных опасностей, угрожающих личности, обществу и государству. Отметим, что для изучения социальных отношений в обществе необходимо учитывать и роль стабильности.

Концептуальные подходы к научному исследованию охраны общественного порядка как части системы общественной безопасности базируются на методологии разных наук.

В частности, *методологической основой историко-правового исследования может служить диалектика*.

Диалектический метод (ранее это была марксистско-ленинская диалектика) остается актуальным: он *учитывает все взаимосвязи и взаимозависимость рассматриваемых явлений* и позволяет объективно оценить роль и содержание административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок.

Наряду с общенаучным диалектическим подходом к анализу государственно-правовых явлений исследователи используют разные другие [395]. *Анализ современного методологического инструментария показывает, что в его составе не только общенаучные: диалектический, исторический, логический, системный, но и частнонаучные методы познания объективной действительности*: метод моделирования и сравнительного правоведения (историко-правовой, сравнительно-правовой), системно-структурный, статистический, логико-юридический, прогностический, конкретно-социологический (анкетирование, опрос), синергетический, метод герменевтики и др.

В частности, *сходство и отличие* нормативных правовых актов, регламентирующих служебно-боевую деятельность внутренних

войск МВД СССР, МВД России по охране общественного порядка, *позволяет выявить сравнительно-правовой метод.*

Определить же временные границы для исследования можно при применении хронологического метода.

Следует учитывать особенности исследования. Так, *наиболее значимые события и их последствия* для государства, общества, конкретного человека *выявляются посредством логического метода*, так как все находится в причинно-следственной связи.

Применение системно-структурного метода способствует научному познанию объекта исследования как единой системы и выделению в его структуре взаимодействующих элементов с целью детализации событий, процессов и других категорий или функций общественного устройства.

Например, авторы научных трудов, которые освещали вопросы общественного порядка, в той или иной степени отмечали, что объектом воздействия функций государства являются крупные сферы общественной жизни: экономика, социальная структура, духовная жизнь общества.

Действительно, если раскрывать общественный порядок как государственно-социальное явление с разных точек зрения, то нетрудно заметить, что на одних исторических этапах в сфере экономики нарушается правопорядок и государству требуется его обеспечить прежде всего посредством экономической функции. В случае наступления нестабильности в обществе государственная власть повышенное внимание уделяет политическим функциям. Как видим, каждая функция государства имеет определенное содержание, поскольку предполагает деятельность в конкретной сфере общественной жизни.

Всесторонне проанализировать общественные процессы в рамках исследуемого исторического объекта, рассмотреть их в диалектическом развитии и взаимодействии, сформулировать новые положения и выводы позволяют следующие приемы исследования: структурно-функциональный, системно-логический, формально-юридический, системно-исторический.

Исследовать механизм взаимодействия органов внутренних дел и гражданского общества как целостный процесс, описать его структуру, функции, раскрыть детерминирующие факторы можно с помощью структурно-функционального анализа.

Принцип историзма является основой для изучения общественных явлений на разных этапах функционирования государства и его институтов. Это относится и к охране общественного порядка.

С учетом особенностей конкретных общественно-политических и социально-экономических условий данный принцип позволяет рассмотреть становление и развитие системы охраны общественного порядка, общественной безопасности в соответствии с конкретными ис-

торическими условиями и историю силовых структур (МВД СССР, МВД России) в целом.

Частнонаучные методы способствуют наиболее объективному исследованию общественного порядка как системы с собственными структурными компонентами.

Так, применение указанных методов позволило К.В. Буняевой выявить «закономерности развития и функционирования милиции» при охране общественного порядка в конкретном регионе, проследить «эволюцию функционирования милиции» в сфере охраны общественного порядка. В частности, автор использовала *метод сравнительного правоведения* и рассмотрела «организационно-правовые основы милиции» при охране общественного порядка с разных сторон с учетом существующих мнений, а использование *метода моделирования* помогло «построить модель милиции» в сфере охраны общественного порядка на основе выявленных признаков с учетом действительности [317].

Использование широкого спектра методов отраслей научных знаний: философии, истории, политологии, социологии, права – способствует научному познанию объекта исследования, всестороннему и комплексному раскрытию предмета исследования, получению объективных научных результатов.

В частности, *присущие административно-правовой науке методы познания: комплексный и системный анализ документов, практического материала, логический, сравнительно-правовой, функциональный и выборочный методы, классификация, интервьюирование, моделирование – наиболее востребованы* в научных исследованиях современного периода.

Следует отметить, что в результате использования философской, экономической, социологической, политической литературы, отдельных статистических материалов и данных конкретных социологических исследований обеспечивается *комплексный характер исследования.*

Психологические и культурные представления населения страны о порядке в обществе существенно дополняют характеристику состояния общественного порядка в тот или иной период развития государственного строя.

Также следует учитывать динамизм содержания общественного порядка, его изменение в зависимости от конкретных исторических условий, целей и задач, стоящих перед государством в определенный исторический период развития.

На состояние общественного порядка в рассматриваемых конкретных условиях влияют четыре группы факторов:

- объективные криминогенные;
- объективные антикриминогенные;
- субъективные криминогенные;

– субъективные антикриминогенные, которые в совокупности создают либо ослабляют опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Кроме того, охрана общественного порядка – это «та сфера, в которой ежедневно пересекаются интересы практически всех граждан страны. Без поддержания спокойствия, правопорядка в общественных местах невозможно нормальное функционирование государственных и общественных институтов. Поэтому важно, чтобы в поддержании такого спокойствия участвовали сами граждане» [22].

Соответственно, при изучении общественного порядка требуется учитывать и такие факторы:

- неоднородность населения;
- настрой населения и представителей органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности и др.

Так, наличие в обществе межнациональных конфликтов обуславливает необходимость включения в методологическую основу исследования теоретических положений о единстве личности, сознания и деятельности; взаимосвязи деятельности и общения; социально-исторической обусловленности психики и поведения человека.

Следовательно, *выполнить объективное исследование возможно на базе системного подхода с учетом познания психических явлений, методологических положений, выработанных психологами.*

Данный подход позволяет не только исследовать в системе деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений и пресечению сопутствующих им иных правонарушений, но и *определять модели профессиональных компетенций* в соответствии с конкретными функциями служебной деятельности сотрудников.

Специфика охраны общественного порядка требует соответствующих компетенций, наличия кадров, обладающих способностью действовать в сложной обстановке. Им предстоит быстро вникать в ситуацию и реагировать на ее изменение, помогать людям в сложных условиях, налаживать контакт с представителями разных социальных, культурных и этнических групп. Именно наличие у сотрудников, участвующих в охране общественного порядка, этих и ряда других профессиональных компетенций обеспечивает эффективность работы всей системы правопорядка.

От результатов обеспечения общественного порядка зависит общественное мнение о государственной политике в области общественной безопасности, которое формируется непосредственно населением.

Представляется, что одним из основных критериев при формировании отношения населения к тем или иным государственным органам является «эффективность выполнения ими социально значимых функций» [330].

Как видим, неслучайно *психологи исследуют эффективность компетентностного подхода* как методологической основы для расстановки кадров в подразделениях охраны общественного порядка органов внутренних дел.

Представители психологической науки изучают компетентностный подход в кадровой политике, так как он сочетает в себе «интеллектуальную, навыковую, ценностную составляющую профессиональной служебной деятельности» [292, с. 113].

Отметим, что в кадровом менеджменте полиции развитых зарубежных стран в настоящее время оформились различные *методологические и технологические основы компетентностного подхода*: поведенческий (американская традиция), функциональный (английская традиция), многомерный и целостный (Франция и Германия).

Выявить и описать специфические требования к профессиональным компетенциям специалистов позволяет профессиографический анализ. К формируемым компетенциям можно отнести профессиональную мотивацию, обучаемость, ответственность, уверенность в себе, настойчивость, коммуникативность (устную и письменную), психическую уравновешенность, конфликтоустойчивость, социально-юридические способности [362].

Социально-экономические преобразования в стране затрагивают всю систему общественных отношений, требуют новых подходов к организации деятельности органов общественной безопасности по обеспечению общественного порядка.

Так, в 2000–2004 гг. рыночные условия вызвали всплеск преступности: 2000 г. – 9,7 %, 2001 г. – 10,1 %, 2002 г. – 11,3 %, 2003 г. – 10,4 %, 2004 г. – 11,1 % [81, с. 1].

В этих условиях *были необходимы новые научно обоснованные подходы к организации деятельности полиции в области общественной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации.*

Например, *социологи предложили методику исследования, которая должна включать анализ документов, наблюдение (включенное и невключенное), анкетирование, опрос, тестирование, диагностическое интервьюирование, психологический эксперимент (констатирующий и формирующий), метод экспертных оценок, беседу, самоотчет.*

По мнению ряда психологов, для обработки эмпирических данных обязательно применять методы математической статистики, реализованные в пакете прикладных программ Statgraf, а также в программах MS Excel, Statistika [333] и др. Использование методов математической статистики обеспечивает возможность охарактеризовать интенсивность преступлений в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности в общей структуре преступности.

Особый интерес в контексте анализируемой проблемы представляют *исследования политологов, которые рассматривают пути*

совершенствования деятельности по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка.

Так, Н. В. Воронкова в работе 2007 г. рассматривала задачи, стоявшие перед органами внутренних дел и общественными формированиями правоохранительной направленности в деле борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Особый интерес автора был связан с совершенствованием процесса взаимодействия государства и общества на «государственном уровне, включая межгосударственное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с преступностью; общественном, на котором как раз проявляется сфера взаимоотношения и взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества, общественными формированиями правоохранительной направленности; личностном, предполагающем осуществление каждым гражданином правопослушного поведения, проявления открытого неприятия социальных отклонений и активного противодействия им» [323].

По мнению Н. В. Воронковой, участие общественности в деле борьбы с преступностью и обеспечения общественного порядка «с полным на то основанием можно назвать проявлением гражданского мужества, активной жизненной позиции» [323].

Исследователь имела в виду такие общественные формирования правоохранительной направленности, как «добровольные народные и казачьи дружины, местные сообщества, добровольные помощники следователей, институт консьержей, советы общественности при социально-профилактических центрах, общественные советы при МВД» субъектов Российской Федерации и управлениях внутренних дел городов.

Исследователь верно отметила, что «сохраняющаяся неопределенность их правового статуса» вызвана отсутствием единых, действующих в рамках всей страны, социальных и правовых гарантий лицам, осуществляющим поддержку органов внутренних дел.

Не вызывает возражения и вывод политолога о том, что «для эффективной системы социальной и политической поддержки органов охраны правопорядка в их борьбе с преступностью и обеспечении общественной безопасности необходимо создавать дополнительные условия» [323].

Политолог писала, что общественная правоохранительная деятельность специфична, она не связана с выполнением людьми сугубо профессиональных функций и осуществляется на общественных началах, но также «нуждается в специальном правовом и нравственном регулировании, социальном и правовом обеспечении, также требует личностной предрасположенности и, по крайней мере, начальной подготовленности тех, кто ее осуществляет» [323].

Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в деле борьбы с преступностью и в обеспечении

общественной безопасности выгодно всему обществу: в этом сотрудничестве решается задача, имеющая выраженное политическое значение, – эффективное функционирование политической власти, государства в лице органов внутренних дел, формирование политико-правовой активности и политико-правовой культуры населения.

Историографическая база советской эпохи (см. подробнее в подразд. 2.1) *обладает большой познавательной и научной ценностью, в силу чего было бы опрометчиво пренебрегать ею в ходе современных исследований.*

Опыт взаимодействия органов полиции в Российской империи и советской милиции с различными структурами государственного управления на местах, населением губерний по выполнению правительственных постановлений, *исследовавшийся историками* (Л. А. Сафронова, С. А. Федин, А. П. Бескоровайный и др.) особенно полезен.

Обновление исторического знания и активный поиск исторических аналогий в решении проблем переходного времени отмечались в 1990-е гг. Отказ от идеологических штампов и введение в широкий научный оборот новых источников, а также ранее засекреченных или просто игнорировавшихся историками документов позволили наметить новые подходы.

Если в условиях советской действительности на первый план выходили сюжеты об успехах и достижениях силовых структур в борьбе с правонарушениями, то в 1990-е – начале 2000-х гг. ученые прошли путь от жесткой критики послевоенной карательной системы к вполне адекватной оценке деятельности органов внутренних дел в 1945–1953 гг. и в другие периоды.

В частности, С. А. Федин, ссылаясь на пособие «История органов внутренних дел Советского государства» [139] и на двухтомный труд «История советской милиции» [141], не только представил периодизацию истории милиции, но и проанализировал происходившие изменения в структуре, кадровом составе, функциях органов внутренних дел. Автор критически отмечал, что в данных источниках с позиций марксистско-ленинской методологии «высоко оценивалась руководящая роль коммунистической партии в развитии органов милиции, большое внимание уделялось участию трудящихся в охране общественного порядка. Однако недостатки в работе органов внутренних дел либо замалчивались, либо снижалась их значимость» [408]. В процессе *комплексного исторического анализа* историку удалось выявить не только позитивные, но и негативные явления в деятельности милиции.

Не снимая с карательных органов вины за проведение репрессивной политики, А. П. Бескоровайный доказывал, что «одним из наиболее успешных в советской истории именно в плане решения задач борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка» являлся период 1945–1953 гг. В этот период наблюдалась «решимость общества и государства ускорить переход к мирной жизни» [310].

С окончанием военных действий и связанным с этим ростом социальной мобильности населения в повестках органов власти появились вопросы, связанные с социальной адаптацией людей к мирной жизни. Особое значение приобрела также политика трудоустройства бывших фронтовиков как ключевой аспект их адаптации к мирной жизни. Миграционные потоки существенно усложнили решение задач по выявлению и розыску преступников. В данной ситуации власти изначально взяли курс на установление тотального контроля за населением (Совет народных комиссаров (СНК) СССР 4 октября 1945 г. издал постановление «О паспортизации населения»), на принуждение к труду, предусматривавшее уголовные санкции за нарушение трудовой дисциплины.

Историки проводили исследования сравнительно-историческим методом на основе принципа историзма. Поставленные задачи решались при комплексном использовании общенаучных методов: логического, исторического, структурно-системного, сравнительно-исторического.

Отдельные авторы вынуждены были обращаться к *криминологическим теориям и, в частности, к тезису о влиянии политического режима на преступность* [104; 142].

По мнению И. Л. Петрухина, «сдвиг в пользу ограничения прав и расширения обязанностей влечет за собой усиление репрессивности в государственной политике и расширяет сферу государственного принуждения» [197, с. 24]. В обществах с тоталитарным политическим строем жесткий государственный режим обеспечивает общественный порядок и какое-то время позволяет держать преступность под контролем. Однако это верно лишь до определенной степени, поскольку «преступность оживляется не только в ответ на расширение свободы и ослабление контроля, но и в ответ на резкую дестабилизацию политического режима, на ломку привычного образа жизни, а также на крушение у определенной части населения надежд» [202].

Особого внимания заслуживает вывод доктора исторических наук А. М. Васильева о том, что «рост послевоенной преступности являлся следствием напряженной социальной ситуации, экономических и иных катаклизмов, происходивших в стране» [320]. Следует согласиться с мнением автора о том, что поддержанию и укреплению в стране общественного порядка в послевоенный период способствовала деятельность милиции.

Низовые органы МВД (участковые уполномоченные – см. подробнее об этом институте в подразд. 2.2.2) совместно с подразделениями Государственной автомобильной инспекции боролись с пьянством, бродяжничеством, беспризорностью детей и подростков, хулиганством, нарушением паспортного режима и правил дорожного движения.

Существенную помощь органам российской милиции в охране общественного порядка, борьбе с преступностью оказывали

внутренние войска Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), министерств внутренних дел и государственной безопасности, подразделения Советской армии.

Представители юридической науки изучают сущность и характер деятельности негосударственных субъектов правоохранительной направленности (см. об этом институте подробнее в подразд. 2.2.4), их историю, определяют роль и место в системе социальной профилактики, предупреждения преступности и охраны правопорядка.

На основе исследования организационно-правовых форм негосударственных субъектов Л.И. Овчинникова доказала, что на всех этапах существования они вносили «позитивный вклад в охрану общественного порядка и борьбу с преступностью», и выделила четыре группы: комиссии (административные, наблюдательные, по делам несовершеннолетних и т.д.), в которых членами являются не только граждане, но и представители правоохранительных органов, профсоюзов, депутаты и др.; объединения казачества, которые являются социально-этническими образованиями; структурные подразделения добровольных объединений граждан и юридических лиц (общественные пункты охраны порядка, штабы добровольной народной дружины – ДНД), социально-профилактические центры, советы профилактики трудовых коллективов и т.д.); организации, оказывающие услуги на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам, имеющие специальное разрешение (лицензию) [372].

Интерес ученых разных областей прикован к историческим традициям участия граждан в обеспечении правопорядка.

Так, в советский период участие выражалось в форме сотрудничества органов власти и общественных формирований. В результате эффективно действовала целостная система социального контроля за поведением граждан и должностных лиц на работе, по месту жительства, в общественных и других местах.

В современных условиях индивидуальное участие граждан в охране общественного порядка предусматривается в рамках законодательных актов. В частности, правовую основу индивидуального участия граждан составляют положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов. В них закрепляется право граждан на участие в управлении делами государства [1, ст. 32] и на осуществление местного самоуправления [12, ст. 3], право на самозащиту от правонарушений всеми законодательно не запрещенными способами [1, ст. 45; 12, ст. 4].

Например, формами индивидуального участия граждан в обеспечении правопорядка могут быть содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам; участие в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности [12, гл. 2].

Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых гражданами по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица, являются содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка; участие в предупреждении и пресечении правонарушений; распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах [12, ст. 11].

Коллективные формы участия граждан в охране общественного порядка могут быть наиболее эффективными, если предметом взаимного интереса выступают обмен информацией по вопросам правопорядка; участие в разработке планов профилактики правонарушений или преступлений среди населения; проведение совместных теоретических, научно-практических конференций и семинаров; совместное проведение различного рода операций, рейдов, смотров и обследований профилактической направленности.

Так, В.Г. Карташов приводит мнение О.Ю. Мельникова, считавшего, что с точки зрения достижения целей и задач, которые могут решаться силами общественности, следует признать, что «взаимодействие всех участников – это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели» [265, с. 34].

В исследовании О.Ю. Мельникова сделана попытка *с юридической точки зрения охарактеризовать государственно-правовую, муниципально-правовую, коммерческую, общественную природу участия граждан в охране общественного порядка* [364].

Государственно-правовая природа привлечения граждан к решению вопросов обеспечения правопорядка находит воплощение во внештатном сотрудничестве с правоохранительными органами государства.

Например, по направленности и содержанию деятельности участие граждан в охране общественного порядка в населенных пунктах эффективно на транспортных магистралях; в местах отдыха граждан; при проведении массовых культурных и спортивных мероприятий. При содействии общества в природоохранных мероприятиях, борьбе с браконьерством, нарушением правил охоты и рыболовства, при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях помощь правоохранительным органам в выполнении задач по поддержанию правопорядка способствует достижению положительного результата.

Муниципально-правовая природа участия граждан в охране общественного порядка проявляется в случае создания органами местного самоуправления по месту жительства населения территориально-общественных объединений правоохранительной направленности.

В настоящее время незначителен интерес к исследованию с научных позиций коммерческой природы участия граждан в охране общественного порядка. Деятельность разнообразных частных детективных и охранных структур пока не является предметом повышенного внимания ученых.

Возрос интерес к исследованию с научных позиций общественной природы участия граждан в охране общественного порядка, основанной на анализе деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Еще в 2009 г. О.Ю. Мельников обращал внимание на то, что, несмотря на различие в законодательстве, накопленный отечественный и зарубежный опыт, который содержит «массу положительных примеров участия граждан в охране общественного порядка, может быть успешно применен в Российской Федерации, при создании реально действующей правовой основы участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка» [364].

Граждане, участвующие в охране общественного порядка, являются «особой социальной группой, выполняющей специфические, сопряженные с повышенным риском, социально значимые задачи» [290]. Этим и объясняется *повышенный интерес исследователей к проблемам правовой и социальной защищенности граждан, участвующих в охране общественного порядка.*

Как отмечали ряд ученых, например Н. В. Воронкова, *методологическую значимость имеют публикации исследователей (Б.С. Гершунский, В. Дзодзиев, Р. Инглехарт, Д. Кола, С. Козн, Т. Кузио, И. М. Модель, Б.С. Модель, Р.Т. Мухаев, С. Перегудов, Ю.М. Резник, Р. Роуз, Ю. Хабермас и др.), содержащие интерпретации гражданского общества и раскрывающие особенности его формирования в России* [323].

Отдельным направлениям исследования охраны общественного порядка посвящены работы, авторы которых (Ю.Н. Дорожкин, Р.Х. Кунакбаев, И.Р. Гимаев, С.Н. Лаврентьев, В.Л. Савичев, Н.Б. Чувилина, Д.Е. Кузнецов и др.) рассматривают формирование и развитие институтов гражданского общества с учетом региональных особенностей [356].

Некоторые исследователи считают, что «нынешние проблемы в этой сфере происходят из нежелания государства уступить хотя бы малую часть полномочий активно настроенному населению». По мнению С.Т. Шефруковой, «объединение усилий по созданию достойных условий жизни через обеспечение общественного порядка в данный момент идет медленно, и это – очевидный пробел в формировании подлинно демократического государства» [419].

Как писали известные исследователи проблем казачества А.Г. Масалов [172] и А.А. Озеров [373], такому социальному явлению, как казачество, уделялось недостаточно внимания в обеспечении социаль-

ного порядка в российском обществе 2000–2010 гг., хотя оно представляло весомую социально-политическую силу. Авторы отмечали, что *для изучения роли российского казачества в общественном устройстве наиболее эффективным оказывается сочетание структурно-функционального и институционального подходов*, комплексное использование которых позволяет выявить у казачества институциональные качества, приобретенные под воздействием «исторических, социально-политических, государственно-правовых, организационных и иных предпосылок и факторов» [373], формирующие социальное поведение.

Изучению социально-политических явлений и процессов способствует методология социологических наук, которая ориентирует на использование в исследованиях комплекса процедур, общих и частных методов.

Так, комбинирование «традиционных» и «новых», «модернизированных», методов и методик познания позволило социологам провести *исследование роли казачества при поддержании порядка в российском обществе на основе сравнительного метода* [См., например: 96; 151; 215].

Учитывая тот факт, что «сравнительный метод предусматривает сопоставление характеристик двух и более объектов и их состояний во времени (временные исследования) и пространстве (территориально-пространственные исследования)», в ходе исследования хорошо выявляются социальные факты [211, с. 465–466].

Так, в диссертационном исследовании С. В. Усатова была определена роль казачьих общественных объединений при поддержании порядка в субъектах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов Российской Федерации. Автор отмечал, что исследование было проведено «на основе анализа сложно организованных социальных систем, которые позволяют получить целостную характеристику исследуемого объекта» [405].

Исследование проблемы общественного порядка всегда было в центре внимания философов.

Значимым мотивом для философского исследования проблематики выступают причины дестабилизации общественного порядка. В связи с этим *актуальным является исследование закономерностей развития историко-философских процессов, позволяющих выявить причины дестабилизации*. Исследования часто строятся на *методологии цивилизационного подхода*.

Действительно, причины неустойчивого развития общества просматриваются через концепции общественного порядка.

Такие нормы социального регулирования, как мораль, религия, система воспитания, обычаи, могут влиять на поведение человека в обществе. Этим объясняется тот факт, что эти нормы в истории философии занимают значительное место и исследуются во все времена

развития общественного обустройства. Развитие идеи общественного порядка показывает историко-философский анализ эволюции концепций общественного порядка в западноевропейской философии*.

У философов достаточно обширная историография, касающаяся основ эволюции порядка.

Как отмечает Е. Г. Ханзина, подробные исследования типов социального порядка и теоретического осознания его проблем даны в работах Э. Гидденса, Э. Дюркгейма, Г. Зиммеля, М. Кастельса, П. Козловски, Р. Мертона, Дж. Ритцера, Ю. А. Агафонова, Ч. Х. Кули, А. П. Назаретяна, Т. О. Парсонсена и других исследователей [411]. Автор указала и на отечественные исследования форм политического порядка Т. А. Алексеевой, И. Н. Гомерова, З. М. Зотовой, А. П. Кабаченко, М. Н. Марченко, В. М. Сергеева и др. [411].

Сущность правового порядка раскрывается в работах В. С. Афанасьева, В. В. Борисова, М. Вебера, А. В. Дахина, В. В. Лазарева, Г. В. Мальцева, Л. А. Мусаеляна, В. С. Нерсисянца, С. В. Поленина.

Для выявления механизмов обеспечения устойчивого состояния общества стало закономерным обращение к трудам авторов, применявших к объекту исследования *системный подход* (В. Л. Алтухов, Э. Я. Баталов, И. В. Блауберг, В. Д. Виноградов, А. А. Зиновьев, Ю. А. Левада, Э. С. Маркарян, Г. А. Мучник, П. А. Рачков, В. Н. Садовский, Я. Тинберген, А. И. Уемов, В. Б. Устьянцев, Б. А. Урванцев, В. Г. Федотова, Э. Г. Юдин и др.), что, несомненно, способствует пониманию общественного порядка.

Методы исторического исследования применительно к развиваемому объекту рассматриваются в работах М. А. Варшавчика, М. А. Барга, И. В. Галактионова, Е. Я. Лысманкина, И. Д. Ковальченко, С. Н. Мареева, А. И. Ракитова, Г. А. Подкорытова, В. И. Столярова, Н. К. Серова, А. Д. Эпштейна, Н. П. Французова и др.

Философские и общесторические концепции развития общества находят место в работах А. С. Ахиезера, Л. Н. Гумилева, Н. Я. Данилевского, И. М. Дьяконова, А. Тойнби, А. Тоффлера, О. Шпенглера. Авторы изучали *вопросы циклической динамики*. К. Маркс и Ф. Энгельс в своих работах научно обосновали *идею развития общества как периодической смены общественно-экономических формаций*.

В историко-философском исследовании используется сочетание логического (синхронный анализ, направленный на структуру) и исторического (диахронный анализ, направленный на изменение порядка во времени) методов.

* Важной специфической чертой философских исследований является представление об общественном порядке, основанном на поведенческих традициях, общественных законах, нравственности. Философы отмечают, что такие социальные регуляторы, как обычаи, нравственные нормы, нормы права, служат средством формирования рационального мышления и поведения людей в обществе во всех его сферах.

Философы используют *метод восхождения от абстрактного к конкретному и раскрывают сущность основ порядка* по подобию и отличию характерных для них свойств и сопоставлению их во времени и пространстве (*историко-сравнительный метод*).

Изучению проблемы общественного порядка в целом способствует методология, которая опирается на фазовый и конфигурационный подходы, примененные к экспликации эволюционной динамики, и на междисциплинарный подход.

В истории философии, по мнению Е. Г. Ханзиной, существуют «два больших цикла развития идеи общественного порядка. Каждый цикл состоит из двух стадий. Первый цикл охватывает промежуток времени от V в. до н. э. до XIV в. и соответствует динамике идеи общественного порядка от философии к теологии. Второй цикл охватывает промежуток времени с XIV в. по начало XIX в., что соответствует динамике идеи общественного порядка от теологии к философии» [411].

Как видим, отдельные аспекты общественного порядка всегда были в центре внимания философов, юристов, политологов, социологов, что указывает на значительный интерес к данной проблеме, являющейся важной в современном мире.

Во многих исследованиях подчеркивается, что понятие «общественный порядок» может рассматриваться в широком и узком смысле.*

Современная трактовка общественного порядка должна охватывать все сферы общества: правовую, экономическую, политическую и административную, устанавливающую правовые и политические средства стабильного функционирования специальных органов.

Особый интерес в рамках данного исследования представляют труды ученых (Д. Н. Бахрах, В. М. Безденежных, И. И. Веремеенко, М. И. Еропкин, Ю. М. Козлов, А. М. Кононов, Н. Ф. Кузнецова, Б. М. Лазарев, А. Ф. Майдыков, В. М. Манохин, Д. К. Нечевин, В. И. Новоселов, В. С. Обидин, Л. Л. Попов, Ф. С. Разаренов, Л. М. Рогозин, М. Я. Саввин, А. В. Серегин, А. И. Силаев, Г. А. Туманов, А. П. Шергин и др.), в которых раскрывается сущность общественного порядка и административно-правовой охраны общественных отношений, составляющей основное содержание деятельности таких органов.

Содержание административно-правового способа охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловливается предметом административного права, откуда вытекает

* Напомним, что в широком смысле общественный порядок основан на совокупности социальных норм: правовых, моральных, на правилах общежития, обычаях. Общественный порядок в узком смысле рассматривается как правовая категория, раскрывающая его значение для общественного и личного спокойствия, обеспечения благоприятных условий для общественно-полезной деятельности, отдыха и быта людей, их нормального общения в публичных местах и вне их (см. подробнее об этом понятии в подразд. 1.1).

приоритетный *интерес правоведов к проблемам правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.*

Как отмечается в исследованиях правоведов, особую актуальность приобретает вопрос о максимально полной законодательной регламентации административно-процессуальной деятельности сотрудников полиции, «так как при проведении любых публичных мероприятий существует угроза нарушения прав и свобод других лиц, общественной нравственности, порядка и безопасности» [379].

Однако отметим, что несмотря на их возросшую научно-практическую актуальность, ряд проблемных вопросов административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок, не получили еще обстоятельной разработки в административно-правовой науке.

*Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в условиях проведения массовых мероприятий** имеют достаточно существенные особенности, что может служить мотивом для дальнейшего исследования не только правоведов, но и историков.

Как отмечают отдельные авторы, опыт исследования процесса обеспечения правопорядка в условиях проведения массовых мероприятий «нуждается в обобщении» [См., например: 352].

Угроза нарушения общественного порядка, а также совершения террористических актов и иных посягательств на общественную безопасность при их проведении существенно возрастает. Количество проводимых в стране массовых мероприятий из года в год растет.

В интересах общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не запрещает ограничения свободы собраний, свободы выражения мнения, свободы вероисповедания в интересах национальной безопасности и общественного порядка [2, ст. 9–11].

Для организаторов и участников публичных мероприятий устанавливаются обязанности и запреты. Это не только необходимость уведомить о проведении мероприятия, согласовать с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления время и место организованного действия, но и запрет на использование оружия, а также предметов, «специально изготовленных или приспособленных для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам» [352].

Произошедшие в социально-экономической сфере за годы реформ серьезные изменения существенно повлияли на состояние общественных отношений. В обществе наблюдается обострение социальных кон-

* Одной из важнейших форм общественной активности граждан являются *массовые мероприятия*, представляющие собой организованные действия значительных групп (масс) людей, протекающие в общественных местах.

фликтов, нередко находящих выражение в форме противоправных массовых акций, публичных мероприятий, проводимых в большом количестве без какого-либо уведомления и с нарушением установленного порядка; рост политического и религиозного экстремизма.

Так, если, согласно статистике, в 2005 г. было зарегистрировано 152 преступления экстремистской направленности [79], то в 2020 г. – 2 342 преступления террористического характера и 833 преступления экстремистской направленности [83, с. 5].

Ценный вклад вносят в науку об обществе во всех ее проявлениях исследования, полученные в результате обобщения эмпирических материалов, выводы и предложения.

В условиях многопартийности после времен СССР возросла сложность задач, решаемых правоохранительными органами, что обусловило требование к сотрудникам МВД России – уметь находить союзников «среди молодежных групп и формирований различной ориентации» [382].

Научные разработки могут способствовать выявлению отдельных факторов, которые влияют на формирование поведения граждан разных возрастных категорий.

Особую роль в обеспечении общественного порядка и безопасности играет служба участковых уполномоченных милиции (полиции) (см. о ней подробнее в подразд. 2.2.2) как особого «социального института, как вид государственной деятельности и как совокупность подразделений органов внутренних дел» [339].

Таким образом, познание общественного порядка, прежде всего под историческим углом, базируется на принципах историзма, научной объективности и системности, основанных на признании вариативности исторического процесса, исходящих из приоритета фактов, документальных свидетельств.

Повторимся, что *принцип историзма* позволяет рассмотреть деятельность органов правопорядка как одного из элементов системы органов государственного управления в стране в конкретный исторический период, дать оценку вкладу органов общественной безопасности, общественного порядка в процесс становления и развития региона, страны.

Принцип научной объективности реализуется как при выборе методологических средств, которые позволяют проследить особенности и логику в деятельности милиции (полиции) по борьбе с преступностью и охране общественного порядка, так и при оценке действий ее отдельных представителей с точки зрения эффективности, результативности и законности мероприятий.

Принцип всесторонности дает возможность провести анализ деятельности органов правопорядка в динамике с учетом влияния на нее разного рода факторов.

На основе *системного подхода* органы милиции (полиции) рассматриваются как неотъемлемая часть органов исполнительной вла-

сти, а их деятельность – как один из основных элементов системы обеспечения общественной безопасности в конкретном регионе, в стране в целом.

При исследовании охраны общественного порядка как части системы общественной безопасности используются такие важные общенаучные методы познания, как *анализ и синтез, индукция и дедукция, описательная статистика* и др.

Кроме того, применяются *специально-исторические методы*, такие как культурно-исторический, историко-правовой, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, ситуационный и ретроспективный, а также проблемно-хронологический, без которых анализ деятельности милиции (полиции) с точки зрения понимания мотивов определенных решений и действий стал бы невозможным.

Использование *историко-сравнительного метода*, а также *синхронного подхода* позволяет обнаружить причины высокого уровня уголовной преступности, проследить деятельность милиции (полиции) по изменению ситуации в сторону снижения криминогенности, а также проанализировать кадровые и иные проблемы, непосредственно влиявшие на деятельность органов охраны общественного порядка в разные временные периоды.

Специфика темы обуславливает *сочетание формационного и цивилизационного подходов*, которые позволяют более объективно подойти к анализу деятельности органов внутренних дел. Главное условие – отказ от политической заданности, от разного рода догм и предубеждений.

Объектом научных исследований представителей различных наук являются гражданское общество, общественные отношения, теория и методология исследований, связанных с возникновением и развитием понятий «общественная безопасность», «общественный порядок» и «правопорядок».

Предметом исследования избираются не только теории, объясняющие содержание и пределы понятий «общественная безопасность», «общественный порядок», «правопорядок», но и историография, раскрывающая мнения мыслителей и государственных деятелей о явлениях общественной жизни, а также практика государственного и общественного участия в деле по обеспечению определенных «состояний» и общественных связей.

При этом процесс обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, правопорядка, эволюция общественных отношений, деятельность органов системы охраны общественной безопасности и негосударственных объединений и т. д. также могут быть предметом исторических исследований.

Методологическая основа исследования охраны общественного порядка состоит из рассмотрения вопросов и теории, и практики обеспечения общественной безопасности, в том числе правопорядка

(в частности направлена на уточнение знаний о методах правового регулирования общественных отношений, их содержания, свойств, функций, способов и форм индивидуального и коллективного участия граждан в охране общественного порядка), и опирается на указанный выше комплекс методов научного познания.

Эмпирической основой исторического исследования служат отечественные нормативные правовые акты отраслевого и комплексного характера, документы исторических архивов, монографические работы, материалы судебной практики и др.

В различных источниках выявляются положительные или отрицательные стороны в деятельности органов внутренних дел, а также недостатки, трудности, обусловленные объективными и субъективными причинами, возникавшими в процессе исторического развития страны.

Так, изучение практики привлечения граждан, особенно молодежи, к организации охраны общественного порядка, базируется не только «на основе государственной молодежной политики» [37], но и на архивных материалах.

Важным источником является историческая литература, например посвященная первым самостоятельным формированиям трудящихся по охране общественного порядка: Красной гвардии, рабочей милиции, частей особого назначения и др. [См., например: 93; 116; 230] – или анализу развития организационных форм участия трудящихся в охране общественного порядка [См., например: 368; 387].

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяется кругом исторических источников, на которых оно базируется.

Важно и то, что используются материалы фундаментальных работ многих советских и российских ученых, посвященных вопросам развития организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел.

Вместе с тем исследования обязательно включают нормативные правовые акты прошлых периодов: указы Президиума Верховного Совета СССР, постановления Совета министров СССР, приказы МВД СССР, МВД России, «большой объем работ по истории СССР, истории органов внутренних дел СССР, имеющие непосредственное отношение к теме» [317].

Повышению достоверности служит информация, содержащаяся в сообщениях средств массовой информации, органов статистики, в официальных отчетах МВД России, а также в опубликованных результатах социологических исследований, проведенных в разное время, «например, в 2000–2006 годах Институтом социально-политических исследований РАН, Аналитическим центром Юрия Левады – «Левада-Центр», Всероссийским центром изучения общественного мнения и Фондом «Общественное мнение», которые были опубликованы в научных журналах и периодических изданиях» [405].

Таким образом, общественные отношения в сфере охраны общественного порядка, как и деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере, носят многоаспектный характер, поэтому *комплексное регулирование указанной сферы предполагает многоуровневость регулирования этих отношений, что расширяет предмет научных исследований и концептуальных подходов.*

Анализ исторического процесса эволюции деятельности органов внутренних дел как в прошлом, так и в современной России демонстрирует схожие причины проблем: бюрократизация государственного аппарата, недостаток финансирования, игнорирование убеждений и повседневной практики граждан, слепое копирование западных образцов.

Во всех областях государственной и общественной жизни, в силу верховенства закона, должно действовать «равенство всех без исключения граждан, должностных лиц и организаций перед законом» [311].

Общественный порядок и общественная безопасность представляют собой важнейшие элементы системы национальной безопасности. Ситуация в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка предполагает создание модели эффективного организационно-правового воздействия*.

Преимущественны при исследовании категории «общественный порядок» историко-правовой и междисциплинарный подходы, так как они позволяют выявить значение и содержание данного социально-государственного явления, проследить изменения в отношении к нему в теории общественных наук и практике государственного строительства в разные временные периоды.

Это помогает в ходе исторического исследования выявить основные теоретические и методологические подходы исторической науки к познанию проблемы с привлечением широкого круга литературы и источников, определить главные тенденции в развитии историографии.

Исследование и обобщение разных подходов к понятию и сущности обеспечения государством и обществом охраны общественного порядка требуют нового осмысления. Очевидно, что полное исследование общественного порядка не может и не должно происходить только в рамках правовой, политологической, социологической, философской или исторической науки.

* Безопасность граждан, а значит, и социальная стабильность в стране зависят от продуманной уголовной политики, в том числе в рассматриваемой сфере отношений. Однако в доктрине уголовного права не сложилась целостная концепция о понятии и механизме уголовно-правового регулирования сферы общественной безопасности и общественного порядка.

2. ИСТОРИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОСВЕЩЕНИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИОГРАФИИ

2.1. Периодизация исторических исследований охраны общественного порядка, общественной безопасности в России

Как мы отмечали во введении, **исследования, посвященные охране общественного порядка, общественной безопасности, можно условно разделить на периоды:**

- *дореволюционный* – с конца XVII до начала XX в.;
- *советский* – с 1918 по 1990 г.;
- *постсоветский* – с 1991 по 2000 г.;
- *современный* – с 2001 г. по настоящее время.

Такие категории, как «общественный порядок» и «правопорядок», стали широко использоваться в русском языке XIX в., однако история появления государственно-социальных явлений начинается задолго до этого.

Историография начала складываться уже с первых летописей, содержащих описание «нравов» и «законов» древнерусских племен: (Слово о полку Игореве, Повесть временных лет и др.).

Для **дореволюционного периода (с конца XVII до начала XX в.)** было характерно законодательство о деликтах, имевших отношение к общественной безопасности и общественному порядку, начиная с *первых древнерусских источников права*: Русской Правды (1015–1016 гг.), Новгородской (1471 г.) и Псковской (1467 г.) судебных грамот, Соборного уложения (1649 г.), Артикула воинского (1714 г.), Устава благочиния (или полицейского) (1782 г.), Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.), Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.), Уголовного уложения (1903 г.) и др.

Наказания за преступления, посягающие на общественную безопасность и общественный порядок, постепенно формировались в определенную систему с характерными признаками и установлением ответственности за их совершение.

Сочинения мыслителей и документы официальной власти говорят о ранней попытке общества установить общественный порядок.

Наибольший интерес в этом отношении представляют такие документы, как договоры князей Олега и Игоря X в., Русская Правда (Правда Ярослава и Правда Ярославичей), именные грамоты.

К работам древних мыслителей можно отнести Слово о Законе и Благодати митрополита Иллариона (XI в.), Поучение Владимира Мономаха, Слово о князьях (памятники XII в.)

Особый интерес вызывают труды Демокрита, Платона, Аристотеля, А. Августина, Ф. Аквинского, Б. Спинозы, Д. Локка, Д. Юма, И. Канта, Г. Гегеля, посвященные вопросам общественного порядка.

Главное внимание авторов было обращено на основополагающие принципы организации общества и общественного порядка.

В работах прослеживается *целостный подход к осознанию государственного принуждения, отдельных его форм, мер.*

Такие философы древности, как Аристотель («Политика»), Платон («Государство», «Политик», «Законы»), Цицерон («О государстве», «О законах») и др., рассматривали власть в органической связи с принуждением.

В более поздний период эта проблема затрагивалась в трудах Г. Греция («О праве войны и мира»), Т. Гоббса («Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского»), Д. Локка («Два трактата о правлении»), Н. Макиавелли («Государь»), Ш. Монтескье («О духе законов») и др.

Проблемами построения экономического порядка интересовались русские и зарубежные правоведы дооктябрьского периода: А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс, Ф. Энгельс (экономические теории порядка); П. Бергер, И. Валлерстайн, Д. Кейнс, В. Ойкен, К. Поппер, Д. Сорос, Т. Фридман, Ф. Хайек, Й. Шумпетер.

Занимались этими вопросами Б. А. Кистяковский, Ф. Ф. Кокошкин, Н. М. Коркунов, С. А. Котляровский, Н. И. Лазаревский, С. А. Муромцев, Л. И. Петражицкий, Н. С. Таганцев, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич, В. Е. Якушкин и др.

Вопросам общественного порядка уделяли внимание не только мыслители, но и государственные деятели: Ф. И. Карпов, И. Т. Посошков, М. Ф. Владимирский-Буданов, М. М. Ковалевский, К. Д. Кавелин, А. М. Грановский, М. М. Сперанский, С. Ю. Витте, П. А. Столыпин, Н. М. Коркунов, М. А. Бакунина, В. М. Гессен и др.

Предметом пристального внимания были идеи общественного порядка. Делались попытки объяснить механизмы обеспечения стабильности в обществе. Изучались средства возможного достижения согласованности между элементами общества.

Вклад в историографию проблемы внесли такие авторы, как Е. Н. Анучин, подготовивший серьезный труд «Исследования о проценте сосланных в Сибирь в период 1827–1846 годов» [87], Ф. В. Ростопчин, Н. Ф. Дубровин, отмечавшие на основе анализа документов из фонда 1163 Российского государственного исторического архива Дальнего Востока, что за «дерзкие разговоры» о личности Александра I полиция, как правило, задерживала их распространителей и практиковала определять в сумасшедшие и смиренные дома, а слухи активно пресекала [123, с. 59, 65; 295].

В дореволюционную историографию вошло *исследование деятельности высшей полиции и таких ее структур, как комитеты 1805 и 1807 гг.*, которое выполнил Н. К. Шильдер [254].

Таким образом, историографический анализ дореволюционного периода позволяет сделать вывод, что в отечественной историче-

ской литературе нет цельных, обобщающих научных работ, в которых комплексно была бы исследована проблема обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка. Это можно объяснить недооценкой роли и места городской, земской и военной полиции в государственном механизме Российской империи.

В советский период (с 1918 по 1990 г.) историографию дополнили труды ученых, занимавшихся в это время разными аспектами обозначенной проблемы.

Так, исследованию понятий «общественный порядок» и «правопорядок» было уделено достаточно много внимания в монографических работах Н.Г. Александрова, В.М. Горшенёва, С.Ф. Кечекияна, Л.С. Явича и др.

Соотношение общественного порядка с такими социально-правовыми явлениями, как «правопорядок», «законность», «общественная безопасность», «государственная безопасность», «общественное благоустройство», «охрана собственности», «государственная дисциплина», выяснялось в трудах ученых-юристов советского времени.

Большой вклад в разработку проблемы внесли такие ученые, как С.С. Алексеев, В.Д. Ардашкин, Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, Ю.А. Денисов, Д.А. Керимов, Т.А. Керимова, Н.И. Козюбра, А.И. Козулин, С.Н. Кожевников, В.М. Корельский, О.Э. Лейст, И.А. Ребане, И.С. Самощенко, В.В. Серегина, А.Г. Талюпа, М.Х. Фарукшин, В.М. Чхиквадзе и другие, которые исследовали положения теории государственного принуждения. Их результаты не утратили ценности и являются основой для дальнейших научных изысканий.

В отраслевой юридической литературе с общетеоретических позиций исследовали проблему Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, З.З. Зинатуллин, А.А. Ключниченко, В.М. Корнуков, Ф.М. Кудин, А.Е. Лунев, И.Л. Петрухин, Г.И. Петров, Ю.С. Рябов, М.С. Студеникина, В.А. Тархов, А.П. Шергин и др.

Вместе с тем государственная идеология оказала давление не только на общество, но и на науку, поэтому исследования не отличались разнообразием взглядов и подходов в этом направлении.

Это и объясняет особенность периодизации: анализ эволюции историографии проблемы в советские годы позволяет выделить несколько основных периодов в ее развитии:

- 1917–1920-е гг.;*
- 1930–1940-е гг.;*
- 1950–1960-е гг.;*
- 1970–1990 гг.*

В первые годы советской власти (1917–1920-е) в научной сфере не уделялось внимания тематике, посвященной охране общественного порядка.

Это объясняется тем, что на первом месте была революционная целесообразность как способ борьбы с преступностью и неугодными властями «элементами».

В историографию вошли работы В. И. Ленина и И. В. Сталина. Так, В. И. Ленин указывал, что успех борьбы с преступностью зависит главным образом от добровольного участия масс трудящихся в этой борьбе [163, т. 35, с. 200].

Только в конце 1920-х гг. появились публикации в журнале «Рабоче-крестьянская милиция» (впоследствии переименованном в «Административный вестник», который просуществовал вплоть до 1930 г.), имевшие отношение к деятельности органов внутренних дел [См., например: 258]. Материалы журнала активно использовались исследователями истории милиции и дополнили историографию.

В 1930–1940-е гг. под влиянием преобладающей идеологии стали активно исследовать деятельность советской милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

За основу брали труды И. В. Сталина, Л. М. Троцкого, где были указаны цели для партийных работников «поднять такую кампанию и создать такую моральную атмосферу среди рабочих и крестьян, которая исключила бы возможность воровства» [61]. Работа Л. М. Троцкого о деятельности высшей полиции в Российской империи [245] вызвала особый интерес.

В годы Великой Отечественной войны отдельные стороны укрепления общественного порядка были освещены в работах А. Вышинского [107], Ф. Потемкина [205] и Н. Марковина [170]. Надо отметить, что в работах было недостаточно анализа, проявлялась односторонность освещения и был ярко выражен пропагандистский характер, хотя содержалось много фактов.

В первое послевоенное десятилетие в основном в самых общих чертах рассматривались проблемы деятельности органов правопорядка в сфере борьбы с преступностью, как правило в книгах, разъяснявших принципы социалистической законности, пропагандировавших советскую правоохранительную политику [См., например: 165; 200; 294].

В целом в данный период научные исследования были немногочисленными, однако материал о деятельности органов милиции содержался в учебных пособиях, учебниках, в отдельных монографиях и статьях, преимущественно по советскому уголовному праву, в книгах, пропагандировавших достоинства советской правоохранительной системы [См., например: 140; 162; 169].

1950–1960-е гг. носили для науки особый характер.

Так, вплоть до смерти И. В. Сталина в 1953 г. отмечалось жесткое пресечение любых публикаций, связанных с критикой государственной репрессивной политики советского государства в 20–30-е гг. Появлялись редкие публикации, в основном в периодической печати,

однако их содержание было направлено на «выполнение политического заказа» [См., например: 143].

В ведомственной научной периодике [См., например: 289] освещались *проблемы борьбы с преступностью с «непременной ориентацией на текущую партийную директиву»* [143].

В послевоенное время *особое внимание уделялось детской беспризорности и безнадзорности*. Во всех партийных директивах данный вопрос ставился на повестку дня.

Указанная проблема обусловила и *повышенный интерес исследователей к роли силовых структур* [См., например: 153; 299; 306; 378].

После смены власти в стране в 1953 г. наступила так называемая хрущевская оттепель, произошли *существенные изменения после осуждения культа личности на XX съезде КПСС*, что послужило предпосылкой для оживления научной деятельности исследователей.

В середине 1950-х началось *углубленное изучение истории советской милиции*, что было связано с некоторой либерализацией общественно-политической жизни и открытием доступа к архивным материалам.

В журнале «Советская милиция» регулярно появлялись публикации об органах внутренних дел уже с апреля 1957 г.

Однако вызывают особый интерес работы практиков конца 1950-х гг., содержащие «информативный анализ изменений» состояния дел в сфере законности [См., например: 100; 164].

В тот период *правопорядок рассматривался исключительно как правовое явление, не связанное с социально-экономическими условиями*.

Так, Н. Г. Александров определял правопорядок как «такой порядок в волевых отношениях, регулируемых правовыми нормами, который устанавливается посредством обеспечения точного исполнения законов...» [259, с. 13].

С. Ф. Кечежян отмечал, что «...нельзя понимать правопорядок просто как совокупность действующих в данном обществе правовых норм, хотя такое понимание правопорядка является преобладающим. Правопорядок – это не просто нормы права, а нормы права в их осуществлении вместе с конкретными правами, обязанностями, сетью правоотношений, соответствующих нормам права» [146, с. 30].

В 1950-х гг. *впервые были затронуты такие аспекты, как участие населения в правоохранительной деятельности* [См., например: 279], а М. И. Еропкин предложил *периодизацию истории становления советской милиции* [129].

С начала 1960-х возросли количество и уровень публикаций. Историографию пополнили труды, *посвященные первым самостоятельным формированиям трудящихся по охране общественного порядка – Красной гвардии и рабочей милиции*.

Особый вклад в историографию внесли С.В. Биленко [92], М.И. Еропкин [125; 126], М.П. Киссис [148], И.И. Кизилов [147], И. Я. Коваль [150], В. И. Старцев [230] и др.

Ученые описывали историю милиции на разных этапах ее развития, но уходили от освещения недостатков в деятельности советской милиции. Кроме того, любые исследования, проведенные в СССР, обязаны были содержать цитирование из работ В.И. Ленина [См., например: 253; 296].

Отличалась особенно идеологической трактовкой научная деятельность исторического характера. В работах М.И. Еропкина [128; 129], Н.В. Дементьева [120], В.Н. Прокопенко, В.М. Романова [209] и других нашли отражение отдельные вопросы функционирования самодетельных формирований трудящихся по охране общественного порядка в первые дни советской власти.

Особый вклад в историографию общественного порядка внес Р.С. Мулукаев. Автор провел глубокий юридический анализ правовых актов, регулировавших работу самодетельных формирований трудящихся по охране общественного порядка [368].

Отдельные исследователи анализировали опыт борьбы сотрудников органов внутренних дел с детской беспризорностью и безнадзорностью и причины преступности в среде несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию [См., например: 263; 328; 338].

В середине 1950-х и в 1960-е гг. наибольшая активность населения в деле охраны общественного порядка привлекала повышенное внимание исследователей к тематике развития общественной инициативы, сотрудничества общественности и правоохранительных органов. Историографию дополнили работы В.Г. Пчелина [292], И.Ф. Панкратова [288] и др.

1970–1990 гг. были богаты научными исследованиями.

Тематика охватывала историю органов советской милиции и их деятельность как на региональном, так и на общесоюзном уровне [86; 91; 93; 94; 109; 124; 127; 184; 249; 250; 252; 284; 368].

Так, С.В. Биленко и Н.П. Максименко наиболее четко описали основные этапы развития советской милиции [94].

Во второй половине 1970-х гг. историографию дополнили работы таких авторов, как В.П. Верхось [98], Г.Л. Цыпкин [251], Р.Г. Цыпкина [252] и ряда других [См., например: 119].

Первые дни Советской власти нашли отражение в работах М.И. Еропкина, Л.Л. Попова [124], В.С. Гольдмана [111], М.Ю. Гутмана [116] и др. Авторы рассматривали отдельные вопросы работы самодетельных формирований трудящихся по охране общественного порядка.

Особый вклад в историографию общественного порядка в 60–70-х годах прошлого века внесли такие авторы, как М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко, А.В. Серёгин, Р.С. Мулукаев. Анализ работ по-

казал, что они были одними из основоположников и теоретиков концепции.

Особенно следует выделить работы Р.С. Мулукаева [См., например: 181; 282; 368], которые отличались *детальным изучением архивных материалов*. Его труды были посвящены *историко-правовым аспектам становления, развития и деятельности советской милиции*.

Отметим, что в 1977 г. вышло издание «История советской милиции» в двух томах, в котором была представлена собственная периодизация истории милиции [141]. Коллектив авторов (Р.С. Мулукаев, С.В. Биленко, Е.А. Косицын и др.) показал *60-летнюю историю советской милиции (1917–1977 гг.) в основном на материалах архивов*. Историки даже *сделали попытку обосновать репрессивные мероприятия власти*.

Данный труд стал основой для других исследований [См., например: 206], в том числе «по обеспечению образцового общественного порядка в период игр и безопасности участников, официальных лиц, журналистов, гостей и туристов, прибывающих на игры и совершающих экскурсии по стране» [229].

Коллективный труд и сегодня имеет большое значение для дальнейшего исследования организации и деятельности милиции по борьбе с бандитизмом, хищениями государственной собственности, детской беспризорностью и безнадзорностью. Правда, следует учитывать советскую идеологию, и то, что, *показывая ведущую роль партийных органов в деятельности милиции, было не принято выделять недостатки в деятельности правоохранительных органов*.

Отметим, что в 70-х гг. XX в. усилился интерес ученых к такому направлению государственной деятельности, как обеспечение правопорядка.

Теоретики пытались обосновать с позиции общей теории права термины и категории «правопорядок», «общественный порядок», что мотивировало исследователей к созданию специальных трудов.

Взгляды ученых на понимание «общественного порядка» существенно разнились. Если в 30-50-е гг. XX в. основной акцент делался на борьбе со «шпионами» и «вредителями», то в 60-80-е гг. понятие «общественный порядок» стало употребляться и в широком, и в более узком смысле.

В 1980-е гг. новые темы исследований сводились к специфике деятельности различных подразделений МВД.

Интерес к опыту дореволюционной России проявили историки.

Так, исследование структуры и динамики преступности в дореволюционной России провел С.С. Остроумов [194].

Новую периодизацию истории рабоче-крестьянской милиции (РКМ) предложил и обосновал Л.М. Чузавков [300]. Его труд способствовал открытию новых направлений для научных исследований.

В частности, в работах 1980-х гг. *особое внимание уделялось роли органов внутренних дел в восстановлении народного хозяйства и укреплении советской государственности* в разные периоды исторических рамок развития СССР [См., например: 105; 216; 318; 321; 322; 359; 376; 410].

Так, в монографии «Советская милиция: история и современность, 1917–1987» [224] был обобщен опыт работы правоохранительных структур на протяжении длительного периода времени под партийным руководством. В данном труде были показаны процессы изменений, происходивших в органах внутренних дел в течение 70 лет, то есть длительный период от создания органов правопорядка до начала перестройки. Обзор деятельности советской милиции освещал только положительные стороны в ее деятельности, что можно отнести к недостаткам коллективного труда под редакцией А. В. Власова.

В годы перестройки расширилась проблематика, посвященная участию органов внутренних дел в борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью.

В работах отмечались достоинства и недостатки государственной политики по борьбе с правонарушениями детей и подростков. Авторы изучали опыт и характер деятельности детских комнат милиции. Были созданы фундаментальные труды и защищены интересные диссертации по проблеме [См., например: 114; 138; 157; 177; 180; 182; 186; 187; 199; 281; 338].

Правоведы [См., например: 311] уделяли определенное внимание трудам ученых-административистов: Б. Г. Баланика, Д. Н. Бахраха, Р. Ф. Васильева, И. И. Веремеенко, Л. Л. Дедкова, И. Н. Даньшина, Е. В. Додина, Н. М. Дорогих, М. И. Еропкина, В. Ф. Захарова, В. И. Игитова, Л. В. Ковалю, А. П. Ключниченко, А. П. Коренева, А. Н. Крамника, В. В. Ларина, Б. М. Лазарева, В. М. Манохина, Л. Л. Попова, Ф. С. Разаренова, Л. И. Розина, А. В. Серегина, Ю. А. Соколова, А. П. Шергина и др.

Появились труды, посвященные опыту работы постоянных комиссий по социалистической законности и охране общественного порядка.

Так, Л. Ю. Мизилина рассматривала ход становления и «место постоянных комиссий по социалистической законности и охране общественного порядка» в системе постоянных комиссий местных советов, которые, по мнению автора, явились продолжением работы «секций революционной законности, образуемых в 30-е годы городскими, районными и сельскими советами» [365].

На рубеже 1980–1990-х гг. начался новый период в историографии в связи с переменами в политической и социально-экономической сферах России.

Появились некоторые новые тенденции и концептуальные подходы к понятию «общественный порядок».

В научных изданиях отдельных авторов (П. Т. Городецкий, В. Н. Казаков, Ю. П. Соловей, И. О. Кулиев и др. [См., например: 227]) был уже *общий пересмотр основных концептуальных положений, определявших характер политического режима в СССР.*

Однако в отечественной историографии *практически не изучалась проблема обеспечения законности и правопорядка в Советской России.* Идеологическая заданность советской исторической науки, отсутствие фактических знаний о механизме принятия решений в силовых структурах СССР сдерживали ученых от объективных исследований.

Только к концу 1991 г. приступили к изучению репрессивной политики советского государства, что явилось принципиально новым направлением исследований.

Таким образом, как видим, общий советский период имеет несколько этапов развития историографии проблемы: *1917–1920-е гг., 1930–1940-е гг., 1950–1960-е гг., 1970–1990 гг.*

Мотивация исследований была обусловлена, с одной стороны, партийной идеологией, а с другой – научным интересом к событиям, относившимся к общественному порядку и органам, обязанным обеспечивать охрану общественной безопасности.

Постсоветский период (1991–2000 гг.) историографии начался после распада СССР в 1991 г. и завершился *новым этапом, связанным с переоценкой внутриполитического курса Советского государства, изучением роли органов внутренних дел в новых условиях:* политические преобразования в государстве дали исследователям возможность *всестороннего изучения советских правоохранительных органов; не требовалось применения коммунистических идеологических штампов, характерных для исследователей советского периода; для научной общественности стали доступными ранее закрытые архивные материалы НКВД и Объединенного государственного политического управления при СНК СССР.*

На изменения ученые отреагировали многочисленными исследованиями милицейской тематики [См., например: 179; 183; 193; 203; 313; 329; 336; 358; 382; 384; 390; 404].

Изначально особое внимание исследователей привлекли *вопросы, касающиеся охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий.*

Так, С. Н. Бочаров [314], А. С. Клименко [344], В. М. Кравцов [353], Е. А. Слепнев [393] и другие исследовали проблемы, связанные с обеспечением охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Отметим, что авторы использовали труды коллег: А. П. Дербенева, Б. М. Емельянова, Н. В. Карахагова, Л. М. Королевой, В. В. Лазарева, В. В. Ларина, В. П. Ревина, В. И. Севрокова, А. Ю. Якимова и др., – в которых анализировались аналогичные проблемы.

В ряде диссертационных исследований нашли отражение *отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка*.

К таковым можно отнести работы П. В. Бровко [316], П. В. Иванова [337], Л. Ф. Кваши [342], Т. Г. Матвеева [363].

Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка и другие вопросы, связанные с рассматриваемой проблематикой, также оказались предметом исследований.

Вопросы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на разных этапах развития государства *исследовались преимущественно правоведами* [См., например: 133; 176; 179; 188; 203; 227; 232; 246; 247; 303; 342; 347; 354; 394; 407].

Так, ученые и специалисты *описывали особенности административно-командной системы государства в 30-е гг. и роль милиции в данный период*.

Такой проблематике были посвящены труды Л. П. Рассказова [212; 213; 383], А. Я. Малыгина [361], В. М. Шамарова [165; 166; 415; 416], Р. С. Мулукаева и Н. Н. Карташова [179]. Эти работы позволяют систематизировать знания о развитии советской милиции, так как особое внимание в них уделено изучению государственно-правового статуса милиции в 1920–1930-е гг.

Следует выделить наиболее близкие нам по проблематике *работы обобщающего плана с масштабным историческим подходом*.

В первую очередь это труды Р. С. Мулукаева, С. С. Севастьянова, а также отчасти Н. В. Дементьева, Ю. А. Соколова и некоторых других.

Внесли вклад в историографию проблемы и *психологи*, которые изучали проблемы психологической готовности в военной психологии несколько десятилетий.

В разные годы военно-прикладные исследования разных аспектов психологической готовности проводили М. И. Дьяченко (1952, 1969), Н. Ф. Феденко (1955, 1981), М. П. Коробейников (1956, 1970), А. Д. Глоточкин (1964, 1972), В. Л. Марищук (1964, 1982), В. И. Варваров (1971), В. Ф. Давыдов (1973), Ю. Н. Минаев (1974), Э. П. Утлик (1975, 1996), П. А. Корчемный (1979, 1990), Б. Я. Шведин (1982), А. Я. Анцупов (1986, 1993), Л. Н. Кузнецов (1989), А. Ю. Федотов (1995), А. И. Гончаров (1992), В. В. Зайцев (1990), Н. В. Борисенко (1994) и другие ученые.

В этих исследованиях были изложены подходы к пониманию сущности психологической готовности, а также предложены пути ее формирования.

Интерес психологов был обусловлен тем, что в 1988–1996 гг. направления работы внутренних войск по охране общественного порядка отличались особой новизной, а с 1994 по 1996 г. впервые за послевоенный период возникли служебно-боевые задачи по охране обще-

ственного порядка в форме длительных крупномасштабных действий по разоружению незаконных вооруженных формирований на территории Российской Федерации [333].

Кроме того, в историографии общественного порядка и общественной безопасности в тот период оставили след многочисленные статьи в научных журналах и сборниках, отдельные разделы в монографиях, учебные пособия и др.

К ним можно отнести посвященные 200-летию МВД России учебное пособие В. И. Костина «История российской милиции» [156], книгу ростовского писателя и историка В. С. Сидорова [219], а также ряд интересных работ В. В. Макеева [166; 167; 168].

Данной тематической направленности придерживались также историки.

Из общего списка исторических трудов 1990-х гг. следует выделить работы В. Ф. Зимы [131], Н. С. Симонова [390; 391], Р. Г. Пихои [201], в которых имеется большой объем информации по истории СССР в послевоенный период, а также сведения об уровне жизни граждан, настроениях в народе, криминогенной обстановке в стране.

Исследование, посвященное социальной защите детей-сирот в послевоенные годы, провела историк М. Р. Зезина [261].

Деятельности силовых и карательных структур СССР стало уделяться особое внимание [См., например: 133; 134; 196; 223; 232].

Одновременно появилось большое количество литературы, посвященной отдельным преступным группам, деятельности антисоветских (раскулаченных) слоев общества [См., например: 90; 108; 174; 267; 268; 343; 366; 418], и мемуарная литература [См., например: 235; 242].

В конце 1990-х гг. аналитик истории уголовного мира А. А. Сидоров провел серьезное и подробное исследование отечественной профессиональной преступности с 1917 по 1991 г. [218]. Автору удалось на основе документальных источников проанализировать этапы становления и развития профессионального уголовного мира СССР, его особенности, неформальные «законы» и традиции. Ценность работы в том, что в ней содержится критический анализ отдельных теорий и концепций целого ряда исследователей.

С 1991 по 2000 г. основное направление исследований сохранилось. История органов правопорядка, прежде всего Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем при СНК РСФСР [См., например: 154], милиции, ее отдельных подразделений [См., например: 89; 95; 203], история мест лишения свободы [См., например: 307] оставались приоритетными.

В частности, предметом научных исследований являлись вопросы истории высших и центральных государственных учреждений России в 1801–1917 гг. [106], отдельных служб и подразделений МВД [См., например: 136; 144; 145; 178].

Кроме того, в периодической печати появились публикации, посвященные истории деятельности и реорганизации МВД [См., например: 269]. Однако для широкой общественности показывалось в основном изменение структуры и функций МВД СССР (России) [См., например: 112; 132; 283; 357].

В начале 2000-х ученые отмечали во многом вынужденный характер чрезвычайных мер по охране законности и общественного порядка.

Многие работы были выполнены на основе *анализа разных аспектов деятельности милиции на отдельно взятых территориях* [См., например: 302].

Особо выделяется труд В. М. Шадрина [301], показавшего роль казаков на основе ретроанализа нормативных правовых актов в сфере государственного законодательства, которыми регламентировались полицейские функции.

Историческая роль местных органов власти и управления (самоуправления) в решении вопросов охраны порядка на разных этапах развития Российского государства отражена в работах А. В. Борисова, Т. М. Говоренковой, В. В. Баранова, М. Г. Деткова, А. Н. Дугина, Л. Е. Лаптевой, А. Я. Малыгина, Р. С. Мулукаева, В. Ф. Некрасова, Р. В. Нарбутова, М. И. Сизикова, Е. А. Скрипелёва, И. И. Смирнова и др.

Работы указанных и других авторов находились в поле зрения многих исследователей. Так, А. М. Кононов изучил труды, созданные «Т. П. Андреященко, Я. М. Бельсоным, А. П. Герасимовым, В. М. Гиленсенным, А. В. Губановым, С. И. Князевым, Б. С. Крыловым, Г. С. Меркуровым, Ю. И. Осинным, Е. И. Яковлевой, К. Л. Яковлевым», в которых, по его мнению, «бесспорно заслуживает самого пристального внимания опыт организации и деятельности муниципальной полиции зарубежных стран», описанный и достаточно глубоко проанализированный [351].

В целом постсоветский период – это время переоценки внутриполитического курса Советского государства [См., например: 149; 331] *и роли органов общественной безопасности и органов общественного порядка.*

Таким образом, постсоветский период, наступивший в 1991 г., был связан со сменой государственного политического строя и проведением экономических преобразований, что не могло не отразиться на исследованиях, посвященных общественному порядку. На фоне взрывного роста преступности *предметом пристального внимания научной общественности становилась эволюция отечественного криминалитета* [См., например: 161; 355].

Современный период начался в 2001 г., и его условно можно разделить на два отрезка:

- с 2001 по 2010 г.;
- с 2011 г. по настоящее время.

К 2001 г. историография пополнилась достаточно большим количеством исследований, направленных на изучение многих сторон деятельности органов советской милиции. Все это являлось для ученых достаточным основанием, чтобы проводить углубленные исследования в данной области.

Для 2001–2010 гг. характерны разнотематические исследования в сфере общественного порядка.

В основном исследования вели правоведы.

Так, более узкое направление истории милиции, а именно историю изменения форменного обмундирования сотрудников органов внутренних дел, исследовали С. О. Гонюхов и В. И. Горобцов.

Государственной безопасности были посвящены работы В. И. Алидина, В. С. Жуковского, А. И. Полянского и др. [См., например: 84; 113; 130; 204; 375].

В начале 2000-х государственная политика по борьбе с преступностью была предметом региональных исследований. В работах содержался анализ структуры и характера преступности в регионах, приводилась статистика правонарушений, примеры должностных преступлений в органах внутренних дел [185; 417].

В работах юридической направленности основной упор делался на исследовании изменений в законодательстве и их влиянии на эффективность работы органов внутренних дел [См., например: 112; 118; 195; 345].

Так, А. Н. Герасименко исследовал организационные и правовые вопросы информационного обеспечения взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка [327], М. В. Колчеманов – правовое и организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с негосударственными (частными) охранными и детективными структурами [348] и др.

Принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3] был обусловлен *интерес правоведов к исследованию общественной безопасности как самостоятельного объекта охраны* [280].

Как отмечал ряд авторов, в научной разработке проблем организации деятельности милиции общественной безопасности по обеспечению общественного порядка особое место занимали исследования В. М. Безденежных, В. Н. Бутылина, И. И. Веремеенко, М. И. Еропкина, И. Н. Зубова, Н. В. Караханова, И. Ш. Килясханова, Ф. Е. Колонтаевского, А. М. Колодкина, А. П. Коренева, А. Ф. Майдыкова, Л. Л. Попова, Ф. С. Разаренова, Л. М. Розина, М. Ф. Савелия, А. В. Серегина, Е. С. Слесаревой, Г. А. Туманова, Б. Ф. Швецова, А. Ю. Якимова и других.

Период исследований 2001–2010 г. характеризуется, с одной стороны, устранением «идеологических» рамок в разработке юридической проблематики, а с другой – сохранением «позитивизма» в работах, посвященных общественному порядку и правопорядку.

К числу таких можно отнести работы А. В. Виссарова [99], В. М. Семенова [217], И. И. Сыдорука [237].

Однако есть и *работы, выходящие за пределы сугубо юридического подхода к анализу указанных категорий*, что значительно повышает значимость и глубину обоснованных выводов.

К таким следует отнести труды А. А. Аузана [88], И. А. Исаева [135].

Кроме правоведов теме общественной безопасности посвятили немногочисленные работы историки.

Так, Ф. Л. Севастьянову принадлежит труд, посвященный деятельности высшей полиции первой четверти XIX в. [297].

Историю реформ уездной полиции в России описывал петербургский исследователь Ю. В. Тот [402]. Автор сделал попытку объективно обосновать меры властей по поддержанию общественного порядка в империи и показал их последствия.

Интересна работа А. Ю. Блока, главной идеей которой являлось восстановление законности в деятельности органов охраны порядка в 1953–1985 гг. [312].

Особый вклад в историографию внесла коллективная работа, приуроченная к 200-летию МВД, в которой было проведено комплексное исследование истории министерства и составляющих его подразделений с 1902 по 2002 г. [173].

В условиях полномасштабной административной реформы в 2000-х особую актуальность стал приобретать предмет исследования, раскрывающий *историю советской пенитенциарной системы, историю юстиции* [См., например: 85; 103; 198; 208; 210; 236; 248], *историю службы участковых уполномоченных* [339].

Анализировались ранее вышедшие работы, отразившие отдельные аспекты общественной безопасности, общественного порядка или правопорядка.

Как отмечалось в работах многих авторов, в том числе И. М. Исафилова, научной разработке проблем укрепления законности и правопорядка, имеющих важное значение для совершенствования общегосударственной системы охраны общественного порядка и безопасности, посвятили свои публикации «такие правоведы, как С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, С. В. Бородин, Ю. М. Козлов, В. Н. Кудрявцев, Б. М. Лазарев, В. В. Лазарев, С. П. Ломтев, М. С. Строгович, М. С. Студеникина, Л. С. Явич и другие» [339].

Историки продолжали исследовать опыт Российской империи и СССР в области обеспечения внутренней безопасности государства и общественного порядка [См, например: 310; 386; 408].

Следует отметить, что *большую часть историографии* охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности составила *юридическая литература*.

Вклад в историографию внесли правоведы К. В. Буняева [317], Г. В. Ищук [340], А. С. Ковальчук [346], И. А. Коновалова [350], А. А. Макеев [360], А. М. Низаметдинов [370], П. В. Помазков [380], Р. А. Савромсоков [385], Р. В. Сидорцов [388], А. А. Солдатов [395], К. В. Талакин [399], А. Б. Южаков [420], Г. Ю. Юсенис [421] и др.

Вопросы административно-правовой направленности исследовались в трудах правоведов М. И. Еропкина, И. И. Веремеенко, Б. П. Кондрашова, Ф. Е. Колонтаевского, А. В. Серегина, Л. Л. Попова, Г. А. Туманова и др.

Вопросы организации охраны общественного порядка и безопасности в особых условиях, к которым относятся и условия проведения массовых мероприятий, рассматривались в работах С. А. Аникиенко, А. П. Коренева, А. П. Лончакова, Д. А. Коротченкова и др.

В частности, Д. А. Коротченков системно исследовал проблему и основные положения отразил в ряде публикаций [155; 271; 272; 273; 274; 275; 276; 277; 278; 352].

Начавшаяся реформа органов внутренних дел привлекла внимание отдельных политологов.

Так, Н. В. Воронкова рассмотрела *социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением* при охране общественного порядка в России [323]. В работе автор опиралась на труды В. А. Волынского, М. В. Гончаровой, К. К. Горяинова, А. И. Гурова, С. В. Егорышева, И. М. Ибрафилова, Ю. Ю. Комлева, В. Н. Кудрявцева, В. К. Левашова, Д. А. Ли, В. А. Лося, В. П. Милецкого, Г. В. Осипова, В. Н. Ростова, А. Н. Соколова, А. Д. Урсула, А. А. Чекалина и других авторов, изучавших особенности криминогенной обстановки и иные проблемы в области общественного порядка [323].

В 2007 г. Л. И. Овчинникова впервые выделила *пять этапов становления и развития института негосударственных субъектов правоохранительной направленности, участвовавших в охране общественного порядка с 1917 по 2007 г.* (первый: 1917–1928 гг., второй: 1928–1941 гг., третий: 1941–1958 гг., четвертый: 1958–1991 гг., пятый: 1991–2007 гг. *) [372].

В тот же год был издан труд Э. П. Григониса и О. В. Харченко, которые выделили *следующие «виды правоохранительной деятельности: судебную деятельность, прокурорскую деятельность и полицейскую деятельность»*. Последняя включает в себя охрану общественного порядка, выявление, предупреждение, пресечение преступлений и

* В основу периодизации были положены следующие критерии: социальная обусловленность активности и сознательности населения, степень влияния партийных и государственных органов на процесс формирования и вмешательства в их деятельность, особенности форм образования негосударственных субъектов правоохранительной направленности, участвовавших в охране общественного порядка.

административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, рассмотрение административных правонарушений несудебными органами, исполнение судебных решений [115, с. 53].

В 2009–2010 гг. научная и практическая востребованность переосмысления современных процессов демократизации российского общества обусловила повышенный интерес к изучению истории общественного порядка и общественной безопасности и регулированию общественных отношений.

По-прежнему работы правоведов составляли большинство [См., например: 320; 364; 377; 392; 400; 422].

Стала актуальной тема, посвященная ответственности за преступления против общественного порядка.

Так, А. В. Новиков отмечал, что к вопросам ответственности за преступления против общественного порядка обращались многие авторы: Г. А. Аванесов, Е. А. Андрусенко, Ю. М. Антонян, М. М. Бабарев, С. В. Векленко, И. И. Веремеенко, В. П. Власов, Л. Д. Гаухман, В. Н. Григорьев, П. Ф. Гришанин, И. Н. Даньшин, Ю. Н. Демидов, А. И. Долгова, М. И. Еропкин, А. Э. Жалинский, И. И. Карпец, М. П. Киреев, Н. И. Коржанский, Ю. А. Красиков, А. В. Куделич, Н. Ф. Кузнецова, В. В. Лунеев, Ю. И. Ляпунов, Г. М. Миньковский, А. В. Наумов, В. С. Овчинский, В. А. Плешаков, Э. Ф. Побегайло, П. В. Помазков, В. П. Пономарев, П. Г. Пономарев, Л. Л. Попов, В. П. Ревин, Р. А. Сабитов, В. В. Сергеев, Г. Ф. Фортуна, О. Ф. Шишов [371].

Несмотря на значительное количество работ, посвященных отдельным вопросам общественной безопасности, общественного порядка, правопорядка, *тема являлась настолько широкой и многоаспектной, что требовала междотраслевого подхода*, чем и объясняется, почему она *до сих пор остается актуальной*.

Юристы продолжали активно изучать теоретические, правовые и организационные основы системы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, но уже на региональном уровне [См., например: 304; 308; 396; 397; 398; 405; 406; 409; 412; 414; 419].

В целом обзор историографии общественной безопасности, общественного порядка, правопорядка показывает, что, в 2001–2010 гг. *комплексного труда, посвященного истории такого государственно-социального явления, как охрана общественного порядка, создано не было*.

Вторая фаза современного периода началась в феврале 2011 г., когда вышел Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [10], и продолжается до настоящего времени.

Степень разработанности темы исследования сейчас нельзя охарактеризовать однозначно. Этим определяется важность изучения теоретико-практической деятельности органов внутренних дел по стабилизации общественно-политической обстановки в стране в непростых условиях современного периода.

Общественный порядок является необходимым фактором, обеспечивающим стабильность и развитие общества. При этом он может устанавливаться и обеспечиваться как принудительно – силой государства, так и путем совместной целенаправленной деятельности общества и государства. Основным механизмом все же выступает законодательство.

Данными обстоятельствами объясняется то, что *особый интерес* к теме, направленной на изучение общественного порядка, *проявляют в большей мере правоведы*.

В частности, *изучая особенности взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления*, Ф. Ф. Валиуллин *охарактеризовал пять основных периодов развития законодательства в сфере охраны общественного порядка* [319].

В представленной им периодизации первый период охватывает историко-правовой анализ законодательства XVI – начала XX в.

Второй период – советский: 1918–1990 гг. По мнению автора, в эти годы общественные отношения в сфере охраны общественного порядка не нашли должного правового закрепления.

Третий период (1990–1993 гг.) автор характеризует как время становления организационных основ местного самоуправления в России. В это время были приняты первые законы о местном самоуправлении: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Они стали определенной основой децентрализации местных органов, но не нашли должного правового закрепления в области охраны общественного порядка.

В периодизации развития законодательства Ф. Ф. Валиуллина четвертый период определяется в рамках 1993–1995 гг. В это время вопросы охраны общественного порядка не были урегулированы несмотря на принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации, впервые закрепившей в ст. 12 положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1].

Пятый период в развитии законодательства, выделенный Ф. Ф. Валиуллиным, – 1995–2003 гг. – связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11], который закрепил вопросы разграничения полномочий между уровнями власти, касающиеся, в частности, полномочий в сфере охраны общественного порядка [319].

Историко-правовой анализ развития законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка способствует не только более детальному исследованию законодательных основ ре-

гулирования общественных отношений, но и «уточнению целей и задач, решаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка на современном этапе» [319].

Разные аспекты охраны общественного порядка исследовались в работах И. А. Андреевой [305], И. Д. Бредихина [315], А. Ш. Гаджиева [324], О. В. Гариной [325], А. Р. Гегамова [326], В. Ю. Девятова [330], Г. А. Дятлова [334], О. А. Надиковой [369], И. В. Потапенковой [381], И. Д. Хомякова [413], А. И. Ястребовой [423] и др.

Следует отметить особый вклад в исследование проблематики Е. В. Суверова, подготовившего отдельно и в соавторстве целый ряд работ [См., например: 233; 234; 298], в том числе совместно с Ю. Н. Москвитиным, В. М. Антроповым, Е. В. Мироновым – монографическое издание, посвященное *истории органов внутренних дел Алтая* [137].

Вклад в историографию проблемы внесли психологи и историки, в частности, Н. А. Кондалова, Д. Е. Кузнецов, Н. В. Мартиросова.

По мнению Н. В. Мартиросовой, подразделения охраны общественного порядка органов внутренних дел МВД России являются самыми многочисленными в полиции, при этом *в ходе расстановки кадров в них «не учитываются профессиональные компетенции, вследствие отсутствия соответствующих технологий, инструментария оценки уровня развития профессиональных компетенций сотрудников»* [362].

Исторические исследования Н. А. Кондаловой [349], Д. Е. Кузнецова [356] показывают *опыт борьбы с нарушениями общественного порядка.*

Не остались в стороне и философы.

Так, Е. Г. Ханзина [411], О. В. Терещенко [401] исследовали начало ХХI в., отмеченное всплеском преступлений. В этой связи *изучение опыта преодоления некоторых аналогичных явлений, в частности роста преступности после окончания Великой Отечественной войны, представляется актуальным в философской концепции.*

Как отмечает Е. Г. Ханзина, *«современная эпоха переживает рождение и развитие нового порядка, и форма, которую он приобретает, еще не устоялась и требует всестороннего подхода к ее исследованию».* По мнению автора, процесс формирования новой модели общественного порядка стал носить затяжной характер, а развивающемуся обществу необходима устойчивость, чтобы «не допустить перерождения порядка в хаос» [411].

В последнее десятилетие наиболее активно ведут научные разработки ученые-юристы [См., например: 309; 341; 367; 379; 403].

Обеспечение общественного порядка – традиционно сложившаяся обязанность полиции (милиции), выполняемая в ходе основных направлений ее деятельности.

В настоящее время в России усилилось внимание к обеспечению общественного порядка, а также к участию в этом процессе населения.

Органами власти всех уровней для обеспечения общественного порядка принимаются меры по организации разных негосударственных формирований.

В связи с этим *исследованию тематики, посвященной общественной безопасности и общественному порядку, будут способствовать комплексные научные труды, анализирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению законности и правопорядка во все периоды развития России.*

В историографии проблемы охраны общественного порядка *таких трудов научным сообществом еще не создано.*

Таким образом, анализ историографии всех периодов развития отечественной истории показал, что *в качестве научно-теоретической базы* такого государственно-социального явления, как охрана общественного порядка, который является частью общественной и национальной безопасности, *выступают труды по теории государства и права, работы в области конституционного, административного, уголовного, гражданского права и редкие работы философов, социологов, историков.*

Имеется богатый опыт деятельности органов внутренних дел в Российской империи, СССР, Российской Федерации в условиях изменяющейся экономической и политической ситуации, проведения реформ правоохранительных структур, нуждающийся в научном обобщении.

Особенно *важен исторический опыт* органов власти по обеспечению общественной безопасности, общественного порядка *на региональном уровне.*

Исследование истории органов внутренних дел позволит использовать накопленный опыт их деятельности в современных условиях.

Кроме того, *до настоящего времени нет единой концепции функционирования системы* органов исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка и безопасности, а также *общего подхода к трактовке понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность»*, что затрудняет не только применение норм права, направленных на защиту и охрану прав и свобод граждан, интересов общества и государства, но и построение эффективной государственной системы обеспечения безопасности и охраны общественного порядка.

В связи с этим требуются не только дальнейшие теоретические обобщения, но и комплексные исследования проблемы в целях создания эффективного механизма исполнительной власти.

Комплексный исторический анализ практики деятельности органов внутренних дел МВД СССР, Российской Федерации будет весомым вкладом в историографию.

2.2. Система охраны общественного порядка в России

Система охраны общественного порядка представляет собой совокупность следующих общественно-государственных элементов:

- правового механизма регулирования прав и обязанностей участников общественных отношений;
- административных органов обеспечения общественного порядка;
- негосударственных субъектов, участвующих в охране общественного порядка.

2.2.1. Правовой механизм регулирования прав и обязанностей участников общественных отношений

С самых ранних стадий развития общественно-правовой жизни **формировался и общественный порядок.**

Так, начиная с первых источников уголовного, административного и иных видов права предусматривались меры ответственности за нарушение общественного порядка. Сопутствовали правовому регулированию общественных отношений духовно-нравственные традиции, прививавшиеся церковью, государственной властью, обществом.

Как следствие, *в общественный порядок в широком смысле, как мы рассматривали в подразд. 1.1, включается вся система общественных отношений, урегулированных социальными (юридическими и неюридическими) нормами, а также нормами морали и нравственности.*

Непосредственно деятельность правоохранительных органов, общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, осуществляющих предупреждение и пресечение правонарушений, составляет отдельные аспекты общественного порядка. Они могут рассматриваться как отдельно, так и в комплексе с учетом специфики (сфер, уровней, компетенций и т. д.).

Следовательно, *объект общественно-правовой охраны общественного порядка, в том числе от правонарушений и преступлений, посягающих на общественную нравственность, жизнь, здоровье людей, представляющих угрозу обществу, имеет синтезированный характер.*

В частности, *компетенция и регулирование деятельности субъектов охраны общественного порядка являются частью правового механизма его охраны.*

В обеспечении общественного порядка **важную роль играет государственно-правовой инструментарий**, позволяющий упорядочить отношения в общественной сфере, обеспечить порядок, защитить права личности, собственности, интеллектуальной свободы от разных форм произвола и посягательств с чьей-либо стороны.

Основным ресурсом государства является его право *убеждать и принуждать* всех субъектов общественных отношений *посредством установления прав и обязанностей.*

Как показывает исторический опыт государственного управления, *формы убеждения зависят* не только от авторитета и осознания необходимости принимаемых властью решений, степени внушения якобы великих целей; но и от социальных отношений, духовно-нравственных ценностей, морали, обычаев, традиций, сложившихся в соответствующий период развития общества; характера информационного потока, его качественного уровня; благоприятных условий для того, чтобы субъекты могли воспользоваться правами и выполнить обязанности; защищенности интересов, общественного и личного спокойствия и др.

В отличие от убеждения, *государственное принуждение заставляет* выполнять волю государства через применение принудительных мер поведения в общественных местах в рамках, определенных законами и иными нормативными актами.

Как отмечает Н.В. Макарейко, *государственное принуждение* – это «физическое, психическое или иное воздействие» на основе закона уполномоченными органами в отношении определенных субъектов вопреки их воле или независимо от нее в целях защиты личных, общественных или государственных интересов [358, с. 13–14]. (О механизме убеждения и принуждения см. также в подразд. 1.1.)

Вместе с тем использование принудительных мер не является единственным средством обеспечения охраны общественного порядка. Важным направлением обеспечения правопорядка служит *профилактика* – «предупреждение преступлений и иных нарушений установленного в стране порядка» [332, с. 15].

Властно-организационный характер охраны общественного порядка урегулирован соответствующими процессуальными нормами, нацелен на достижение положительного результата при воздействии государственно-общественных институтов на социальные связи, сознание, поведение людей.

Современное представление о правовом регулировании общественных отношений с целью обеспечения общественного порядка не может строиться без обращения к их истории.

Сведения, которые дошли до нас в памятниках правовой культуры, отражают отдельные стороны поддержания общественного порядка.

Первые признаки правового регулирования отношений для сохранения порядка в обществе просматриваются в таких действиях, как «рядиться», то есть обсуждать по «уговору», по определенным «условиям»*.

В XI в. развитие правового регулирования общественных отношений было тесно связано с созданием первого письменного свода за-

* Общинные старейшины отказывались от части полномочий, передавали их по договору новому властному началу, например общественным центрам власти (вече, купчины), княжеской власти, которая впоследствии, преобразовавшись во власть государственную, монополизировала деятельность по управлению страной в течение многих веков [257].

конов древнерусского права, нормировавшего поведение человека, – Русской Правды (1015–1016 гг.), где был закреплён порядок заключения договоров и разрешения споров из-за «обиды», установлен приоритет судопроизводства над самосудом. Действие данного закона способствовало снижению преступлений, произволу в деле разрешения споров в конфликтных сферах общественной жизни и установлению правил поведения.

В Повести временных лет Нестора (1113 г.) мы встречаем описание условий жизни племен, населявших страну (поляне, древляне, северяне и др.): «Все эти племена имели свои обычаи, и законы своих отцов, и предания, и каждые – свой нрав» [69, с. 39]. Однако отсутствие мира в землях наших предков было одной из причин призвания иноземцев для наведения порядка: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет; придите княжить и владеть нами» [220, с. 83].

Дальнейшее совершенствование способов управления обществом, укрепление позиций княжеской, а затем и государственной власти можно проследить по законодательству.

Так, вклад внесли судебники 1497 г., 1550 г., юридически закрепившие *крепостное право*.

Согласно Указу о заповедных летах крестьянам было запрещено переходить к другому феодалу, а за бегство наступала *ответственность** [76], при этом в 1649 г. Соборным уложением, отменившим урочные лета**, был введен бессрочный сыск беглых [74, гл. 11].

Законодательство того времени предусматривало ответственность и в иных случаях. Так, в Судебнике 1497 г. была установлена ответственность «зажигалника», то есть поджигателя города, – смертная казнь [75].

В жизни крестьян нередко создавалась ситуация, когда воля их владельцев-помещиков была выше законов. Данные обстоятельства приводили к бунтам, восстаниям, поджогам хозяйского имущества, побегам и другим преступлениям, что не могло не отразиться на общественном порядке и общественной безопасности целого государства.

Об общественном порядке можно судить по нормам «благочиния», устанавливавшимся, например, Наказом о градском благочинии 1649 г. [64], либо по описанию деятельности органов правопорядка и их служащих в определенный период развития государства, например в период царствования Петра I, Екатерины II, Александра I, Николая I, Александра II, Александра III, Николая II.

В период правления династии Романовых было много реформ, необходимых для обеспечения безопасности и развития государства,

* Период заповедных лет (от «заповедь» – ‘повеление, запрет’) длился с 1581 по 1592 г.

** Урочные лета – срок, в течение которого велся поиск беглецов (срок давности сыска крестьян).

но непонимание новых порядков, протест против применяемых мер переустройства приводили к *обострению социальных конфликтов**.

Власть Российской империи, особенно в XVIII–XIX вв., жестко регламентировала все стороны жизни общества и контролировала выполнение законов и правил, не идя на компромисс с обществом. *Государство того периода можно назвать «полицейским» в области правопорядка.*

До преобразований Петра I способ формирования органов обеспечения общественного порядка заключался в обязанности населения с того или иного количества дворов выставлять людей для помощи государственным чиновникам. Об этом свидетельствует, например, Наказ о градском благочинии [64].

При Петре I общественный порядок обеспечивали уже специально уполномоченные органы, получившие название «полиция», целью которой являлась борьба с преступлениями и другими правонарушениями.

Наказ Екатерины II 1767 г. заложил основы обеспечения общественного порядка (благочиния) силами специально для того созданных государственных органов.

В документе указывалось: «где пределы власти полицейской кончатся, тут начинается власть правосудия гражданского» [67, гл. XXI, п. 562].

Сфера деятельности новых органов охватывала все – от борьбы с преступностью до обеспечения общественной гигиены.

Так, М. Ф. Владимирский-Буданов, крупный дореволюционный исследователь в области истории государства и права России, отмечал: «Государство XVIII в. есть государство полицейское в самом строгом смысле слова: оно принимает на себя заботы даже в мало-важных потребностях подданных, особенно в сферах экономической и бытовой, регламентирует их» [101, с. 257].

В уставах о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г. [73] впервые было введено понятие «общественный порядок», которое не только приобрело юридический статус, но и стало предметом исследований дореволюционных теоретиков права.

Первым к исследованию категории «общественный порядок» приступил Н. М. Коркунов (1853–1904 гг.), что в дальнейшем помогло сформировать определенную систему с характерными признаками социального явления как части общественной безопасности.

* В ответ государственная власть наращивала принудительные средства в механизме государственного управления и ужесточала требования к соблюдению установленных правил общественного порядка. Общество, даже не осознавая своей роли, вынуждено было меняться, подстраиваться под требования жизни и участвовать в изменении картины социального взаимодействия, по существу создавая новый общественный порядок.

Для начала XIX в. характерно развитие полицейской деятельности органами МВД.

В частности, вопросами общественного порядка занимались комитеты 1805 и 1807 гг., экспедиция государственного благоустройства (1806–1810), департаменты полиции: исполнительный, в составе которого действовало отделение, занимавшееся «сбором сведений о преступлениях и происшествиях (№ 1)»; хозяйственный, который «контролировал продовольственное снабжение городов, в том числе пресечение спекуляции» [122, с. 36–37], уездная полиция, городская и сельская полиции [См., например: 106, т. 1; 297; 402].

Местные полицейские учреждения руководствовались Уставом благочиния (или полицейским) от 8 апреля 1782 г. [78] и Указом от 24 октября 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах» [68]. *Из штрафных сумм, взысканных с нарушителей общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности, дополнительно к жалованию шло вознаграждение, что стимулировало не только к добросовестному несению службы, но и к предвзятому отношению к событиям и их участникам, нарушающим «тишину и благочиние».*

Злоупотребления были широко распространены, и главной причиной, по мнению М. М. Сперанского, намеревавшегося провести реформу полицейских органов в 1838 г., было то, что «в русской полицейской службе мало людей, способных уразуметь новые правила и исполнять их достойным образом» [Цит. по: 122, с. 42].

После объявленной в 1858 г. реформы МВД согласно Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых, от 25 декабря 1892 г. функции уездных полицейских управлений были расширены. Их деятельность распространялась не только на уезд, но и на городские территории. Одной из главных задач полиции являлось «сохранение безопасности и ведение дел общественного благоустройства», управления общественным хозяйством [65].

В сентябре 1867 г. Положение о корпусе жандармов усилило роль наблюдательной деятельности полиции. В соответствии с актом основной задачей нового корпуса «национальной полиции» уже было наблюдение за тайными обществами в случаях, если не справлялась с массовыми беспорядками местная полиция [70].

Конец XIX в. был богат на народные волнения и действия революционно настроенного общества. Эти обстоятельства потребовали от власти усиления охраны общественного порядка и государственного принуждения в отношении нарушителей «тишины и благочиния».

Статьей 362 Указа императора от 15 ноября 1880 г. «О соединении Департамента государственной полиции и Полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции»

среди прочих была определена обязанность «предупреждение и пресечение преступлений и охранение общественной безопасности и порядка» [Цит. по: 152, с. 52].

На фоне увеличения рабочего класса не только возрастало общественное недовольство народа условиями жизни, общественным обустройством, условиями труда, но и расширялась общеуголовная преступность.

С целью решения важной для охраны общественного порядка задачи был введен негласный надзор за «лицами сомнительной благонадежности», предусмотренный в марте 1882 г. Положением о полицейском надзоре [71, п. 1].

Кроме того, в начале XX в. в функции Особого отдела Департамента полиции входили меры «по предупреждению и пресечению явного соблазна, разврата в поведении и по прекращению пьянства и нищенства» [Цит. по: 122, с. 68], по борьбе с негативными проявлениями в среде растущего рабочего движения.

По мнению П. А. Столыпина, борьба должна была вестись «не против общества, а против врагов общества. Поэтому огульные репрессии не могли быть одобрены... Порядок должен быть охранен в полной мере» [Цит. по: 192, т. 2, с. 361].

При этом злоупотребление полицейских властью продолжалось, что не снижало недовольство населения, и под влиянием агитации революционно настроенных лиц беспорядки, в том числе массовые демонстрации, не прекращались.

В целом в Российской империи в условиях кризисного состояния политической власти, социально-экономических трудностей, либеральных изменений в обществе обеспечить охрану общественного порядка было уже проблематично, если не сказать невозможно.

После революционных событий февраля – октября 1917 г. в период существования Временного правительства охрана общественного порядка была в ведении органов милиции.

Данный период не был успешным, так как не произошло становления единой системы органов правопорядка, да и длился он недолго.

Становление и развитие органов внутренних дел, обеспечивавших охрану общественного порядка, характерно для советского периода.

На первом этапе становления советских органов милиции они руководствовались инструкциями.

Например, в Инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции, утвержденной 12 октября 1918 г., подчеркивалось, что «главной ее обязанностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности» [50].

Для обеспечения охраны общественного порядка в задачи милиции входили следующие функции: поддержание порядка в обще-

ственных местах; наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях; надзор за порядком движения на дорогах и др.

В период с 1917 по 1991 г. в системе правоохранительных органов неоднократно проходила реорганизация, но оставались неизменными задачи милиции по охране общественного порядка.

Основным механизмом служило правовое регулирование прав и обязанностей всех участников общественного порядка.

Весь постсоветский период и часть современного – вплоть до марта 2011 г. – органы охраны общественного порядка состояли в милицеской системе, возглавлявшейся МВД России.

С 1 марта 2011 г. вступил в действие Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», и охрана общественного порядка как государственно-социальная функция сохранилась за органами внутренних дел – полицией.

Современное российское законодательство в сфере охраны общественного порядка представляет собой сложную многоуровневую систему (см. об этом подробнее в подразд. 1.1).

Сфера общественного порядка наиболее тесно связана с конституционными нормами.

В частности, в гл. 2 Конституции Российской Федерации закрепляются права и свободы человека и гражданина при нахождении в общественных местах [1, ст. 30, 31, 33, 37, 42, 44].

Права и обязанности граждан, закрепленные Конституцией Российской Федерации, конкретизируют и в ряде случаев определяют порядок пользования ими, а также ответственность за нарушение общественного порядка нормы отраслевого законодательства, в первую очередь законодательства об административных правонарушениях, например гл. 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3].

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства... для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности» [10, ст. 1]. (О направлениях деятельности и обязанностях полиции см. в подразд. 1.1.)

Учитывая, что административное право в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении России и ее субъектов [1, п. «к» ст. 72], правовое регулирование общественных отношений осуществляется не только через федеральные административно-правовые нормы, но и через региональные.

Правовое регулирование затрагивает и муниципально-общественные отношения.

Как видим, общественный порядок как социальное явление охраняется через правовой механизм регулирования прав и обя-

занностей участников общественных отношений, который представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в правовых актах трех уровней власти: федерального, субъектов Российской Федерации и муниципального.*

Официальная власть с момента издания царского манифеста от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» до настоящего времени, взяв на себя заботу о «тишине и спокойствии», выполняла эту обязанность разными способами, и в первую очередь через правовое регулирование общественных отношений.

Охрана общественного порядка потребовала не только выделения отдельного вида деятельности, целью которой и стало обеспечение общественного порядка, но и создания специальных органов, в компетенции которых находятся административные меры воздействия на субъекты общественных отношений.

2.2.2. Органы обеспечения охраны общественного порядка

Важным направлением деятельности органов системы общественного порядка является предотвращение опасности для жизни и здоровья людей, их имущества, особенно при проведении массовых мероприятий, что соответствует целям общественной безопасности.

Как видим, общественный порядок не следует рассматривать отдельно от комплекса мер и системы органов государства, обеспечивающих общественную безопасность страны.

Рассмотрим **историю формирования системы органов обеспечения охраны общественного порядка в дореволюционный и советский период.**

В Российской империи функцию охраны общественного порядка выполняла полиция в составе МВД, а после 1917 г. при новом государственном устройстве – советская РКМ в составе НКВД РСФСР (1917–1930 гг.).

Первым нормативным актом, регламентировавшим деятельность милиции революционного времени, стало постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции» [42].

В 1918 г. было принято постановление «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» [50].

В каждом губернском исполнительном комитете (исполкоме) Советов создавался отдел – *губернское управление советской РКМ* [50]. В уездах действовала милиция. С особого разрешения НКВД могла создаваться отдельная городская организация РКМ в губернских и других значительных по численности населения городах.

* Сложившаяся иерархия норм закрепляет права, свободы и интересы граждан, определяет пределы правомерного поведения, устанавливает запреты и ответственность за их нарушение в сфере общественного порядка.

Губернское управление РКМ возглавлял заведующий. В штате состояли инструкторы, начальник уездной или городской милиции, их помощники, участковые начальники милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры.

В составе губернского управления милиции, городской и уездной милиции создавали *канцелярии*, которые обеспечивали деятельность органов милиции.

Кроме канцелярий участковые начальники использовали помещения для арестованных.

До 1923 г. к местным органам НКВД, кроме *губернских, уездных и волостных отделов управлений при исполкомах Советов*, их административных отделов, относились *уездные управления милиции*. На основе добровольческой службы или повинности при необходимости из граждан образовывали *«советские отряды милиции»*.

Первоначально в *обязанности инспекторов милиции* входило «обеспечение порядка на местах общего пользования, а равно наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, улиц, площадей и проч. и надзор за порядком движения на них» [50, подп. 7. п. 26]. Во время «народных бедствий» (пожаров, наводнений и др.) они обязаны были принимать меры по охране безопасности и порядка [50, подп. 8. п. 26].

По фактам нарушения общественного порядка или совершения преступлений, проступков и происшествий, как обнаруженных самостоятельно инспекторами милиции, так и ставших известными милиции по заявлению учреждений и общественности, составлялись акты и протоколы [50, подп. 5. п. 26].

Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 18 марта 1920 г. «О волостных исполнительных комитетах» расширил *ведение волостного исполкома*, в том числе в части охраны общественного порядка, и дополнил такими положениями, как «борьба с паразитическими элементами» [39, § 17], «охрана революционного порядка» в пределах волости, предупреждение контрреволюционных выступлений, уголовных преступлений и борьба с ними [39, § 20], «борьба с трудовым дезертирством» [39, § 28] и дезертирством из Красной армии [39, § 27], «борьба со спекуляцией, с сокрытием и незаконной продажей и вывозом продуктов», подлежащих сдаче государству по разверстке [39, § 31] и др.

Для органов, обеспечивавших охрану общественного порядка, все обозначенные виды деятельности сохранялись в период существования советской власти.

В соответствии с Положением о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР, утвержденным 28 марта 1927 г., *общий административный надзор, охрана порядка и безопасности принадлежали НКВД РСФСР, как и руководство всей милицейской системой страны* [53].

В конце 1930 г. произошли очередные преобразования в системе органов общественного порядка.

Предпосылкой послужило обострение классовой борьбы. Оно потребовало *разделения функций милиции и уголовного розыска.*

В декабре 1930 г. при СНК РСФСР в связи с ликвидацией народных комиссариатов (наркоматов) внутренних дел *были созданы управления милиции.*

В октябре 1931 г. было утверждено Положение о *Главном управлении рабоче-крестьянской милиции*, согласно которому оно ведало созданием органов милиции и контролем за ними [52, п. 1].

Особое внимание было уделено организации политической работы и подготовке политработников. Единое для всех органов милиции Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное СНК СССР 25 мая 1931 г., дополнилось *новым положением о деятельности милиционеров – по охране личной безопасности граждан, их прав и имущества* [52, п. 1].

В январе 1933 г. Главное управление РКМ при СНК СССР вошло в состав Объединенного государственного политического управления, а в 1934 г. на основании постановления «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел» это управление вошло в состав НКВД СССР и *все органы охраны общественного порядка и государственной безопасности были централизованы в НКВД СССР* [48, п. 1, 3].

Именно на новую систему дополнительно к основным функциям возложили *охрану общественной (социалистической) собственности* [48, п. 2].

Наряду с общесоюзным НКВД были созданы *республиканские наркоматы* во всех союзных республиках, кроме РСФСР, где были образованы краевые и областные управления во главе с уполномоченными, подчиненными непосредственно НКВД [48, п. 4].

К концу 1930-х значение обеспечения общественной безопасности значительно возросло. По предложению Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов 21 января 1937 г. в ст. 45 Конституции РСФСР было внесено положение, согласно которому СНК РСФСР был обязан принимать «меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан» [51, п. «г» ст. 45].

Во время Великой Отечественной войны местные органы охраны общественного порядка дважды подвергались реорганизации исходя из условий военного времени. При слиянии наркоматов внутренних дел и государственной безопасности в единый наркомат внутренних дел в июле 1941 г. произошло такое же объединение и местных органов этих наркоматов. Руководство охраной государственной безопасности и общественного порядка вновь сосредоточилось в одном управлении. Однако в апреле 1943 г. на местах было восстановлено

прежнее устройство управлений и отделов наркоматов внутренних дел [102, с. 378].

В послевоенный период система местных органов охраны общественного порядка претерпела ряд существенных преобразований, что было обусловлено переходом к мирным условиям хозяйственной и политической жизни страны. Фактически же до 1946 г. милиция находилась в административном подчинении НКВД СССР.

Образование милиции в Дальневосточном регионе запаздывало из-за сложного внутри- и внешнеполитического положения.

С 1917 по 1921 г. проходило становление органов советской власти, провозглашенной 12 декабря 1917 г. на 3-м краевом съезде Советов, повсеместная организация советов рабочих и крестьянских депутатов. Налаживали деятельность *комиссариаты*, образованные на заседании краевого комитета Советов 5 января 1918 г.

Девятнадцатого июня того же года на общем собрании членов Российской коммунистической партии большевиков Хабаровска были избраны комитет и ревизионная комиссия. *Исполнительный комитет объединенных советских партий и партизанских отрядов Хабаровского края*, созданный в июле 1919 г., начал действовать в статусе военно-революционного органа.

С марта 1918 г. в Амурской области действовал исполком Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов области, в составе которого были отделы: военный, труда, финансов, продовольствия, просвещения, земледелия, юстиции, призрения, здравоохранения и др., возглавлявшиеся комиссарами, которые публиковали объявления в общественно-политических изданиях [См., например: 285; 286; 287].

Общественный порядок обеспечивали *боевые отряды, боевые рабочие дружины*.

В августе 1918 г. был создан революционный комитет и вся абсолютная полнота власти в области перешла к нему [23].

Однако с сентября 1919 г. по 6 февраля 1920 г. Благовещенск был занят белогвардейцами, пришедшими из китайского города Сахаляна, и японскими войсками, и у власти было Амурское правительство, во главе которого стоял эсер Алексеев.

В феврале 1920 г. лишь одни сутки просуществовало земство, а потом был организован временный исполком Совета рабочих, солдатских, казачьих и крестьянских депутатов г. Благовещенска, действовавший до III съезда (30 марта 1920 г.), на котором делегаты образовали *исполнительный комитет советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов области*.

В августе 1920 г. на IX Чрезвычайном съезде трудящихся Амурской области был избран *народно-революционный комитет*.

Аналогичные процессы, обусловленные сложным и противоречивым внутренним и внешним положением, проходили на всей территории Дальнего Востока.

Непосредственными соседями Советского государства в Дальневосточном регионе были Китай, Корея и Япония. Такие державы, как США, Великобритания, Германия, Япония, а также официальный Китай в своем неприятии советского строя не стеснялись в выборе средств и активно проводили *подрывную деятельность против России, в том числе на Дальнем Востоке*, через свои официальные представительства на советском Дальнем Востоке и в Маньчжурии. С их помощью государства проводили разведку, создавали агентурные группы.

Таковы были особенности внешней обстановки в регионе.

Данные обстоятельства явились предпосылками к созданию буферного государства «как неотъемлемой части РСФСР», и 6 апреля 1920 г. съезд трудящихся Прибайкалья продекларировал образование Дальневосточной республики (ДВР), к которой присоединилась Амурская область (август 1920 г.) и другие дальневосточные регионы [59, с. 279].

Особенность периода существования ДВР (1920–1922 гг.) заключалась в том, что в республике не ограничили свободу торговли и не запретили частное предпринимательство. Не преследовалось кулачество, не лишалась избирательных прав буржуазия.

Кроме того, наряду с партией большевиков существовали партии меньшевиков и эсеров, то есть сохранялась многопартийность. Представители партий входили в органы власти.

Такое положение сохранялось на протяжении двух с лишним лет, что не позволяло снизить социальную напряженность среди населения.

Социальная ситуация в регионе была неблагоприятна для укрепления советской власти. Наибольшую поддержку новая власть имела среди рабочих городов и поселков. Крестьянские массы в значительной части заняли выжидательную позицию. Вместе с тем в крестьянской среде, где были значительны слои зажиточных крестьян и казачества, зрели анархические настроения.

Край, удаленный на большое расстояние от центра РСФСР и не поддерживавший с ним почти никакой связи, переживал большие трудности, связанные с голодом, ростом безработицы, детской беспризорностью и преступностью.

Дестабилизировали обстановку антиреволюционные настроения среди населения, контрреволюционные выступления чехословацкого корпуса, белогвардейцев, японских, английских, американских и французских воинских подразделений.

Не менее сложным и противоречивым было внутреннее положение, которое в рассматриваемый период существенно отличалось от условий в других регионах России.

В соответствии с Законом ДВР от 8 сентября 1921 г. «О милиции» в 1922 г. была создана *Хабаровская городская рабоче-крестьянская милиция*.

Согласно Временному положению о народной милиции, утвержденному правительством ДВР 8 февраля 1921 г., к *основным функциям милиции относились* охрана общественного порядка, личной безопасности граждан, общественного и личного имущества, борьба с преступностью.

В начале 1923 г. городская милиция состояла из управления и трех участков [30].

В соответствии с постановлением Амурского губисполкома от 8 декабря 1924 г. № 73 и на основании приказа начальника административного отдела губисполкома от 5 декабря 1924 г. № 64 *Благовещенск был разделен на три части, за которыми закрепили три отделения РКМ после реорганизации* [24].

Первые сведения о деятельности *Нижнетамбовской волостной рабоче-крестьянской милиции Хабаровского уезда*, сохранившиеся в документах Государственного архива Хабаровского края, относятся к 1923 г. В район, обслуживаемый милицией, входило 8 населенных пунктов.

В 1925 г. штат милиции состоял из трех человек: начальника, назначенного на должность в марте 1924 г., и двух его помощников. В обязанности уездной милиции входила охрана общественного порядка, в том числе борьба с детской беспризорностью и др.

В 1926 г. в связи с упразднением волостей *волостная милиция была преобразована в районную милицию с сохранением прежних функций* [29].

На краевом (областном) уровне в составе крайисполкома создавались *отделы милиции при административных управлениях*. Начальника утверждал краевой (областной) исполком после предварительного согласования кандидатуры в НКВД РСФСР [38].

Так, деятельность общегосударственной и ведомственной милиции Хабаровского края, согласно действовавшему положению и уставам, а также инструктирование и надзор за мероприятиями по борьбе с социальными аномалиями: алкоголизмом, проституцией, нищенством и т.п. – были подконтрольны административному управлению *Дальневосточного краевого исполнительного комитета*.

На *окружной административный отдел окружных исполнительных комитетов Дальневосточного края (ДВК)* возложили обязанности:

- общего наблюдения за осуществлением нижестоящими органами милиции надзора за соблюдением в местах общественного пользования правил благоустройства, санитарных, противопожарных и иных, установленных в интересах ограждения общественной безопасности и предупреждения от несчастных случаев [55, п. «б»];

- организации на территории округа ведомственной милиции по охране общественного порядка, государственных, общественных и кооперативных торгово-промышленных предприятий, фабрик, заводов и учреждений, а также тех частных предприятий, которые по ха-

рактору деятельности имели государственное значение. Статус этой охраны оформляли особыми договорами [55, п. «п»].

Особенность обеспечения охраны общественного порядка в Дальневосточном регионе была связана с систематическим ростом населения.

Так, за время между двумя переписями населения – в 1926 г. и 1939 г. – население ДВК увеличилось с 1,2 до 2,5 млн человек. Особенно быстро росло оно на территории Хабаровского края, где появились новые города: Комсомольск-на-Амуре, Биробиджан. Численность городского населения, как можно увидеть, анализируя материалы Государственного архива Хабаровского края [26] и статьи в «Тихоокеанской звезде» за 6 апреля 1933 г., с 1926 г. по 1939 г. увеличилась в несколько раз: в частности в Хабаровске – с 52,0 до 170,5 тыс. человек, в Николаевке-на-Амуре – с 7,4 до 15,2 тыс. человек, в Комсомольске-на-Амуре – с 0,4 до 46,4 тыс. человек, то есть всего в этих трех городах – с 59,8 до 234,4 тыс. человек.

Резкий рост численности населения создавал *трудности для органов милиции по паспортизации* граждан как одного из условий обеспечения охраны общественного порядка.

Надзор за соблюдением правил прописки, утвержденных в ноябре 1933 г. в постановлении № 1195 «О порядке прописки граждан в местностях ДВК, в которых проведена паспортизация», осуществляли органы милиции. В сельской местности к этой работе привлекали службы сельских исполнителей (см. о них подробнее в подразд. 2.2.4), создававшиеся при сельских советах [28, л. 370] (сельсоветах).

Необходимость обеспечения охраны общественного порядка возникла из-за *роста пьянства и хулиганства среди безработных.*

Так, к 1 января 1927 г., по данным Хабаровского окружного комитета, насчитывалось свыше 1,6 тыс. безработных (из них более 600 женщин и подростков), в основном потому, что они имели низкую квалификацию или не имели вовсе никакой профессии. В свободное время безработные занимались самогонварением и устраивали застолья, которые заканчивались, как правило, бытовым хулиганством.

Анализ основных направлений охраны общественного порядка показал, что важным видом в деятельности милиции была *борьба с правонарушениями несовершеннолетних* [60, № 313].

К тому же внутренняя обстановка в регионе осложнялась кулацкой агитацией против коллективизации. Переустройство деревни проходило в обстановке ожесточенного сопротивления со стороны кулаков, белогвардейцев, укрывшихся после разгрома, сектантов и духовенства, что требовало *участия милиционеров в коллективизации.*

В частности, в Постановлении президиума Дальневосточного краевого исполнительного комитета советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов «О ходе лесозаготовок в 4 квартале и ме-

роприятиях, обеспечивающих выполнение программы на 1 квартал 1934 года» от 23 декабря 1933 г. № 1383 отмечалось, что по причине «кулацкой агитации» произошел «срыв выхода в лес рабочих». Так, на 1 декабря 1933 г. вышло 5 450 рабочих (28 %) и 1 560 лошадей (30 %) [28, л. 79].

Данные обстоятельства обусловили необходимость участия органов общественного порядка в проведении политико-воспитательной массовой работы с «беднотой, батрачеством», женщинами и молодежью, вовлечения их в общественно-политическую жизнь села, что позволило принять меры по обнаружению «кулачества и очищению колхозов от кулаков» [27, л. 287].

Вместе с тем проведение политико-воспитательной массовой работы сдерживалось неграмотностью населения.

Так, план по ее ликвидации в 1933/1934 учебном году свидетельствует о том, что в крае было не менее 100 тыс. неграмотных и 50 тыс. малограмотных. Все советские организации развернули организационно-массовую работу по созданию на предприятиях, в колхозах и совхозах ячеек общества «Долой неграмотность» и вербовке кадров культармейцев. *Перед милиционерами поставили задачу проводить активную работу по «вербовке на ликбез», а также «разоблачать отрицательные примеры»* [27, л. 117].

По постановлению ВЦИК от 22 июня 1934 г. Дальний Восток был разделен на более крупные административно-хозяйственные объединения: были образованы области, в том числе Хабаровская, Нижнеамурская и Еврейская автономная. Осуществлялось реформирование советских и партийных органов, в том числе органов милиции, призванных обеспечивать охрану общественного порядка.

В 1938 г. произошли новые административно-территориальные преобразования: ДВК был разделен на два субъекта: Хабаровский и Приморский края. Данные обстоятельства повлекли новые изменения в системе советских и партийных органов, включая призванные обеспечивать охрану общественного порядка.

Вместе с тем характерным признаком в организации местного аппарата охраны общественного порядка являлась *строгая централизация управления*. Управления и отделы наркоматов внутренних дел и милиции не находились в двойном подчинении, как местные органы многих других наркоматов. Они по вертикали власти подчинялись своим вышестоящим органам.

Такая *линейная подчиненность органов охраны общественного порядка сохранялась на всем протяжении предвоенных и военных лет*, как сложилось еще в 1934 г. Принятие Конституции СССР 1936 г. не внесло больших изменений в систему местных органов охраны общественного порядка.

Особо остановимся на **роли низового звена органов внутренних дел, участвовавших в охране общественного порядка.**

Таковым являлся **институт участковых инспекторов**, которым специальная подготовка позволяла выполнять важную функцию органов полиции, а затем милиции в городах и сельской местности.

До 1918 г. функции участковых уполномоченных полиции исполняли в городе *квартальные и околоточные надзиратели*, в сельской местности – *полицейские урядники*.

С 1918 по 1930 г. участковые надзиратели городской милиции и сельские милиционеры, осуществлявшие работу на участках, были переименованы в *участковых инспекторов милиции*.

В *обязанности участковых инспекторов РКМ* входило наблюдение за соблюдением установленных правил в различных сферах жизнедеятельности общества.

В сфере благоустройства со стороны органов милиции был действенным контроль за содержанием улиц, садов, парков и других мест общественного пользования в чистоте и исправном состоянии, наблюдение за санитарным состоянием домов и дворов.

Контроль за соблюдением правил уличного движения, а также правил пользования трамваями, автобусами и т. п. тоже входил в обязанности милиции.

Участковые инспекторы первыми принимали меры по ликвидации последствий стихии и организовывали охрану имущества, а также оказывали необходимую помощь пострадавшим.

Для успешного выполнения служебных обязанностей участковый инспектор должен был хорошо изучить местность своего участка, независимо от того, в городе или селе тот находился, знать его границы, а в нем – расположение и название селений, хуторов, колхозов, торгово-промышленных предприятий, советских и общественных организаций, больниц и ветеринарных пунктов и т. п.

Участковый инспектор обязан был «принимать во всякое время дня и ночи устные и письменные заявления граждан, правительственных учреждений и должностных лиц о совершившихся или готовящихся преступлениях или действиях, направленных к нарушению революционного порядка и безопасности, и производить расследования по этим заявлениям» [56, п. 13].

Выполняя функциональные обязанности, участковый инспектор организовывал наблюдение за выполнением установленных законом правил о религиозных шествиях, общих собраниях верующих, а также за тем, чтобы в кооперативных и частных учреждениях и на предприятиях не совершались какие-либо религиозные обряды и церемонии и не находились предметы культа.

Важным направлением деятельности участкового инспектора было наблюдение за выполнением в местах общественного пользования правил (санитарных, противопожарных и иных), установленных в целях обеспечения общественной безопасности и предупреждения несчастных случаев.

В его функции входило принятие мер по расследованию причин возникновения пожаров, а там, где не было органов пожарного надзора, составление пожарных актов и направление этих актов соответствующим страховым органам. Он принимал меры по вывозу и охране имущества, находившегося под угрозой в случае стихийных бедствий.

Участковый инспектор оказывал содействие иным структурам милиции и другим органам в их борьбе с трудовым дезертирством, в призыве военнообязанных и мобилизации, руководствовался при этом специальными инструкциями и постановлениями.

В первой половине 1930 г. вступило в силу Положение об участковом инспекторе милиции в сельских местностях, утвержденное НКВД РСФСР 31 мая 1930 г.

На основе этого положения *участковый инспектор милиции в сельской местности* являлся «должностным лицом милиции, выполняющим в пределах своего участка обязанности, возложенные на районные административные отделения, в области охраны революционного порядка и безопасности» [56, п. 1].

Участковый инспектор в сельской местности назначался начальником районного административного отделения и находился в его непосредственном подчинении. Он имел те же служебные права, что и участковый инспектор в городе [56, п. 3].

Участковый инспектор выполнял распоряжения сельсоветов в пределах его участка, касавшиеся тех или иных оперативных заданий в рамках прямых обязанностей милиции, однако действовал на основании уставов и распоряжений милиции, поэтому сельский совет не вмешивался в вопросы внутренней службы милиции, дисциплины, порядка выполнения участковым инспектором обязанностей и др.

Служебные обязанности участковый инспектор выполнял при участии и поддержке общественности (см. подробнее в подразд. 2.2.4).

В ежедневном режиме участковый инспектор следил «за тем, а) чтобы дороги общего пользования не перекапывались и не запахивались; б) чтобы плотины, мосты и переправы находились в исправности; в) чтобы глубокие ямы и обрывы, находящиеся на улицах селений и на проезжих дорогах, были огорожены; г) чтобы зимние дороги, не проходящие через леса, были обозначены вехами; д) чтобы на дорогах не производилась свалка нечистот, препятствующих движению и могущих служить источником эпидемических заболеваний; е) чтобы не наносилось повреждений зданиям, техническим сооружениям, лесам и древесным насаждениям, межевым и геодезическим знакам, телеграфным и телефонным проводам, предостерегательным и осведомительным знакам и надписям» [56, п. 22].

Участковый инспектор имел право производить задержание граждан в установленном законодательством порядке для передачи их следственным органам или судам, но не более чем на 24 часа. В ча-

стности, в отношении лиц, находившихся в состоянии сильного опьянения, – до их вытрезвления; в отношении лиц, привлекавшихся к ответственности в административном порядке, – на время, необходимое для составления протокола [56, п. 35].

С участием уполномоченных инспекторов милиции принимались меры по борьбе с пьянством и хулиганством.

В тот период хулиганство представляло собой посягательство на правила социалистического общежития, уважение к которым являлось, согласно ст. 130 Конституции СССР, одной из основных обязанностей советских граждан [33]. Поэтому «настойчивая и решительная борьба со злостным хулиганством, дезорганизирующим социалистический правопорядок» [46], представляла одну из важнейших задач политического режима.

Ужесточение ответственности произошло в 1923 г., правовым основанием для чего послужило внесение изменений в Уголовный кодекс по постановлению ВЦИК [41].

Ответственность за хулиганство наступала в соответствии со ст. 176 УК РСФСР. Так, хулиганство, то есть «озорные, сопряженные с явным неуважением к обществу действия», совершенное в первый раз, влекло за собой «лишение свободы на срок до трех месяцев» при условии, что до возбуждения уголовного преследования на виновное лицо не было наложено административное взыскание. В акте «Об изменении статьи 176 Уголовного кодекса РСФСР» отмечалось, что если означенные действия заключались в «буйстве или бесчинстве», или были совершены повторно, или упорно не прекращались, несмотря на предупреждение органов, охранявших общественный порядок, или же по содержанию отличались «исключительным цинизмом или дерзостью», то предусматривалось лишение свободы на срок до двух лет [47].

На начальном этапе реализации политики по борьбе со злостным хулиганством применялись суровые меры наказания в отношении лиц, совершивших преступление случайно. Данные обстоятельства были предметом рассмотрения Пленума Верховного суда СССР.

В порядке надзора за делами о хулиганстве в Постановлении от 29 апреля 1939 г. «О судебной практике по делам о хулиганстве» Верховный суд констатировал, что суды в основном выполняли требования постановления от 29 марта 1935 г. Центрального исполнительного комитета СССР № 3, Совета народных комиссаров СССР № 535 «О мерах борьбы с хулиганством», касавшиеся усиления борьбы со злостным хулиганством, но при определении меры наказания в ряде случаев недостаточно учитывали «личность подсудимого, его производственную и общественную характеристику, а также степень общественной опасности совершенного им преступления» [46, подп. «в» преамбулы]. Судам было рекомендовано обратить внимание на то, что «малозначительные действия, хотя бы и содержащие указанные при-

знаки, должны разрешаться либо в административном порядке, либо в общественно-товарищеских судах» [46, п. 1].

Также Пленум Верховного суда СССР указал, что Уголовный кодекс РСФСР и соответствующие статьи уголовных кодексов других союзных республик должны применяться лишь при наличии хотя бы одного из условий: «совершение буйства или бесчинства, т. е. таких озорных действий, которые связаны с насилием, повреждением или уничтожением имущества и др., например, дебош в клубе, в театре или других общественных местах», «повторное совершение хулиганства», «упорное продолжение хулиганских действий, несмотря на предупреждения органов, охраняющих общественный порядок», «исключительный цинизм или дерзость хулиганских действий» [46, п. 3].

Суды были «должны обеспечить воспитательное влияние судебных процессов по делам о хулиганстве» [46, п. 4] и установить причины его проявления. Оно объяснялось, в частности, «недостаточной воспитательной работой со стороны комсомольских, профсоюзных и иных общественных организаций, руководства школ и т. д.» [46, п. 5].

Во всех случаях, когда суд устанавливал подобные факты при рассмотрении конкретных дел о хулиганстве, он выносил частное определение в адрес соответствующей организации. В связи с этим в борьбе с хулиганством принимали участие прокуратура, профсоюзные и комсомольские организации путем усиления воспитательной работы на производстве и в быту, особенно среди молодежи.

Дела о наиболее опасных проявлениях хулиганства суды рассматривали в обстановке, обеспечивавшей привлечение к ним внимания общественности (с выездом в колхозы, на предприятия и т. д.; с опубликованием приговоров в печати).

С участием уполномоченных инспекторов милиции принимались меры по борьбе с пьянством и хулиганством и в сельских местностях ДВК. Крайисполкомам было поручено издать положения «О мероприятиях по борьбе с хулиганством» в соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 7 июня 1926 г. «Об изменении статьи 176 Уголовного кодекса РСФСР» [47], обязательные постановления о борьбе с пьянством и хулиганством в сельской местности по каждому округу в отдельности, учитывая в каждом случае местные особенности и степень развития хулиганства. Краевой административный отдел обязали провести учебу органов милиции и сельсоветов [62].

Таким образом, не считаясь с личным временем, участковый инспектор проводил предупредительно-профилактические мероприятия, вел борьбу с пьянством и хулиганством, нарушениями общественного порядка и паспортного режима, составлял административные протоколы за нарушение общего порядка, паспортного режима и др.

Важным направлением в деятельности участковых инспекторов признавалась предупредительно-профилактическая работа среди несовершеннолетних.

С целью профилактики преступлений среди молодежи вели учет детей и подростков школьного возраста, которые совершали проступки и были склонны оставить школу.

В тесном контакте с оперативным составом уголовного розыска участковый инспектор патрулировал участок в позднее время и *привлекал к ответственности за тунеядство* лиц без трудовой занятости.

На таких патрулируемых участках не допускали тяжелых преступлений (убийство, изнасилование, грабеж, разбой, тяжкие телесные повреждения, кража государственного и личного имущества), резко сокращалось число хулиганских проявлений.

С образованием Российского коммунистического союза молодежи пополнился ряд самостоятельных формирований по охране общественного порядка. Состоялась практически полная мобилизация членов в состав частей особого назначения с последующим их участием в борьбе с бандитизмом и в решении ряда задач охраны правопорядка, в борьбе с хулиганством, пьянством, детской беспризорностью и безнадзорностью, в борьбе с безработицей. Многочисленные молодежные дружины действовали в тесном контакте с органами милиции, местными советами и участковыми инспекторами.

Для периода 1931–1949 гг. характерно дальнейшее становление службы участковых инспекторов милиции, совершенствование правового регулирования организационного построения и очередное изменение ее названия – «*служба участковых уполномоченных милиции*».

С 1949 по 1953 г. служба участковых уполномоченных милиции функционировала в составе Министерства государственной безопасности СССР.

Однако сотрудников служб *вновь переименовали в участковых инспекторов милиции в период с 1953 по 1973 г.* с целью функционального укрепления службы в процессе совершенствования форм и методов деятельности.

За активное участие в борьбе с преступностью, пьянством, хулиганством и нарушениями общественного порядка, а также за правильные действия по поддержанию паспортного режима участковых инспекторов поощряли благодарственными письмами, наградами и ценными подарками.

Основные виды деятельности штатных и внештатных участковых хорошо представлены в документах о награждении.

Так, исполком Хабаровского краевого совета депутатов трудящихся принял решение от 3 ноября 1962 г. № 620 «О награждении почетными грамотами общественных участковых уполномоченных милиции», согласно которому был награжден ряд служащих за активное участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Заместитель начальника управления охраны общественного порядка Хабаровского крайисполкома П. Никитин в ходатайстве о на-

гражданин от 27 октября 1962 г. предлагал наградить М. С. Матвиенко, участкового уполномоченного отдела милиции Железнодорожного района Хабаровска, за высокие показатели в работе по «борьбе с преступностью» и правильную организацию охраны общественного порядка и безопасности граждан, а также «хорошую организацию предупредительно-профилактических мероприятий и тесную связь с общественностью».

В справке, охарактеризовавшей работу М. С. Матвиенко, было отмечено, что на его участке в 1962 г. была стопроцентная раскрываемость преступлений, «личным сыском» было задержано 3 преступника и обнаружено 4 человека, которые вели «антиобщественный паразитический образ жизни». Участковый проводил мероприятия, направленные против пьянства и хулиганства, нарушений общественного порядка и паспортного режима. Так, в течение 3 квартала 1962 г. с улиц и общих мест было «удалено» 27 человек в нетрезвом состоянии, на 102 человек были составлены административные протоколы за нарушение общего порядка, паспортного режима, правил безопасности движения автотранспорта и др.

Как отмечалось в справке, участковый «умело и широко использовал гласную работу милиции, опирался на помощь общественности и населения». По мнению руководства, было «правильно организовано взаимодействие» с ДНД, уличными и домовыми комитетами, дворниками и сторожами, а также с руководителями предприятий, учреждений и учителями школ. Так, по инициативе участкового была обеспечена охрана общего порядка в п. им. Горького силами ДНД, в состав которой входило свыше 260 дружинников и 7 человек общественных участковых уполномоченных. Это обеспечило необходимую помощь при задержании преступников и раскрытии преступлений. Способствовали эффективной деятельности участкового инструктаж дружинников, беседы с населением не менее одного раза в год, патрулирование по улицам поселка вместе с дружинниками, обучение их бдительности и правильным действиям при задержании нарушителей общественного порядка [31, л. 440].

Другим примером может быть служебная характеристика на общественного участкового уполномоченного отделения милиции поселка Амурска Комсомольского райисполкома П. Ф. Шарипова, награжденного за активное участие в борьбе с пьянством, хулиганством и нарушениями общественного порядка.

В документе отмечено, что П. Ф. Шарипов, «не считаясь с личным временем», совместно с работниками милиции систематически проверял соблюдение паспортного режима, «выявил свыше 50 чел. нарушителей паспортного режима и предотвратил ряд хулиганских проявлений в общественных местах». Среди населения также проводил разъяснительную работу по предупреждению правонарушений [31, л. 442].

Общественных участковых уполномоченных награждали за предупредительно-профилактическую работу среди несовершеннолетних.

Так, В. Н. Баладурина, общественный участковый уполномоченный отделения милиции Центрального района г. Хабаровска (токарь на заводе «Энергомаш»), взяла шефство над детьми и подростками школьного возраста, которые совершали «озорные поступки и были склонны оставить школу». Кроме того, она осуществляла контроль за ранее судимыми или «неустойчивой молодежью» [31, л. 446].

За активное участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью были награждены грамотами областного комитета КПСС и облисполкома: В. М. Кравчук, командир ДНД села Птичник Биробиджанского района; Л. М. Флоренц, член ДНД, каменщик УНР-254, и др. [32].

Содержание наградных документов свидетельствует об основных видах служебных обязанностей штатных и внештатных участковых инспекторов, особенно важных для общества в деле обеспечения охраны общественного порядка.

Поиск эффективных мер обеспечения охраны общественного порядка продолжался не один год.

Так, с 1974 по 1983 г. участковые инспекторы милиции с целью усиления профилактики преступлений и правонарушений действовали в структуре подразделений (служб) уголовного розыска.

Однако во время очередных преобразований служба участковых инспекторов милиции была выведена из подчинения аппаратов уголовного розыска и в течение трех лет (1983–1986 гг.) руководство их деятельностью осуществляли организационно-инспекторские аппараты на уровне МВД (самого министерства, его главных и простых управлений).

В очередные четырнадцать лет (1986–2000 гг.) участковые инспекторы милиции службы охраны общественного порядка вновь действовали в составе милиции общественной безопасности.

На этом преобразования не закончились. С 2000 г. по 2011 г. на административном участке службу проходили опять участковые уполномоченные милиции.

Как свидетельствуют архивные источники, важным направлением деятельности участковых уполномоченных милиции являлась работа по непрерывному профилактическому воздействию на правонарушителей. Участковые были не только «доступны» для населения, но и совместно с ним участвовали в правоохранительной деятельности, что положительно влияло на социальный престиж милиции.

В постсоветский и современный период данная работа не была такой активной, как в СССР, и криминологическая обстановка в обществе постепенно осложнялась.

Влияли на нее и межнациональные конфликты, которые приобрели с конца 1990 г. уже массовый характер и превратились в «опас-

ные социальные потрясения, влекущие трагические последствия. Только за 1988–1990 гг. число жертв межнациональных конфликтов достигло 1 095 человек, раненных – 8 707» [344, с. 3].

Общее количество преступлений за период 1995–1999 гг. увеличилось «на 246 079 ед., в том числе с 2 755 669 преступлений в 1995 г. до 3 001 748 в 1999 г.». Темп роста составил 8,9 %. Число совершаемых в общественных местах преступлений увеличилось «на 23,5 %, с 642 875 преступлений в 1995 г. до 794 201 в 1999 г.» [80].

В конце 1990-х гг. была сделана попытка привлечь к организации охраны общественного порядка органы местного самоуправления и был издан указ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» [18], однако достичь положительного эффекта не удалось.

Основной причиной оказалась неготовность местных органов власти к выполнению такой важной общественной функции: не были созданы «реальные правовые, организационные, материальные условия для управления подразделениями вне системы МВД России, отсутствовал механизм ответственности органов местного самоуправления за принимаемые решения по обеспечению общественного порядка и их последствия» [331]. К тому же нарастал «уровень коррумпированности кадров органов власти и управления в России» [351].

Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 [21] был *направлен на улучшение организационно-методического обеспечения деятельности участковых уполномоченных милиции с целью обеспечения правопорядка в общественных местах.*

В ходе выполнения мероприятий по данному документу соответствующие аппараты милиции общественной безопасности МВД России, МВД республик в составе Российской Федерации, управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, городов Москвы, Санкт-Петербурга, Ленинградской области, автономных образований в составе Российской Федерации проводили подготовку участковых уполномоченных милиции к работе в новых условиях*.

Такие преступления, как хулиганство и вандализм, особенно в общественных местах, составляли наибольший удельный вес в *общей структуре преступности против общественной безопасности и об-*

* В 2002 г. усилиями участковых уполномоченных милиции было раскрыто около 346 тыс. преступлений, или каждое четвертое от общего числа раскрытых органами внутренних дел. Участковыми было установлено более 304 тыс. лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, 6 845 – совершивших преступления в состоянии наркотического и токсичного опьянения, около 300 тыс. – ранее совершавших преступления и вновь их совершивших. Под их постоянным контролем находились более 401 тыс. лиц, состоявших на различных профилактических учетах. По инициативе этих сотрудников за 46 555 ранее судимыми лицами был установлен гласный административный надзор [339].

щественного порядка. На протяжении 2004 г. было зарегистрировано около 310 тыс. преступлений, совершенных в общественных местах, из них хулиганство составляло 11,8 %. Ежегодно к уголовной ответственности за хулиганство привлекалось более 850 тыс. человек. Наиболее часто такие преступления совершали лица в возрасте от 18 до 29 лет [340, с. 16].

К типичным для преступного поведения лиц, совершавших действия против общественного порядка, можно было отнести следующие виды мотивации: «поддержание престижа и завоевание авторитета» в преступной среде; желание показать свою «удаль» [160, с. 141].

По мнению Г. В. Ищука, к причинам, которые побуждали к правонарушениям в области общественного порядка, относились: «низкий уровень правосознания преступника (16,4 %); самоуверенность – 8,2 % и неудовлетворенность оплатой труда, что привело к наплевательскому отношению к своим обязанностям – 14,6 %; работа не по специальности – 3,8 %; профессиональная деформация – 9,4 %. Иные причины составили 1,4 %» [340, с. 18].

По данным исследований, проведенных в 2002–2006 гг., среди социальных угроз, вызывавших опасение стать жертвой преступления, особое беспокойство населения занимало «устойчивое третье место». По мнению Н. В. Воронковой, 40 % респондентов не исключали, что их дети в преступную деятельность «могли быть вовлечены», 32 % респондентов из числа сотрудников органов внутренних дел и 24 % из числа населения считали «взаимодействие органов внутренних дел с общественностью действенным фактором повышения эффективности работы милиции и укрепления правопорядка» [323, с. 13].

Криминогенная обстановка обострялась на фоне практического устранения от работы по противодействию преступности институтов гражданского общества (политические партии, профсоюзы, общественно-политические движения, молодежные организации и объединения).

Итак, *в современных условиях обеспечить охрану общественного порядка без учета особенностей преступности (организованность, коммерциализация, проникновение в политику, агрессивность и др.), которая становится не только препятствием развитию гражданского общества, но и угрозой национальной безопасности государства, возможно только при тесном взаимодействии органов внутренних дел с обществом. Следовательно, роль института участковых уполномоченных полиции в охране общественного порядка должна быть пересмотрена.*

Исторический опыт деятельности милицейской системы показывает, что *участковые уполномоченные были ориентированы на выстраивание эффективного взаимодействия с общественными организациями, населением совместно с местными органами власти. Дан-*

ные обстоятельства позволяли повышать результативность как оперативной, так и профилактической работы в решении возложенных на милицию задач.

Участковый уполномоченный милиции как в городе, так и в сельской местности выполнял обязанности практически по всем направлениям деятельности органов внутренних дел.

В условиях города он постоянно взаимодействовал с дежурным районного отдела (отделения) милиции, с работниками уголовного розыска, автомобильной инспекции, постовыми и патрульными милиционерами*.

Как свидетельствует история этой службы, участковым уполномоченным милиции принадлежала ведущая роль в решении задач, возложенных на милицию в целом. И не только потому, что они составляли одну из наиболее многочисленных служб, но и потому, что находились на низовом уровне системы органов охраны общественно-го порядка и борьбы с преступностью.

В рамках настоящего издания *не предполагается детальное отражение процесса совершенствования организационной структуры органов советской милиции и современной полиции*, укрепления ее кадрового потенциала, системы повышения квалификации и воспитательной работы с личным составом.

2.2.3. Взаимодействие органов охраны общественного порядка с формированиями государственно-социального характера

Исторический опыт активного участия в обеспечении общественного порядка имеют **объединения граждан, признающих себя потомками казаков.**

История казаков насчитывает *более 500 лет.*

С. М. Соловьев в труде «История России с древнейших времен» упоминает о роли казацких дружин: «Существование казаков как пограничного воинственного народонаселения было естественно необходимо по географическому положению Древней Руси, по открытости ее границ». Действительно, казаки были почти на всех границах, особенно «многочисленны на степных границах» [228, т. 5, ч. 2, гл. 3].

Представители этой социально-культурной группы общества всегда *отличались религиозностью и особым мировосприятием.* Они чувствовали себя вольными и селились на свободных землях, строили

* Деятельность участкового уполномоченного в сельской местности имела ряд особенностей. Это было обслуживание значительно большей территории, отдаленной от районных центров и малонаселенной. Принятие особых мер, связанных с обеспечением охраны собственности: предупреждать хищения посевного материала или урожая, горюче-смазочных материалов, сельскохозяйственной техники, было его обязанностью.

станции, возделывали землю, защищали территории от набегов «соседей», однако, как правило, поддерживали государей.

Почти на всем протяжении истории России казаки *были в числе отборных войск, активно участвовали в продвижении русских землепроходцев в Сибирь и на Дальний Восток.*

В местах размещения казаки *создавали самоуправляющиеся общины*. Например, в XV – начале XVI в. на Днепре, Дону, Волге, Тереке, Яике размещались общины донских, волжских, днепровских (черкасских), гребенских и яицких казаков.

На Дальнем Востоке Ерофей Хабаров с небольшим отрядом исследовал земли вдоль рек Лена и Амур, основал там небольшие поселения, где либо подружился с местными народами, либо проявил силу принуждения, то есть фактически присоединил к России дальневосточные земли.

Первым прошел через Берингов пролив Семен Дежнев, который с небольшими силами исследовал северное побережье Сибири, по пути основывал остроги в новых землях. Благодаря ему сибирские земли присоединялись к России.

Оставил след в истории казачества и Ермак Тимофеевич, пошедший с отрядом в поход за Урал вдоль реки Чусовой. Именно он помешал хану Кучуму создать там отдельное от России государство.

С участием казаков из казачьих острогов выросли в Сибири такие города, как Братск, Иркутск, Тобольск и многие другие.

Казачество было на службе в государстве не один век и *помогало защищать границы русских земель.*

Первая грамота, текст которой почти 150 лет зачитывался перед казаками на каждый Покров по многочисленным спискам, была выдана в 1570 г. Иваном Грозным.

В соответствии с волей государя всякий, присягнувший на верность царю казак становился на довольствие и получал жалование.

Данный документ лежит в основе *признания государством официального статуса казачества как военного сословия.*

Служба казаков проходила на границах или во время войн в войсках.

В начале XVIII в. казачьи общины были преобразованы в регулярные казачьи войска.

Выборы атаманов запретил Петр I и приказал уничтожить грамоту первого царя всея Руси из-за участия значительной части донского казачества в восстании Кондратия Булавина.

Окончательно казачество перешло в подчинение военного ведомства в 1721 г., что привело к назначению правительством войсковых атаманов и старшин.

С этого года казачьими частями распоряжалась *Казачья экспедиция Военной коллегии*. Московские государи поддерживали связь с казачеством через Посольский приказ.

Казачье посольство несколько раз в год посещало Москву. Казакам от государя отправлялись дары в виде хлеба, денег, оружия и прочего.

В XIX в. казачество стало исключительно военным сословием, тем более что согласно переписи 1897 г. численность казаков составляла почти 3 млн человек – чуть больше 2 % населения страны. В 1916 г. в Российской империи казачество насчитывало 4 млн 434 тыс. человек, из них служилого состава – около 480 тыс. [264].

К началу XX столетия существовало 11 отдельных казачьих территорий (областей), размещавшихся в приграничных районах Российской империи от Дона до Уссури (донское, кубанское, терское, астраханское, уральское, оренбургское, семиреченское, сибирское, забайкальское, амурское и уссурийское казачество). Кроме того, было небольшое количество красноярских и иркутских казаков, образовавшихся в 1917 г. Енисейское казачье войско и Якутский казачий полк МВД. Каждое из них подчинялось военному министерству через главное управление казачьих войск.

Казаки активно привлекались для подавления революционных выступлений, демонстраций и забастовок, зарекомендовав себя как надежная опора самодержавного строя.

Вместе с тем жизнь русского казачества была богата на события и крайне запутана. Во время восстаний, гражданских войн казаки сражались с участниками конфликтов по обе стороны или часть из них воздержалась от военных действий.

Казачьи формирования были упразднены в 1917 г., и через три года казачество было упразднено как сословие.

С 1920 г. по 1936 г. действовали ограничения на прохождение воинской службы казаками.

В предвоенные годы обстановка потребовала вернуться к формированию отдельных кавалерийских частей из населения казачьих областей.

В годы Великой Отечественной войны представители казачества показали хорошую выучку, военную смекалку, храбрость и настоящий героизм.

Оставив политические взгляды в стороне, они успешно сражались в кавалерийских и пластунских дивизиях, которым даже вернули традиционную форму. За четыре года войны 262 казакам-кавалеристам было присвоено звание Героя Советского Союза. В частности, известны такие казаки-герои, как генерал Д. Карбышев, адмирал А. Головкин, генерал М. Попов, танкист Д. Лавриненко, конструктор оружия Ф. Токарев и др. [265].

В последующие годы казачество не ограничивалось ни в политических, ни в социальных правах.

Казаки формировали свои общества не только в местах традиционного проживания, но и во многих регионах России, свободно

объединялись в различные сообщества, активно участвовали в жизни страны, в местах их компактного проживания детям факультативно преподавали историю казачества. Учебники, фото и видео знакомили молодежь с обычаями предков, которые из поколения в поколение отдавали жизни во славу Царя и Отечества.

Для конца 1980-х гг. была характерна активизация казачества, и за прошедшие годы объединения выросли из разрозненных малочисленных неформальных групп в хорошо организованные казачьи общества, которые стали вносить в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и в казачьи общественные организации, имеющие общероссийские органы управления.

Всего, по оценкам экспертов, в России к 2001 г. насчитывалось до 4,5 млн граждан, признававших себя потомками казаков. Из них не менее 1/3 проживали на Юге России [239, с. 28].

В начале 2000-х казачьих формирований уже было «более 34 тыс., в них были задействованы 350 тыс. человек – это серьезная сила, благодаря которой ежегодно предотвращаются десятки тысяч преступлений и административных правонарушений» [214, с. 17].

Надо полагать, что **эффективные формы совместной деятельности органов внутренних дел и граждан по охране правопорядка имеются и в современных условиях.**

По мнению известного исследователя казачества Т. В. Таболиной, возникла «...необходимость переосмысления роли казачества в новых условиях с учетом геополитических интересов России и ее территориальной целостности» [239, с. 28].

В 2005–2010 гг. были приняты правовые акты, которые способствовали развитию совместного участия органов внутренних дел с казачеством в обеспечении охраны общественного порядка.

К ним относятся Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [8], Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества, утвержденная 2 июля 2008 г. [20], которая в 2020 г. утратила силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 9 августа 2020 г. № 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы» [19].

Данные документы были направлены на развитие и повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с казачьими обществами, внесенными в государственный реестр Российской Федерации [16].

Согласно Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы, «на территории Российской Федерации зарегистрированы и осуществляют деятельность около 3 500 казачьих обществ и иных объединений казаков» [19, п. 6].

«Законодательно закреплён комплекс мер государственной поддержки деятельности казачьих обществ» [19, п. 8], совершенствуется «система взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с российским казачеством» [19, п. 9], что позволяет повысить потенциал добровольных правоохранительных формирований, когда «государственная и общественная жизнь основывается на праве, идеалах демократии и справедливости» [256, с. 9].

К таким формированиям можно отнести *добровольные казачьи дружины*, члены которых во взаимодействии с сотрудниками полиции могут обеспечивать надлежащий общественный порядок на постах и маршрутах патрулирования, активно участвовать в охране общественного порядка, предупреждать и пресекать правонарушения.

Казачи по-прежнему представляют существенную силу, которая может влиять на общественный порядок.

Так, ещё в 2010 г. С. В. Усатов писал, что «около 90 % казаков состоят в казачьих обществах и около 9 % являются членами общественных объединений казачества». По информации Министерства регионального развития Российской Федерации, около 1 % казаков тогда входили в разного рода объединения казачества – от военно-исторических клубов до незарегистрированных национально-культурных автономий [405, с. 21].

Результаты эмпирического исследования С. В. Усатова свидетельствовали, что «большинство респондентов рассматривают казачество как серьёзную силу, способную противостоять внешним угрозам современной России. Так, более 50 % респондентов согласились с тем, что казачьи формирования могут выступить одним из факторов, обеспечивающих национальную безопасность России от внешних угроз, и только 21,4 % выразили несогласие с этой точкой зрения». По мнению С. В. Усатова, «современное казачество обладает мощным социально стабилизирующим потенциалом». Автор отмечал, что, «с одной стороны, неутраченная казачья ментальность свидетельствует о готовности современных казаков выступить в роли защитников государственности и внутреннего порядка. С другой стороны, возрождение нравственных, патриотических ценностей казачества среди подрастающего поколения позволит противодействовать наметившимся тенденциям моральной деградации общества» [405, с. 21–22].

Опрос представителей казачества показал, что они предпочитают для себя следующие виды государственной казачьей службы: «в охране общественного порядка (42,9 %), военно-патриотическое воспитание призывников, вневойсковую подготовку членов казачьих обществ (41,9 %) и охрану государственной границы (37,1 %)» [405, с. 25].

В современных условиях *государственная политика в отношении российского казачества включает множество направлений*, приоритетными из которых, в соответствии со Стратегией государствен-

ной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы, являются:

- обеспечение участия российского казачества в мероприятиях, направленных на укрепление обороны страны, государственной и общественной безопасности;

- привлечение к участию в мероприятиях, направленных на укрепление гражданского единства, гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве;

- привлечение к участию в мероприятиях, направленных на развитие связей с соотечественниками, проживающими за рубежом, а также на содействие их добровольному переселению в Российскую Федерацию;

- обеспечение участия в решении государственных задач в области гражданской и территориальной обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, пожарной безопасности;

- привлечение к участию в деятельности, направленной на сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимой для безопасной жизнедеятельности человека [19, п. 11].

Задачи государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества включают:

- совершенствование механизма привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы;

- поддержку взаимодействия между казачьими обществами и иными объединениями казаков;

- содействие воспитанию подрастающего поколения в духе патриотизма, гражданской ответственности и готовности к служению Отечеству с опорой на духовно-нравственные основы и ценности российского казачества;

- обеспечение участия казачества в реализации государственной молодежной политики;

- содействие сохранению и развитию культуры казачества;

- поддержку социально-экономического развития казачества;

- поддержку международного сотрудничества российского казачества, развития международных контактов с казаками – соотечественниками, проживающими за рубежом;

- совершенствование информационного обеспечения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами, расширение информирования общественности о деятельности российского казачества [19, п. 12].

Каждая из этих задач обширна и подробно рассматривается в п. 13–19 Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы [19].

Таким образом, *охрана общественного порядка всегда была важным направлением деятельности государственных органов.*

С целью обеспечения общественной безопасности государство придавало большое значение созданию условий для охраны общественного порядка; принуждало граждан к уважению законов и правил морали; принимало меры, направленные на воспитание непримиримости к нарушению законов, на вовлечение граждан в участие в охране общественного порядка.

2.2.4. Взаимодействие органов внутренних дел с негосударственными субъектами, участвующими в охране общественного порядка

Общественный порядок предполагает объединение усилий официальной власти, органов внутренних дел с общественностью.

В **дореволюционный период** в Российской империи до образования полиции участие в обеспечении охраны общественного порядка принимали *сами подданные* (купцы, ремесленники, воеводы, домовладельцы).

Позднее *с созданием полицейских органов* многие обязанности были закреплены за специальными службами полиции, *участие населения* в обеспечении правопорядка *свелось в основном к негласной форме сотрудничества.*

В 1915 г. царским правительством была разработана Инструкция для организации добровольной дружины с целью содействия полиции в обеспечении порядка при проезде «высочайших особ» [Цит. по: 290, с. 158].

В *первые годы советской власти взаимодействие населения с правоохранными органами варьировалось* от неорганизованного, когда стихийно образовывались самодеятельные организации, до организованного, когда шла речь о штатных структурах.

Охраной общественного порядка частично занимались как Красная гвардия, боевые отряды народного вооружения, рабочая милиция (образованная после февраля 1917 г.), так и отряды народной охраны, рабочие и крестьянские дружины, боевые дружины, боевые отряды и др.

Необходимость участия населения в правоохранительной деятельности и *формы такого участия и взаимодействия с правоохранными органами закрепляли нормативные правовые акты.*

Так, согласно Конституции РСФСР 1925 г. государственные и местные органы власти (краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные и волостные органы советской власти – исполкомы и их президиумы, а также советы депутатов) обязаны были обеспечить «в пределах данной территории революционную законность, охрану государственного порядка и общественную безопасность»

[54], широко привлекая общественность и создавая *структуры содействия милиции*.

В 20–30-х гг. XX в. образовались такие *добровольные общественные организации*, как *бригады содействия милиции (бригадмил)* и *общества содействия милиции (осодмил)*, организовывавшиеся по производственному или территориальному принципу по инициативе районных, городских управлений милиции и, соответственно, работавшие под их руководством. Бригадмил и осодмил жестко подчинялись партийным и государственным органам, а в дальнейшем юридически были закреплены как *вспомогательные органы милиции*.

В тот же период создавались крестьянские отряды самообороны, дежурки (объединения из десяти крестьянских хозяйств), ночная охрана, дружины по борьбе с хулиганством, комиссии внутреннего управления, административно-правовые секции при местных исполкомах и др.

Например, городские советы «в целях санитарно-хозяйственного обслуживания в городах домовладений, как национализированных и муниципализированных, так и частных, а также в целях усиления охраны общественной безопасности... обязательными постановлениями», издаваемыми на основании декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 28 июня 1926 г., утвердившего Положение об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, могли учреждать «институты дворников и ночных сторожей» [57, п. 1].

Содействие дворников милиции выражалось «в немедленном сообщении милиции о всех нарушениях общественного порядка, спокойствия, тишины и безопасности, в случае невозможности прекращения их собственными силами» [57, подп. «б» п. 16].

Дворник имел право заменить постового милиционера в случае отсутствия на посту по болезни или по служебным делам. Для выполнения столь важных функций он проходил инструктирование при вступлении в должность и далее периодически – по усмотрению начальника отделения или управления милиции.

В ночное время поддержание общественного порядка, спокойствия и безопасности обеспечивал *ночной сторож*, который обязан был «следить за тем, чтобы охраняемые... домовладения не подвергались ограблению». Сторож нес установленную законом ответственность за «взломы и срывы замков, отпоры посредством подбора ключей в квартирах, сараях, погребах и чердаках охраняемых домовладений» [57, примечание к п. 24].

Граждане, не исполнявшие законных распоряжений или требований ночного сторожа при выполнении им служебных обязанностей, привлекались к ответственности по ст. 75 Уголовного кодекса РСФСР [57, п. 27].

В городах и рабочих поселках, а также в сельских поселениях создавались *добровольные общества содействия органам милиции и уголовного розыска*. К основному виду деятельности обществ относилось содействие органам милиции и уголовного розыска «путем непосредственного выполнения членами общества отдельных поручений в области борьбы с хулиганством, шинкарством, уличными и другими мелкими нарушениями общественного порядка» [49, подп. «а» п. 3].

В годы Великой Отечественной войны значительная часть личного состава органов милиции была перенаправлена на фронт. Добровольную общественную помощь милиции оказывали *десятидворки, отряды легкой кавалерии, группы общественного порядка*, состоявшие из представителей партийно-комсомольского актива, общественныхников.

В послевоенное время оперативная обстановка в стране осложнялась из-за массового передвижения населения (эвакуированных, демобилизованных, репатриантов и т.д.), что значительно затрудняло охрану общественного порядка, создавало *благоприятную среду для преступных элементов* [262].

Кроме того, голод 1946–1947 гг., охвативший практически всю страну, резко осложнил криминогенную обстановку. Современники и исследователи отмечали, что «обезумевшие люди ради собственного спасения и своих близких шли на воровство, грабеж, убийство» [262, с. 45].

Одним из наиболее тяжелых последствий войны являлись детская беспризорность и безнадзорность, приводившие к совершению преступлений несовершеннолетними. Если в 1944 г. органами транспортной милиции по России было задержано 371 304 несовершеннолетних, то в 1945 г. – уже 389 163 [25].

К охране общественного порядка широко привлекалось население. На укрепление связи милиции с общественностью была направлена инструкция МВД СССР «Об организации и практическом использовании бригад содействия милиции», изданная в апреле 1946 г. При всех городских, районных и линейных отделах (отделениях) милиции создавались *бригады милиции* в целях привлечения трудящихся к активному участию в работе органов милиции по борьбе с нарушениями общественного порядка и уголовной преступностью [141, т. 2, с. 134].

Следует отметить, что *общественность в 1950–1980-е гг. помогала обеспечивать общественный порядок довольно активно, участвуя в общественном контроле, товарищеских судах в организациях и на предприятиях*. При этом каждый участковый уполномоченный милиции (участковый инспектор милиции) призван был выступать организатором охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на вверенном ему участке территории (см. подробнее об институте участковых в подразд. 2.2.2).

Важнейшим залогом успеха в обеспечении охраны общественного порядка являлась связь участкового уполномоченного (инспек-

тора) с населением, с общественными организациями трудящихся, с администрацией, партийными и комсомольскими организациями учреждений, предприятий, строек, колхозов, совхозов, расположенных на обслуживаемой территории.

В борьбе с правонарушениями принимали участие *разные общественные формализованные структуры, объединявшие граждан*: ДНД, комсомольские оперативные отряды, отряды дзержинцев, макареньковские группы, домовые, квартальные и уличные комитеты, детские комнаты милиции на общественных началах, общественные пункты милиции, советы профилактики, внештатные участковые инспекторы, товарищеские суды.

В частности, создававшиеся *с марта 1959 г.* в соответствии с постановлением правительства *ДНД активно взаимодействовали с милицией* в укреплении общественного порядка, контроле за соблюдением правил общежития и борьбе с антиобщественными проявлениями.

ДНД создавались по инициативе коллективов трудящихся организаций на основе производственно-территориального принципа (например, на стройке, транспорте, в колхозе, совхозе, учреждении, учебном заведении, жилищно-эксплуатационной конторе, домоуправлении, по месту жительства граждан или нахождения организации).

Право войти в состав ДНД имели граждане СССР, достигшие 18 лет, способные по своим деловым и морально-политическим качествам выполнять поставленные перед дружиной задачи. ДНД формировались из числа передовых рабочих, колхозников, служащих, студентов, учащихся и даже пенсионеров*.

Народным дружинникам гарантировалась правовая охрана государства: за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство или противодействие законной деятельности предусматривалась ответственность по законодательству СССР.

С целью охраны прав и законных интересов граждан ДНД решали основные задачи: активное участие в предупреждении и пресечении правонарушений, участие в работе по воспитанию советских людей в духе уважения законов, содействие обеспечению охраны общественного порядка, общественной собственности и др.

ДНД патрулировали и выставляли посты на улицах, площадях, в парках и в других общественных местах, организовывали рейды по выявлению правонарушений и лиц, их совершивших; проводили ин-

* Процедура предусматривала только добровольное желание вступить в дружину, публичное обсуждение кандидатуры на общем собрании или заседании штаба, письменную рекомендацию партийной, профсоюзной или комсомольской организации по месту работы, учебы или жительства гражданина. ДНД, как правило, включала более 50 дружинников. Для руководства работой избирался на тот же срок штаб дружины. Руководили ДНД советы депутатов трудящихся и их исполнительные и распорядительные органы.

дивидуальную воспитательную работу с допускаявшими правонарушения.

Дружинники шефствовали над правонарушителями: разъясняли им законодательство и правила общежития, проводили беседы с родителями и другими близкими родственниками несовершеннолетних правонарушителей.

Для профилактики правонарушений и воздействия на лиц, совершающих антиобщественные поступки, ДНД организовывали выпуск сатирических плакатов, стенных газет и фотовитрин, использовали средства массовой информации (печать, радио, телевидение).

Для усиления воспитательно-общественного воздействия обсуждали поведение нарушителей на заседаниях штаба дружины с приглашением представителей общественных организаций, коллективов трудящихся, членами которых были правонарушители. Материалы на правонарушителей направляли в соответствующие государственные органы и общественные организации.

В середине 1970-х общее методическое руководство деятельностью ДНД осуществлялось в соответствии с постановлением Центрального комитета КПСС и Совета министров СССР от 20 мая 1974 г. № 379 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка». Согласно документу органы внутренних дел должны были оказывать «всемерное содействие и поддержку добровольным народным дружинам в выполнении возложенных на них задач» [40, п. 29].

Взаимодействие строилось на том, что командиры и начальники штабов народных дружин получали от органов милиции необходимую для деятельности дружин информацию о правонарушениях, отраженную в том числе в методических пособиях и справочной литературе. Должностные лица милиции участвовали в организации общих собраний, смотров, слетов дружинников, в заседаниях штабов дружин. В ответ ДНД действовали совместно с милицией в борьбе с пьянством и иными антиобщественными явлениями, способствующими совершению преступлений; в предупреждении и пресечении антиобщественного паразитического образа жизни граждан.

Вопросы взаимодействия органов внутренних дел и общественности в конце 1990 г. оставались настолько актуальными, что 9 октября 1990 г. был принят Закон СССР «Об общественных объединениях», согласно которому к органам общественной самодеятельности относились в первую очередь народные дружины и товарищеские суды [36, ст. 1].

Серьезное внимание было уделено вопросам взаимодействия советской милиции с общественностью и в Законе РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции».

Так, в документе отмечалось, что милиция решает стоящие перед ней задачи «во взаимодействии с другими государственными ор-

ганами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами...» [35, ст. 3].

Однако достичь эффективного взаимодействия уже было практически невозможно в силу изменения политико-административного режима в стране и начавшихся политических и экономических реформ **постсоветского периода**.

С 1993 по 1999 г. в отсутствие партийного контроля ослабленный административный и общественный контроль в системе охраны общественного порядка привели к *распространению формализма*, в том числе к погоне за количественными показателями, прекращению обучения дружинников формам и методам работы и проведения инструктажей.

Как следствие, *население потеряло интерес к участию в делах милиции*, резко снизилось число дружинников, способных по деловым и морально-политическим качествам активно участвовать в охране общественного порядка.

В тот период причины срыва дежурств и выхода дружин в малочисленном составе отделами внутренних дел не устанавливались, а необходимость для руководителей предприятий, организаций и колхозов направлять информацию в партийные и иные советские органы отпала. В данных обстоятельствах стали невостребованными предложения городских, районных, поселковых и сельских штабов ДНД.

Все это серьезно *снизило эффективность взаимодействия органов внутренних дел с общественными организациями*.

В последующие годы количество ДНД *«резко сократилось, в некоторых регионах они вообще перестали существовать»* [393].

Практически одновременно *перестали работать товарищеские суды*, а вслед за этим заметно ухудшилась деятельность общественных пунктов охраны правопорядка и по умолчанию потеряла значение социальная профилактика, что, несомненно, отразилось на состоянии преступности в каждом населенном пункте без исключения и в стране в целом*.

Не удавалось стабилизировать ситуацию на улицах и в общественных местах и в последующие годы.

Современная обстановка в обществе по-прежнему диктует объективную необходимость и социальную *потребность в возрождении общественных формирований правоохранительной направленности и повышении эффективности их деятельности* в обеспечении охраны общественного порядка. Только «опираясь на их повседневно-

* Анализ данных МВД России за 2006 г., например, свидетельствовал, что за год было зарегистрировано 3855,4 тыс. преступлений – на 8,5 % больше, чем за 2005 г. Рост преступлений был зафиксирован во всех федеральных округах, а также в 68 субъектах. Динамика уличной преступности в целом по стране составила 24,3 % (441,6 тыс.), а ее рост наблюдался на территории всех федеральных округов [82, с. 70–72].

ную помощь и взаимодействие, органы внутренних дел могут рассчитывать на достижение положительных результатов в своей деятельности» [260].

Надо признать, что в период СССР функционировала правильно выстроенная обширная сеть общественных организаций, которые не только оказывали помощь органам внутренних дел в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, но и благоприятно влияли на воспитание широких слоев населения. Тем самым основательно сужался круг лиц с противоправным поведением.

Соответственно, интерес к опыту взаимодействия общественности и органов внутренних дел посредством участия ДНД в обеспечении общественного порядка возрастает. Кроме того, идет *поиск новых форм активизации этой деятельности на основе возмездности*, то есть реального стимулирования.

Но организационно-правовые *формы взаимодействия органов полиции с общественностью, аналогичные работе ДНД, пока еще не найдены или не получили широкого признания*, так как нет должного развития.

Изучение опыта деятельности ДНД показывает, что **процесс взаимодействия общественности с органами внутренних дел в охране общественного порядка содержит немало положительных примеров, не утративших значения и в наши дни**. Поэтому данный опыт заслуживает пристального внимания и тщательного изучения.

Положительным примером может служить и создание института сельских исполнителей, который способствовал обеспечению охраны общественного порядка в сельской местности.

Весной 1924 г. при сельсоветах с целью создания условий для обеспечения охраны общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан, помощи по благоустройству появились сельские исполнители. Правовой основой для этого послужил Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27 марта 1924 г. «О сельских исполнителях».

В круг основных задач сельских исполнителей, согласно этому документу, входило главным образом содействие сельсоветам «в целях успешного и своевременного выполнения сельскими советами заданий по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан, по благоустройству и по развитию общественной самодеятельности» [43, п. 1].

На территории сельсовета под контролем сельских исполнителей были не только санитарное состояние и благоустройство поселений, но и торговля спиртными напитками.

Так, при выявлении фактов изготовления, хранения или торговли самогонном об этом немедленно сообщали в милицию для принятия мер.

Если становилось известно о совершении преступления, от сельских исполнителей требовалось оперативно принять меры по задержанию преступников и сохранности следов деяния.

В 1930–1935 гг. сельсовет определял общее количество сельских исполнителей на своей территории из следующего расчета: «в тех местностях, где проведена сплошная коллективизация, одного сельского исполнителя на 75 хозяйств, а в местностях, где сплошная коллективизация еще не осуществлена, – одного сельского исполнителя на 50 хозяйств» [44, п. 3].

К несению обязанностей сельских исполнителей привлекали проживавших на территории сельсовета мужчин в возрасте от 18 до 50 лет и женщин в возрасте от 18 до 45 лет [44, п. 4].

Несмотря на то, что сельские исполнители подчинялись непосредственно сельсовету, работу в пределах компетенции они выполняли под руководством органов милиции.

Двойное подчинение обусловило специфику института сельских исполнителей, поэтому их инструктаж осуществляли и сельсоветы, и органы милиции.

В середине 1930-х изменилось правовое положение сельских исполнителей: они получили права должностных лиц и несли ответственность уже как должностные лица.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1936 г. «О сельских исполнителях» на сельских исполнителей была возложена уже не общественная, а профессиональная «обязанность содействовать сельским советам и милиции» [45, п. 8].

Для подтверждения статуса сельсоветы выдавали сельским исполнителям удостоверения и нагрудные знаки установленного образца для правомочности исполнения служебных обязанностей [45, п. 12].

Для выполнения обязанностей сельский исполнитель поддерживал деловые контакты не только с органами милиции и с сельсоветом, но и с партийными и профсоюзными организациями, а также с товарищескими судами, примирительными камерами и сельскими общественными судами.

В конце 1930 г. в соответствии с циркуляром Народного комиссариата юстиции РСФСР от 20 декабря 1930 г. № 148 «Об организации сельских общественных судов и реорганизации примирительных камер при сельсоветах в сельские общественные суды» примирительные камеры, действовавшие с 1920 г. в сельской местности при сельсоветах, были переименованы в сельские общественные суды.

Сельским общественным судам среди прочих были подсудны дела «о занятии знахарством, о нарушении правил по охране народного здоровья, специально изданных в целях борьбы с эпидемиями (загрязнение источников питья и т. п.), о нарушении обязательных постановлений местных органов власти, а равно постановлений, приказов и инструкций отдельных ведомств – если взыскание по этим нарушениям не предусмотрено в административном порядке» [58, подп. «а» п. 9].

Взаимодействие сельских исполнителей с органами милиции и сельской общественностью способствовало созданию общественного порядка на территории сельсоветов.

Следует признать, что институт сельских исполнителей с середины 1920-х по 1960 гг. зарекомендовал себя как эффективный инструмент по обеспечению охраны общественного порядка в сельской местности.

Институт сельских исполнителей дополнял систему органов охраны общественного порядка, низовым звеном которых являлся *институт участковых инспекторов милиции* (см. о нем подробно в подразд. 2.2.2).

Трансформация системы органов общественного порядка постепенно привела к *тесному взаимному сотрудничеству участкового инспектора с сельской общественностью*. В случаях, предусмотренных законом, при недостаточности собственных сил для исполнения обязанностей участковый инспектор имел право привлекать граждан к охране общественного порядка. Общественность ему активно помогала, так как видела результаты труда участкового инспектора, который в соответствии с утвержденными планами регулярно отчитывался на пленуме сельсовета, на секциях, сходах, в колхозах и общественных организациях.

Сотрудники охраны общественного порядка совместно с ДНД сельской местности проводили задержание лиц, находившихся в нетрезвом состоянии, хулиганов и нарушителей общественного порядка. Они вместе с другими работниками милиции систематически проверяли соблюдение сельскими жителями паспортного режима, проводили разъяснительную работу по предупреждению правонарушений.

На сельских территориях, на которых действовали сельские исполнители, народные дружины, быстрее пресекались нарушения общественного порядка, несмотря на удаленность от административных центров.

Своевременное принятие оперативных мер было важно в среде несовершеннолетних, так как снижалась детская и подростковая преступность.

При правильно организованном *взаимодействии с ДНД, уличными и домовыми комитетами, дворниками и сторожами, а также с руководителями предприятий, учреждений, колхозов, совхозов и учителями школ* удавалось обеспечить общественное спокойствие и порядок на территории закрепленного административного участка.

Таким образом, принятие комплекса мер по охране общественного порядка в городах и сельской местности создавало условия для обеспечения общественно-национальной безопасности в поселке, регионе, стране в целом.

Главным направлением всех органов власти и управления являлось предупреждение, то есть профилактика и пресечение правонару-

шений и антиобщественных действий со стороны отдельных лиц общества.

В ходе повседневной непосредственной охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности силами и средствами государственных органов и общественности *создавались условия для стабильности в общественно-политической жизни страны*, что позволяло не отвлекаться от социально-экономического развития каждого поселения.

Как видим, именно *в последовательности принятия мер законодательного, организационного и воспитательного характера*, направленных на укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, на надзор за соблюдением дисциплины, на усиление борьбы с правонарушениями среди населения, особенно несовершеннолетних, *заключается создание условий для обеспечения охраны общественного порядка*.

Действовавшие в советский период институты участкового инспектора и сельского исполнителя принесли пользу и сыграли важную роль в системе органов обеспечения охраны общественного порядка.

Ретроанализ показывает, что, несмотря на неоднократные преобразования в административной системе внутренних дел советской России, вопросы взаимодействия органов охраны общественного порядка с населением были приоритетными.

Основные аспекты охраны общественного порядка, проанализированные авторами в исторической ретроспективе, позволили выявить основные принципы, формы, методы, комплекс мер обеспечения охраны общественного порядка, в том числе на Дальнем Востоке России.

Обобщенный и систематизированный материал расширит не только историографию, но и научную базу исследования по охране общественного порядка. Органам власти будет полезно изучить практику решения вопросов обеспечения общественной безопасности государства, общества, граждан.

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что представители разных наук: юридических, социологических, политологических, исторических – предложили концепции и подходы к изучению общественного порядка, общественной безопасности.

Большое количество ценных исследований, так или иначе раскрывающих отдельные аспекты общественного порядка, – в *отечественной историографии советского времени*.

В основном авторы применяли *формационный подход*. Однако множество проблем оставалось за рамками. К тому же за многочисленными схемами забывали о человеке.

По мнению академика Ю. А. Полякова, «...люди – от простых тружеников с их повседневными заботами и тревогами до великих государственных деятелей, вносивших существенный вклад в исторический процесс, освещались почти исключительно как субъекты и объекты классовой борьбы. Бесконечное многообразие жизни, ее поразительная многоцветность, ее богатство выглядели большей частью черно-белыми» [291, с. 3].

К концу XX в. в качестве методологической основы исторических трудов стал широко использоваться *цивилизационный подход*.

В XXI в. был расширен предмет научных исследований и *концептуальных подходов*. Приоритетным в исследовании охраны общественного порядка стал *междисциплинарный*.

Общественные отношения и деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере носят многоаспектный характер, поэтому *комплексное исследование предполагает многоуровневость* изучения проблемы.

Следовательно, *целесообразным представляется формирование определенных методологических принципов для объективного рассмотрения исторического процесса* по отношению к предмету и объекту исследования.

Научные разработки могут способствовать определению отдельных факторов, которые влияют на формирование поведенческого характера граждан разных возрастных категорий.

В условиях возникшей в определенное время многопартийности возросла сложность задач, решаемых правоохранительными органами, что определяет *требование к сотрудникам МВД России – уметь находить союзников «среди молодежных групп и формирований различной ориентации»* [382].

Данные обстоятельства обуславливают *повышение роли участковых уполномоченных полиции* как особого «социального института, как вида государственной деятельности и как совокупности подразделений органов внутренних дел» [339].

Множественность факторов и тенденций исторического развития требует их конкретного, но не обособленного исследования.

Ход анализа по исследуемой тематике *должен быть направлен на уточнение знаний* о методах правового регулирования общественных отношений, об их содержании, о свойствах, функциях, способах и формах индивидуального и коллективного участия граждан в охране общественного порядка.

При определении периодизации исторического процесса обязательно учитываются условия и уровень социально-экономического развития страны и имущественного неравенства в обществе, что позволяет составить обоснованное представление об охране общественного порядка на конкретном историческом этапе.

Научные исследования в совокупности дают возможность для разных трактовок и выводов. *Наличие разных трактовок* свидетельствует о стремлении добиваться наибольшей обоснованности выводов и оценок.

Как показывает опыт конкретно-исторических исследований, в частности отечественной историографии, *использование разных подходов и инструментария разных наук* расширяет масштаб исторического знания о факторах, характеризующих не только ход истории, но и поведение человека. Только *в контексте целого и с позиций целого* можно более или менее объективно познать тот или иной аспект исторического процесса.

Обоснованность и достоверность результатов достигается за счет *использования разнообразных исторических источников*.

Особенно это ощутимо, когда авторы обращаются к материалам посвященных вопросам развития организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел милиции (полиции) фундаментальных исследований многих советских и российских ученых.

Вместе с тем исследования обязательно включают нормативные правовые акты современного и прошлых периодов, в частности указы Президиума Верховного Совета СССР, постановления Совета министров СССР, приказы МВД СССР; «большой объем работ по истории СССР, истории органов внутренних дел СССР, имеющих непосредственное отношение к теме» [317].

Повышению достоверности исследования служит информация, содержащаяся в сообщениях средств массовой информации, сводах органов статистики, в документах МВД России, в результатах социологических исследований и др.

Анализ исторического процесса эволюции деятельности органов внутренних дел как в Российской империи, в СССР, так и в Российской Федерации свидетельствует о том, что *в охране общественного порядка разных периодов отмечается много схожих проблем*: дефицит кадров, недостаточная квалификация служащих, излишняя бюрократизация аппарата и др.

Общественный порядок является частью системы общественной безопасности и составным элементом национальной безопасности, поэтому *эффективность обеспечения охраны должна зависеть от организационно-правового построения органов внутренних дел, взаимодействия с обществом, социальной стабильности и от продуманной законодательно-уголовной политики.*

Однако в доктрине уголовного права *не сложилась целостная концепция о понятии и механизме уголовно-правового регулирования сферы общественной безопасности и общественного порядка.*

Содержание административно-правового способа охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловливается предметом административного права, поэтому возникает *интерес правоведов к проблемам правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.*

Как отмечается в исследованиях такого типа, особую актуальность приобретает вопрос о максимально полной законодательной регламентации административно-процессуальной деятельности сотрудников полиции, «так как при проведении любых публичных мероприятий существует угроза нарушения прав и свобод других лиц, общественной нравственности, порядка и безопасности» [379].

Охрана общественного порядка имеет достаточно существенные особенности, что может служить мотивом для дальнейшего исследования не только правоведов, но и историков.

Так, изучение практики привлечения граждан, особенно молодежи, к организации охраны общественного порядка базируется не только на основах государственной молодежной политики, но и на архивных материалах.

В разных источниках выделяются положительные или отрицательные стороны деятельности органов внутренних дел, а также недостатки, трудности, обусловленные объективными и субъективными причинами, возникавшими в процессе исторического развития страны.

Исследование процесса обеспечения охраны общественного порядка влечет за собой *комплексную разработку темы и большую поисковую работу.* Осложняет изучение темы закрытость фондов ведомственных архивов, недоступность текущей статистики, как общей, так и ведомственной, за конкретный изучаемый отрезок времени.

Установление особенностей общественно-политического, экономического развития региона, ситуации, сложившейся на Дальнем Востоке в конкретный период, позволяет глубже понять историческое прошлое охраны общественного порядка.

Научно-практическое значение монографии заключается в том, что основные положения и выводы могут быть использованы для разработки современной концепции общественного порядка и общественной безопасности страны и отдаленных от центра регионов России.

Авторы надеются, что результаты методологического и историографического исследования будут способствовать деятельности органов внутренних дел при разработке и создании актов, регламентирующих общественные отношения, и практике их применения.

Настоящее издание позволит оказать необходимую методологическую помощь аспирантам, адъюнктам, научно-педагогическому составу образовательных организаций, а также студентам, курсантам и слушателям при написании ими теоретических и прикладных научных исследований по теме, посвященной общественному порядку, общественной или национальной безопасности.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты современного периода*

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12.12.1993 : с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в Риме 04.11.1950 : с изм. от 24.06.2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : от 30.12.2001 № 195-ФЗ : ред. от 01.07.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Уголовный кодекс Российской Федерации : от 13.06.1996 № 63-ФЗ : ред. от 01.07.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ : ред. от 02.07.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О безопасности : федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ : ред. от 09.11.2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О государственной охране : федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ : ред. от 30.04.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О государственной службе российского казачества : федер. закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ : ред. от 30.12.2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ : ред. от 11.06.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О полиции : федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ : ред. от 11.06.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

* Акты современного периода (с учетом принятия новых редакций) выделены в списке источников в соответствии с предложенной во введении к монографии и в подразд. 2.1 периодизацией отечественной историографии охраны общественного порядка и государственной политики в сфере общественной безопасности: первый период – с конца XVII до начала XX в. (дореволюционный), второй период – с 1918 по 1990 г. (советский), третий период – с 1991 по 2000 г. (постсоветский), четвертый – с 2001 г. по настоящее время (современный).

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ : ред. от 02.07.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ : ред. от 31.12.2017. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О занятости населения в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 : ред. от 02.07.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О защите прав потребителей : закон Рос. Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 : ред. от 11.06.2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом Рос. Федерации 14.11.2013, № Пр-2685. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 09.08.1995 № 835 : ред. от 17.10.2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 02.07.2021 № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. II, ст. 5351.

18. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 15.10.1999 № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5011.

19. Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы : указ Президента Рос. Федерации от 09.08.2020 № 505 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 32, ст. 5259.

20. Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества : утв. Президентом Рос. Федерации 02.07.2008, № Пр-1355 : [утратила силу в связи с изданием указа Президента Рос. Федерации от 09.08.2020 № 505] // Президент России : [сайт]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/639> (дата обращения: 16.09.2020).

21. О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции : приказ МВД России от 16.09.2002 № 900 : [утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 31.12.2012 № 1166] // Рос. газ. – 2002. – 27 нояб.

22. Об участии граждан в охране общественного порядка: пояснит. зап. к проекту федерального закона № 146414-5. – Не действует. – Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Памятники законодательства, нормативные правовые акты, официальные и программные документы, архивные материалы советского и постсоветского периодов*

23. Гос. арх. Амур. обл. (ГААО). – Ф. 114. – Оп. 1. – Д. 15. – Л. 2.

24. ГААО. – Ф. 1411. – Оп. 1.

25. Гос. арх. Рос. Федерации. – Ф. 9412. – Оп. 1. – Д. 97. – Л. 88.

26. Гос. арх. Хабаров. края (ГАХК). – Ф. 2. – Оп. 2. – Д. 238. – Л. 47.

27. ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 4. – Д. 15.

28. ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 4. – Д. 32.

29. ГАХК. – Ф. Р-1832. – Оп. 1.

30. ГАХК. – Ф. Р-864. – Оп. 1.

31. ГАХК. – Ф. 137. – Оп. 14. – Д. 1176.

32. ГАХК. – Ф. 137. – Оп. 14. – Д. 1177. – Л. 64.

33. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята ВС СССР 07.10.1977 : ред. от 14.03.1990: [фактически утратила силу на территории Рос. Федерации в связи с принятием постановления Верхов. совета Рос. Федерации от 12.12.1991 № 2014-1]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации : федер. закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ : [утратил силу на основании федер. закона от 03.07.2016 № 227-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 6, ст. 711.

35. О милиции : закон Рос. Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 : [утратил силу с 01.03.2011 в связи с принятием федер. закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ] // Вед. Съезда нар. депутатов и Верхов. совета Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1991. – № 16, ст. 503.

36. Об общественных объединениях : закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 : [утратил силу на территории Рос. Федерации в связи с принятием федер. законов от 19.05.1995 № 82-ФЗ, от 11.07.2001 № 95-ФЗ] // Изв. – 1990. – 17 окт.

37. Об общих началах государственной молодежной политики в СССР : закон СССР от 16.04.1991 № 2114-1 : [утратил силу на терри-

* О выделении в списке источников документов в соответствии с периодизацией отечественной историографии охраны общественного порядка и государственной политики в сфере общественной безопасности см. в сноске на с. 115.

тории Рос. Федерации с 01.09.2013 в связи с принятием федер. закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»] // Изв. – 1991. – 5 мая.

38. О введении в действие Положения об административных управлениях краевых (областных) исполнительных комитетов : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 08.08.1930 : [утратило силу в связи с изданием постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 01.01.1932] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1930. – № 37, ст. 468.

39. О волостных исполнительных комитетах (положение) : декрет ВЦИК от 18.03.1920 : [утратил силу в связи с изданием постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1920. – № 20, ст. 108.

40. О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка : постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 20.05.1974 № 379 : [утратило силу на территории Рос. Федерации в связи с изданием постановления Правительства Рос. Федерации от 17.07.1995 № 733 // Свод законов Союза Совет. Социалист. Респ. – 1990. – т. 10, с. 249.

41. О порядке изменения кодексов, утвержденных Всероссийским центральным исполнительным комитетом : постановление ВЦИК от 07.07.1923 // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1923. – № 54, ст. 530.

42. О рабочей милиции : постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917 : [фактически утратило силу] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1917. – № 1, ст. 15.

43. О сельских исполнителях : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27.03.1924 : [утратил силу в связи с изданием постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 10.05.1932] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1924. – № 28, ст. 266.

44. О сельских исполнителях : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.03.1932 : [утратило силу в связи с изданием постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1936] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1932. – № 44, ст. 194.

45. О сельских исполнителях : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1936 : [утратило силу в связи с изданием Указа Президиума ВС РСФСР от 11.08.1972] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1936. – № 7, ст. 40.

46. О судебной практике по делам о хулиганстве : постановление Пленума Верхов. суда СССР от 29.04.1939 : [утратило силу в связи с изданием постановления Пленума Верхов. суда СССР от 14.03.1963 № 1] // Сб. действующих постановлений Пленума и директивных писем Верхов. суда СССР. – 1941.

47. Об изменении статьи 176 Уголовного кодекса РСФСР : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.06.1926 : [утратил силу в связи с из-

данием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1926. – № 33, ст. 269.

48. Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел : постановление ЦИК СССР от 10.07.1934 : [утратило силу в связи с изданием указа Президиума ВС СССР от 19.01.1961] // Собр. законодательства Союза Совет. Социалист. Респ. – 1934. – № 36, ст. 283.

49. Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска : постановление СНК РСФСР от 25.05.1930 : [утратило силу в связи с изданием постановления СНК РСФСР от 29.04.1932] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1930. – № 25, ст. 324.

50. Об организации советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция) : постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 : [фактически утратило силу] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1918. – № 75, ст. 813.

51. Об утверждении Конституции (основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : постановление Чрезвычайн. XVII Всерос. съезда Советов от 21.01.1937 : [утратило силу в связи с принятием Конституции (основного закона) РСФСР от 12.04.1978, утв. декларацией ВС РСФСР от 12.04.1978] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1937. – № 2, ст. 11.

52. Об утверждении Положения о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при Совете народных комиссаров РСФСР : постановление СНК РСФСР от 04.10.1931 : [утратило силу в связи с изданием Постановления Совмина РСФСР от 08.04.1947 № 273] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1931, № 59, ст. 431.

53. Об утверждении Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 28.03.1927 : [утратило силу в связи с изданием постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1932] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1927. – № 47, ст. 315.

54. Об утверждении текста Конституции (основного закона) РСФСР : постановление XII Всерос. съезда Советов от 11.05.1925 : [утратило силу в связи с принятием Конституции (основного закона) РСФСР, утвержденной постановлением Чрезвычайного XVII Всерос. съезда Советов 21.01.1937] // Собр. узаконений Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1925. – № 30, ст. 218.

55. Положение об административных отделах окружных исполнительных комитетов ДВК // ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 3. – Д. 39. – Л. 83–84.

56. Положение об участковом инспекторе милиции в сельских местностях : утв. НКВД РСФСР 31.05.1930, № 300 // Бюл. финансово-го и хозяйств. законодательства. – 1930. – № 21.

57. О дворниках и ночных сторожах : инструкция НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 21.01.1927 // Бюл. Нар. комиссариата внутр. дел Рос. Совет. Федер. Социалист. Респ. – 1927. – № 4.

58. Об организации сельских общественных судов и реорганизации примирительных камер при сельсоветах в сельские общественные суды : циркуляр Наркомюста РСФСР от 20.12.1930 № 148 // Совет. юстиция. – 1931. – № 1.

59. Благовещенску сто лет (1858–1958) : сб. док. и материалов / сост.: Л.Г. Штилерман, В.А. Шарапов, Л.И. Гаврилова, Э.В. Казанская ; Центр. гос. арх. РСФСР Дальнего Востока. Архив. отд. УВД Амур. облисполкома. – Благовещенск, 1959. – 575 с.

60. Из истории Всероссийской Чрезвычайной комиссии, 1917–1921 гг. : сб. докл. / сост.: А.К. Гончаров, И.А. Дорошенко, М.А. Козичев, Н.Н. Павлович ; ред. коллегия: Г.А. Белов [и др.]. – М. : Госполитиздат, 1958. – 551 с.

61. О хозяйственном положении Советского Союза и политике партии : доклад активу Ленингр. организации о работе пленума ЦК ВКП(б) 13 апр. 1926 г. – М. : Госполитиздат, 1952. – 36 с.

62. Об отмене обязательного постановления ДРК от 06.02.1926 «О борьбе с пьянством и хулиганством в сельских местностях ДВК» : протокол заседания президиума Далькрайисполкома от 24.12.1926 № 58 // ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 3. – Д. 21. – Л. 186.

63. Программа КПСС : принята XXII съездом КПСС. – М. : Политиздат, 1961. – 143 с.

Памятники законодательства, нормативные правовые акты, архивные материалы дореволюционного периода*

64. 30 апреля 1649 года. Наказ о градском благочинии // История права и государства России : учеб.-метод. пособие по изучению памятников русского права / под ред. В.П. Сальникова ; СПб. : Ун-т МВД России, 2005. – С. 39–40.

65. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е, т. 37, № 39087.

66. Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями // Дворец книги – Ульяновская областная

* О выделении в списке источников документов в соответствии с периодизацией отечественной историографии охраны общественного порядка и государственной политики в сфере общественной безопасности см. в сноске на с.115.

научная библиотека имени В. И. Ленина : [сайт]. – URL: <http://simlib.ru/handle/123456789/2378> (дата обращения: 12.05.2019).

67. Наказ Комиссии о составлении проекта нового Уложения // Екатерина II : [сайт]. URL: <http://ekaterina-ii.niv.ru/ekaterina-ii/dokumenty/dopolnenie-k-bolshomu-nakazu-glava-xxi.htm> (дата обращения: 18.10.2021).

68. О средствах к исправлению полиции в городах : указ от 24.10.1803 // Рос. гос. ист. арх. Дальнего Востока. – Ф. 1286. – Оп. 1 (715). – Д. 32а. – Л. 90–92.

69. Повесть временных лет / пер. Д. С. Лихачева, О. В. Творогова ; коммент. А. Г. Боброва, С. Л. Николаева, А. Ю. Чернова при участии А. М. Введенского, Л. В. Войтовича. – СПб. : Вита Нова, 2012. – 507 с.

70. Положение о корпусе жандармов от 16 сентября 1867 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II, т. 42, № 44956.

71. Положение о негласном полицейском надзоре : утв. 01.03.1882 // Helpiks.org : [сайт]. URL: <https://helpiks.org/1-60906.html> (дата обращения: 01.02.2019).

72. Свод законов Российской империи // Классика российского права: проект компании «КонсультантПлюс» при поддержке издательства «Статут» и Юридической научной библиотеки издательства «Спарк» : [сайт]. – URL: <https://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 12.05.2021).

73. Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений Российской империи 1832 года // Рос. криминол. взгляд. – 2005. – № 2–4.

74. Соборное уложение 1649 года // Сайт Конституции Российской Федерации. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2001/> (дата обращения: 18.10.2021).

75. Судебник 1497 года // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под общ. ред. О. И. Чистякова ; отв. ред. тома А. Д. Горский. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 70.

76. Указ о заповедных летах 1581 года // Краткая история России : [сайт]. – URL: <https://istoriyakratko.ru/pravlenie-ryurikovichy/vnutrennyaya-politika/ukaz-o-zapovednyh-letah-1581-goda.html> (дата обращения: 18.10.2021).

77. Уложение [Алексея Михайловича] // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1-е, т. 1, № 7157.

78. Устав благочиния (или полицейский) // Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы : [сб. законодат. актов] / сост. и авт. вступит. статей В. А. Томсинов. – М. : Зерцало, 2011.

Официальные статистические сведения

79. Официальная статистика «преступлений экстремистской направленности» за 2005 год, предоставленная в ООН // СОВА: информационно-аналитический центр : [сайт]. – URL: <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2008/08/d13981/> (дата обращения: 12.03.2020).

80. Преступность и правонарушения (1995–1999) : статист. сб. – М. : ГИЦ МВД России, 2000. – 179 с.

81. Сводный отчет по Российской Федерации о лицах, совершивших преступления, за январь – декабрь 2004 г. – М., 2004.

82. Состояние преступности в России (за январь – декабрь 2006 года) : статист. сб. – М. : ГИАЦ МВД России, 2007.

83. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2020 года. – М. : ГИАЦ МВД России, 2021. – 66 с.

Научные, научно-популярные, словарно-энциклопедические, учебные, массово-политические издания

84. Алидин В.И. Государственная безопасность и время (1951–1986) / В.И. Алидин. – М. : Изографус, 2001. – 445 с.

85. Амирбеков К.И. История развития российской прокуратуры : учеб. пособие / К.И. Амирбеков, Т.А. Селиверстов. – М., 2002. – 72 с.

86. Андреев А.Ф. Воспитание личного состава советской милиции в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма : лекция / А.Ф. Андреев, В.В. Новиков. – М., 1971. – 22 с.

87. Анучин Е. Н. Исследования о проценте сосланных в Сибирь в период 1827–1846 годов: материалы для уголовной статистики России / Е. Н. Анучин. – СПб. : тип. Майкова, 1873. – 246 с.

88. Аузан А.А. Переучреждение государства: общественный договор / А.А. Аузан. – М. : Европа, 2006. – 105 с.

89. Ахмадеев Ф.Х. Становление и развитие органов советской милиции и исправительно-трудовых учреждений : учеб. пособие / Ф.Х. Ахмадеев, Н.А. Катаев, А.Г. Хабибулин. – Уфа : УВШ МВД РФ, 1993. – 214 с.

90. Базаров А.А. Кулак и агроГУЛАГ : [коллективизация на Урале] / А.А. Базаров. – Челябинск : Юж.-Урал. кн. изд-во, 1991. – 319 с.

91. Байтин М.И. Политическая власть и государство / М.И. Байтин. – Саратов, 1972. – 239 с.

92. Биленко С.В. На бессменном посту / С.В. Биленко. – М. : Знание, 1969. – 48 с.

93. Биленко С.В. Советская милиция России: организация советской рабоче-крестьянской милиции РСФСР и ее деятельность по

охране революционного порядка (1917–1920 гг.) : учеб. пособие / С. В. Биленко. – М. : Акад. МВД СССР, 1976. – 96 с.

94. Биленко С. В. Этапы развития советской милиции : учеб. пособие для школ подготовки мл. и сред. начальствующего состава и учеб. пунктов МВД–УВД / С. В. Биленко, Н. П. Максименко. – М. : МВД СССР, 1972. – 54 с.

95. Болгов В. И. История органов внутренних дел : учеб.-метод. пособие / В. И. Болгов, А. Т. Скилягин. – СПб. : С-Петербург. ун-т МВД России, 1999. – 68 с.

96. Большой юридический словарь / [В. А. Белов и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2. изд., перераб. и доп. – М. : ИН-ФРА-М, 2003. – 703 с.

97. Быков В. В. Методы науки / В. В. Быков. – М. : Наука, 1974. – 215 с.

98. Верхось В. П. Красная гвардия в Октябрьской революции / В. П. Верхось. – М., 1976. – 264 с.

99. Виссаров А. В. Правопорядок в Российской Федерации и его обеспечение (теория и практика) : моногр. / А. В. Виссаров. – М. : Закон и порядок : ЮНИТИ, 2004. – 258 с.

100. Виттенберг Г. Б. Меры борьбы с хулиганством / Г. Б. Виттенберг. – Иркутск, 1959. – 72 с.

101. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – 7-е изд. – Пг. ; Киев : Н. Я. Оглоблин, 1915. – 699 с.

102. Власов В. А. Советский государственный аппарат (основные принципы организации и деятельности) / В. А. Власов. – М. : Госюриздат, 1951. – 424 с.

103. Власов В. И. История судебной власти в России : в 2 кн. / В. И. Власов. – М., 2003–2004.

104. Власть: криминологические и правовые проблемы / Рос. криминол. ассоц., Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка. – М. : Рос. криминол. ассоц., 2000. – 399 с.

105. Воробьев Р. А. Советская милиция Приамурья (1917–1925 гг.) : учеб. пособие / Р. А. Воробьев. – Хабаровск : ХВШ МВД СССР, 1989. – 90 с.

106. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801–1917 : в 4 т. / Федер. арх. служба России. Рос. гос. ист. арх. Гос арх. Рос. Федерации ; [отв. сост. Д. И. Раскин]. – СПб. : Наука, 1998–2004.

107. Вышинский А. Беспощадно карать дезорганизаторов тыла / А. Вышинский. – М. : Госполитиздат, 1941. – 14 с.

108. Гвоздкова Л. И. Сталинские лагеря на территории Кузбасса (30-40-е гг.) / Л. И. Гвоздкова. – Кемерово : КГУ, 1994. – 273 с.

109. Гойман-Калинский И. В. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие / И. В. Гойман-Калинский, Г. И. Иванец,

В.И. Червонюк ; под общей ред. В.И. Червонюка. – М. : КолосС, 2003. – 544 с.

110. Голинков Д.Л. Крушение антисоветского подполья в СССР / Д.Л. Голинков. – М., 1975.

111. Гольдман В.С. В.И. Ленин и становление советской милиции / В.С. Гольдман. – М., 1970. – 34 с.

112. Гонюхов С.О. МВД России. 200 лет на страже закона и правопорядка : [моногр.] / С.О. Гонюхов, В.И. Горобцов. – М. : Рейттаръ, 2002. – 236 с.

113. Гонюхов С.О. Советская и российская милиция в мундире 1943–2001 гг. : учеб. пособие / С.О. Гонюхов, В.И. Горобцов. М. : Рейттаръ, 2001. – 127 с.

114. Гранат Н.Л. Социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел / Н.Л. Гранат ; под ред. А.П. Косицына. – М. : Акад. МВД СССР, 1985. – 144 с.

115. Григонис Э.П. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации : моногр. / Э.П. Григонис, О.В. Харченко. – СПб. : С.-Петербург. ин-т гуманитар. образования, 2007. – 205 с.

116. Гутман М.Ю. Петроградская рабоче-крестьянская милиция в первые годы советской власти (1917–1920 гг.) : учеб. пособие / М.Ю. Гутман. – Л. : ВПУ МВД СССР, 1978. – 80 с.

117. Даль В.И. Толковый словарь русского языка: современная версия / В.И. Даль. – М. : Эксмо, 2000. – 735 с.

118. Данилов А.А. Рождение сверхдержавы СССР в первые послевоенные годы / А.А. Данилов, А.В. Пыжиков. – М. : РОССПЭН, 2001. – 302 с.

119. Действительно народная / Л.Н. Александров, Л.Г. Асаутов, С.В. Биленко [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1977. – 397 с.

120. Дементьев Н.В. Участие трудящихся в охране общественного порядка в СССР / Н.В. Дементьев. – М., 1960. – 136 с.

121. Добролюбов Н.А. Избранные философские произведения : в 2 т. / Н.А. Добролюбов. – М. : Госполитиздат, 1948.

122. Дорохов В.Ж. История органов внутренних дел : учеб. пособие / В.Ж. Дорохов. – Хабаровск : РИО ДВЮИ России, 2015. – 228 с.

123. Дубровин Н.Ф. Отечественная война в письмах современников (1812–1815) / Н.Ф. Дубровин. – СПб., 1882. – 691 с.

124. Еропкин М.И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М.И. Еропкин, Л.Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.

125. Еропкин М.И. Краткий очерк развития организационных форм советской милиции (1917–1930) / М.И. Еропкин. – М. : МВД СССР, 1957. – 30 с.

126. Еропкин М.И. Развитие органов милиции Советского государства / М.И. Еропкин. – М. : ВШ МООП СССР, 1967. – 87 с.

127. Еропкин М. И. Становление советской милиции : учеб. пособие / М. И. Еропкин. – Горький : Горьков. ВШ МВД СССР, 1979. – 95 с.
128. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / М. И. Еропкин. – М., 1965. – 215 с.
129. Еропкин М. И. Участие трудящихся в охране общественного порядка / М. И. Еропкин. – М. : ВШ МВД СССР, 1959. – 80 с.
130. Жуковский В. С. Лубянская империя НКВД, 1923–1939 / В. С. Жуковский. – М. : Вече, 2001. – 350 с.
131. Зима В. Ф. Голод в СССР 1946–1947 годов: происхождение и последствия / В. Ф. Зима. – М. : ИРИ, 1996. – 265 с.
132. Зубкова Е. Ю. Послевоенное советское общество: политика и повседневность. 1945–1953 / Е. Ю. Зубкова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 229 с.
133. Иванов В. А. Миссия Ордена: механизм массовых репрессий в Советской России в конце 20-х – 40-х гг. (на материалах Северо-Запада РСФСР) / В. А. Иванов. – СПб. : ЛИСС, 1997. – 461 с.
134. Иванова Г. М. ГУЛАГ в системе тоталитарного государства / Г. М. Иванова. – М. : Первый печ. двор, 1997. – 227 с.
135. Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков : [моногр.] / И. А. Исаев. – М. : Норма, 2007. – 415 с.
136. История ГАИ: к 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский [и др.]; под ред. В. А. Фёдорова. – М., 1996. – 301 с.
137. История органов внутренних дел Алтая : моногр. / [Е. В. Суверов, Ю. Н. Москвитин, В. М. Антропов, Е. В. Миронов]. – Барнаул : БЮИ МВД России. – 347 с.
138. История органов внутренних дел Советского государства (вопросы по методологии и историографии). – М., 1981.
139. История органов внутренних дел Советского государства : учеб. пособие. – М., 1986. – 144 с.
140. История советского уголовного права / А. А. Герцензон, Ш. С. Грингауз, Н. Д. Дурманов [и др.]. – М., 1948. – 465 с.
141. История советской милиции : в 2 т. / С. М. Крылов (рук.), А. П. Косицын, С. В. Биленко [и др.] ; под ред. Н. А. Щелокова. – М., 1977.
142. Кабанов П. А. Тоталитарная преступность должностных лиц Советского государства : учеб. пособие / П. А. Кабанов. – Нижнекамск : Нижнекам. фил. Моск. гуманитар.-экономич. ин-та, 1999. – 44 с.
143. Карева М. П. Право и нравственность в социалистическом обществе / М. П. Карева. – М., 1951. – 184 с.
144. Карташов Н. Н. Организационно-правовые основы деятельности вневедомственной охраны : учеб. пособие / Н. Н. Карташов. – Н. Новгород : ГВШ МВД СССР, 1990. – 68 с.

145. Карташов Н. Н. Становление и развитие службы БХСС в системе ОВД / Н. Н. Карташов. – Н. Новгород, 1991.
146. Кечежян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечежян. – М., 1958. – 187 с.
147. Кизилов И. И. Основные этапы истории советской милиции / И. И. Кизилов. – М. : ВШ МВД СССР, 1969. – 159 с.
148. Киссис М. П. Основные этапы истории советской милиции : учеб. пособие для учеб. пунктов МООП – УООП / М. П. Киссис. – М. : МООП РСФСР, 1965. – 29 с.
149. Коваленко А. Ю. Оформление системы административного и военного управления в России в первой четверти XIX века / А. Ю. Коваленко. – Комсомольск-на-Амуре, 2000. – 176 с.
150. Коваль И. Я. История советской милиции / И. Я. Коваль. – М. : Госюриздат, 1967. – 61 с.
151. Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования / И. Д. Ковальченко. – М. : Наука, 1987. – 440 с.
152. Колпакиди А. И. Спецслужбы Российской империи: уникальная энциклопедия / А. И. Колпакиди, А. М. Север. – М. : Эксмо : Яуза, 2010. – 765 с.
153. Конюс Э. М. Пути развития советской охраны материнства и младенчества (1917–1940) / Э. М. Конюс. – М. : Центр. ин-т усовершенствования врачей, 1954. – 404 с.
154. Коровин В. В. История отечественных органов безопасности : учеб. пособие / В. В. Коровин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 1998. – 253 с.
155. Коротченков Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : моногр. / Д. А. Коротченков. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2006. – 117 с.
156. Костин В. И. История российской милиции : учеб. пособие / В. И. Костин. – Н. Новгород, 1997.
157. Кошелкин А. Б. Предупреждение правонарушений среди безнадзорных подростков / А. Б. Кошелкин. – М., 1985. – 23 с.
158. Краткий педагогический словарь пропагандиста / сост.: М. Н. Колмакова, В. С. Суров ; под общ. ред. М. И. Кондакова, А. С. Вишнякова. – М. : Политиздат, 1984. – 319 с.
159. Краткий политический словарь / В. П. Абаренков [и др.]. – М. : Политиздат, 1987. – 509 с.
160. Криминология : учеб. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. – М. : БЕК, 1998. – 566 с.
161. Кудрявцев В. Н. Политическая юстиция в СССР / В. Н. Кудрявцев, А. И. Трусов. – М. : Наука, 2000. – 364 с.
162. Курский Д. И. Избранные статьи и речи / Д. И. Курский. – М., 1948. – 198 с.

163. Ленин В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В.И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Госполитиздат, 1958–1965.
164. Лосев М.П. Содержание заключенных в тюрьмах / М.П. Лосев. – М., 1957. – 27 с.
165. Лунев А.Е. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская ; под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 136 с.
166. Макеев В.В. История милиции России (знаменательные даты, события) / В.В. Макеев. – Ростов н/Д., 1998.
167. Макеев В.В. Милиция Российской Федерации: история и современность : хронолог. справ. / В.В. Макеев. – Ростов н/Д., 1997.
168. Макеев В.В. Становление и развитие милиции на Дону : моногр. / В.В. Макеев, И.В. Иванцова. – Ростов н/Д., 1999. – 76 с.
169. Маньковский Б.С. Проблема ответственности в уголовном праве / Б.С. Маньковский. – М., 1949. – 124 с.
170. Марковин Н.Е. Уничтожение фашистских шпионов и диверсантов / Н.Е. Марковин. – М. : Молодая гвардия, 1942. – 63 с.
171. Маркс К. Сочинения : в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Госполитиздат, 1955–1974.
172. Масалов А.Г. Российское казачество в начале XXI века / А.Г. Масалов. – Ставрополь, 2008. – 300 с.
173. Министерство внутренних дел. 1902–2002: исторический очерк / под. общ. ред. Р.Г. Нургалиева. – М., 2004. – 647 с.
174. Морозов Н.А. ГУЛАГ в Коми крае, 1929–1956 / Н.А. Морозов. – Сыктывкар : СГУ, 1997. – 189 с.
175. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности : учеб. пособие / Л.А. Морозова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 253 с.
176. Мулукаев Р.С. Аппараты системы органов внутренних дел Советского государства по борьбе с преступностью на различных исторических этапах / Р.С. Мулукаев, А.Я. Малыгин. – М. : Акад. МВД РФ, 1995. – 25 с.
177. Мулукаев Р.С. История органов внутренних дел / Р.С. Мулукаев, Т.И. Желудкова, В.Т. Смоляков. – М., 1984. – 91 с.
178. Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел в материалах их информационных подразделений : МВД – 200 лет : учеб. пособие / Р.С. Мулукаев, А.Е. Епифанов, О.К. Чабан. – Волгоград : Волгогр. юрид. ин-т, 1997. – 264 с.
179. Мулукаев Р.С. Милиция России (1917–1993 гг.): историко-правовой очерк / Р.С. Мулукаев, Н.Н. Карташов. – Орел, 1995. – 236 с.
180. Мулукаев Р.С. Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел / Р.С. Мулукаев, Н.И. Ципуренко, Е.В. Баранов. – М., 1985. – 100 с.

181. Мулукаев Р.С. Организация управления советской милицией / Р.С. Мулукаев. – М. : Акад. МВД СССР, 1976. – 44 с.
182. Мулукаев Р.С. Советская милиция: этапы развития / Р.С. Мулукаев, А. Я. Малыгин. – М., 1985. – 148 с.
183. Мулукаев Р.С. Функция советской милиции по предупреждению преступлений (1917–1984 гг.) : учеб. пособие / Р.С. Мулукаев, В.М. Суслов. – М., 1991. – 91 с.
184. Мурзин Д.М. Развитие исправительно-трудовой колонии как основного вида ИТУ / Д.М. Мурзин. – Рязань, 1978. – 50 с.
185. На страже закона и порядка. Страницы истории пензенской милиции / А.Д. Гуляков, Н.Б. Баранова, А.Н. Куличенко [и др.]. – Пенза, 2003. – 112 с.
186. Некрасов В.Ф. Внутренние войска советского государства (1917–1977 гг.) / В.Ф. Некрасов. – М. : Акад. МВД СССР, 1980. – 356 с.
187. Некрасов В.Ф. На страже интересов Советского государства. История строительства войск ВЧК – ОГПУ – НКВД – МВД / В.Ф. Некрасов. – М. : Воениздат, 1983. – 368 с.
188. Некрасов В.Ф. Тринадцать «железных» наркомов: история НКВД – МВД от А.И. Рыкова до Н.А. Щелокова, 1917–1982 / В.Ф. Некрасов. – М., 1995. – 412 с.
189. Нерсисянц В.С. Теория государства и права : крат. учеб. курс / В.С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2005. – 261 с.
190. Новейший философский словарь. – Мн. : Интерпрессервис ; Книжный дом, 2001. – 1280 с.
191. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М., 2008. – 944 с.
192. Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II : в 2 т. / С.С. Ольденбург. – [Репринт. воспроизведение]. – М. : Феникс, 1992.
193. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк / [подгот.: В.Ф. Некрасов и др.]. – М. : Объед. ред. МВД России, 1996. – 21 с.
194. Остроумов С.С. Преступность и ее причины в дореволюционной России / С.С. Остроумов. – М. : Изд-во МГУ, 1980. – 204 с.
195. От городского до инспектора ГИБДД. Иллюстрированная история службы / сост. В.И. Суковицин. – М., 2002. – 287 с.
196. Павлова И.В. Сталинизм: становление механизма власти / И.В. Павлова. – Новосибирск : Сибир. хронограф, 1993. – 230 с.
197. Петрухин И.Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью) / И.Л. Петрухин. – М. : Юрист, 1999. – 392 с.
198. Петухов Н.А. История военных судов России / Н.А. Петухов ; под ред. и с предисл. В.М. Лебедева. – М. : НОРМА, 2003. – 345 с.

199. Пехтерев А. Ф. Принципы советского государственного управления в деятельности органов внутренних дел / А. Ф. Пехтерев. – Омск, 1983. – 75 с.
200. Пионтковский А. А. Сталинская конституция и проект Уголовного кодекса СССР / А. А. Пионтковский. – М., 1947. – 42 с.
201. Пихоя Р. Г. Советский Союз: история власти, 1945–1991 / Р. Г. Пихоя. – М. : Изд-во РАГС, 1998. – 734 с.
202. Политический режим и преступность. Проблемы политической криминологии : [моногр.] / под ред. В. Н. Бурлакова [и др.]. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2001. – 359 с.
203. Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин [и др.]. – М. : Наука, 1995. – 316 с.
204. Полянский А. И. Ежов. История «железного» наркома / А. И. Полянский ; предисл. Т. К. Гладкова. – М. : Вече, 2003. – 413 с.
205. Потемкин Ф. Железная дисциплина, стойкость – залог нашей победы / Ф. Потемкин. – М. : Госполитиздат, 1942. – 20 с.
206. Преступность в СССР (1917–1970 гг.). / С. Б. Алимов [и др.]. – М., 1979.
207. Преступность, общество, государство: проблемы социогенеза. Опыт междисциплинарного теоретико-прикладного исследования / Ю. Е. Аврутин, В. М. Егоршин, В. П. Сальников, С. М. Шапиев. – СПб., 2003.
208. Проблемы охраны общественного порядка и безопасности личности административно-правовыми средствами / под общ. ред. А. П. Лончакова. – Хабаровск : Изд-во ХГТУ, 2002. – 368 с.
209. Прокопенко В. Н. Советская милиция (1917–1920 гг.) / В. Н. Прокопенко, В. М. Романов. – М., 1965. – 112 с.
210. Прокуратура против преступности: страницы истории / [авт.-сост. Р. Н. Зинуров]. – Уфа : Гилем, 2001. – 137 с.
211. Рабочая книга социолога / под общ. ред. Ю. Г. Волкова. – М., 1983.
212. Рассказов Л. П. Деятельность карательно-репрессивных органов по реализации нового политического курса большевиков (1921–1927 гг.) : учеб. пособие / Л. П. Рассказов. – Уфа : Уфим. высш. шк., 1993. – 146 с.
213. Рассказов Л. П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в советском государстве. 1917–1941 гг. / Л. П. Рассказов. – Уфа : Уфим. высш. шк., 1994. – 465 с.
214. Российское казачество : науч.-справ. изд. / Рос. акад. наук, Ин-т этнологии и антропологии ; [О. В. Агафонов и др.]. – М., 2003. – 880 с.

215. Рузавин Г.И. Методы научного исследования / Г.И. Рузавин. – М., 1974. – 237 с.
216. Санакоев М.П. Из истории Юго-Осетинской областной милиции (1921–1945 гг.) / М.П. Санкоев. – Цхинвали : Ирыстон, 1987. – 131 с.
217. Семенов В.М. Деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка : моногр. / В.М. Семенов. – Барнаул, 2002. – 118 с.
218. Сидоров А.А. Великие битвы уголовного мира. История профессиональной преступности Советской России : в 2 т. / А.А. Сидоров. – Ростов н/Д., 1999.
219. Сидоров В.С. Против зла: история ростовской милиции / В.С. Сидоров. – Ростов н/Д., 1997. – 544 с.
220. Сказания о русской земле / сост. А.Д. Нечволодов. – Ч. 1: С древнейших времен до расцвета русского могущества при Ярославе Мудром. – М., 1913. – 316 с.
221. Словарь по этике / под ред. И.С. Кона. – М. : Политиздат, 1983. – 445 с.
222. Словарь русских синонимов // Classes.RU : [сайт]. – URL: <https://classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms.htm> (дата обращения: 12.08.2021).
223. Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы в советской России / А.С. Смыкалин. – Екатеринбург, 1997. – 364 с.
224. Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / А.П. Косицын, Р.С. Мулукаев, С.В. Биленко [и др.]; под ред. А.В. Власова. – М. : Юрид. лит., 1987. – 335 с.
225. Современный толковый словарь русского языка Ефремовой // Словари и энциклопедии на Академике : [сайт]. – URL: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/efremova/> (дата обращения: 12.12.2021).
226. Соколов Б.В. Наркомы страха: Ягода, Ежов, Берия, Абакумов / Б.В. Соколов. – М. : АСТ-пресс, 2002. – 382 с.
227. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск : Ом. высш. шк. милиции, 1993. – 501 с.
228. Соловьев С.М. История России с древнейших времен : в 15 кн. / С.М. Соловьев. – М. : Соцэкгиз, 1959–1966.
229. Социальные условия и преступность : программа комплекс. криминол. исслед. / [подгот. А.Б. Сахаровым, М.М. Бабаевым, Л.А. Волошиной и др.]. – М. : Всесоюз. ин-т по изуч. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1979. – 156 с.
230. Старцев В.И. Очерки истории Петроградской Красной гвардии и рабочей милиции (март 1917 – апрель 1918 г.) / В.И. Старцев. – Л. : Наука, 1965. 310 с.

231. Степанов О. А. Правовые основы обеспечения охранительной функции государства в условиях использования новых информационных технологий : учеб. пособие / О. А. Степанов. – М., 2000. – 71 с.
232. Стецовский Ю. И. История советских репрессий : в 2 т. / Ю. И. Стецовский. – М., 1997.
233. Суверов Е. В. Деятельность милиции по борьбе с преступностью в Сибири (20–30-е годы XX века) : моногр. / Е. В. Суверов, Д. Е. Кузнецов. – М. : Проспект. – 128 с.
234. Суверов Е. В. Образование и функционирование Сибирского исправительно-трудового лагеря НКВД СССР (Сиблага) в 1929–1941 гг. : моногр. / Е. В. Суверов. – Барнаул : Барнаул. юрид. ин-т МВД России, 2016. – 124 с.
235. Судоплатов П. А. Спецоперации: Лубянка и Кремль 1930–1950 гг. : [воспоминания генерал-лейтенанта НКВД] / П. А. Судоплатов. – М. : ОЛМА-пресс, 1997. – 686 с.
236. Сухарев А. Я. Историческая судьба российской прокуратуры: научно-публицистический очерк / А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2000. – 24 с.
237. Сыдорук И. И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы / И. И. Сыдорук. – М. : Юнити : Закон и право, 2003. – 245 с.
238. Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
239. Таболина Т. В. Государство и казаки: опыт взаимодействия / Т. В. Таболина. – Ростов н/Д. : СКАГС, 2001. – 30 с.
240. Тельнов С. М. Коммунистическая партия – организатор частей особого назначения по борьбе с контрреволюцией в 1921–1922 годах / С. М. Тельнов. – М., 1961.
241. Теория государства и права / под ред. И. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов : СВШ МВД России, 1995. – 559 с.
242. Теребилов В. И. Записки юриста / В. И. Теребилов. – М. : Глобус, 1993. – 127 с.
243. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 526 с.
244. Толковый словарь русского языка / под. ред. Д. В. Дмитриева. – М. : Астрель ; АСТ, 2003. – 1582 с.
245. Троцкий Л. М. Третье отделение при Николае I / Л. М. Троцкий. – М., 1930. – 139 с.
246. Угроватов А. П. НЭП и законность (1921–1929 гг.) / А. П. Угроватов ; отв. ред. В. В. Белковец. – Новосибирск, 1997. – 106 с.
247. Уйманов В. Н. Репрессии. Как это было... (Зап. Сибирь в конце 20-х – нач. 50-х гг.) / В. Н. Уйманов ; под ред. Ю. В. Куперта. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1995. – 334 с.

248. Упоров И. В. Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития / И. В. Упоров. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. – 608 с.

249. Хвичия П. Очерки истории грузинской советской милиции (1921–1931) / П. Хвичия. – Тбилиси : Сабчота Сакартвело, 1977. – 251 с.

250. Ходасевич А. П. Дальневосточная милицейская (Хабаровская краевая школа милиции). Очерки / А. П. Ходасевич. – Хабаровск : Хабаров. кн. изд., 1971. – 133 с.

251. Цыпкин Г. Л. Красная гвардия – ударная сила пролетариата в Октябрьской революции: по материалам Центрального промышленного района Урала и Поволжья / Г. Л. Цыпкин, Р. Г. Цыпкина. – М., 1977. – 375 с.

252. Цыпкина Р. Г. Сельская Красная гвардия в Октябрьской революции / Р. Г. Цыпкина. – М. : Наука, 1970. – 230 с.

253. Шапко В. М. В. И. Ленин – создатель социалистической законности / В. М. Шапко. – М. : Госполитиздат, 1965. – 143 с.

254. Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование : а 2 т. / Н. К. Шильдер. – СПб., 1897–1898.

255. Энциклопедический словарь : в 86 т. / изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – Репр. изд. – СПб. : ПОЛРАДИС, 1890–1907.

256. Юрьев С. С. Правовой статус общественных объединений / С. С. Юрьев. – М., 1995. – 219 с.

257. Ярославцева Т. А. История ЖКХ: методология и историография проблемы : моногр. / Т. А. Ярославцева. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2010. – 172 с.

Статьи в научных, научно-популярных, общественно-политических изданиях, на сетевых ресурсах

258. 10 лет рабоче-крестьянской милиции // Административ. вестн. – 1927. – № 10-11. – С. 10–11.

259. Александров Н. Г. Законность и правопорядок в социалистическом обществе / Н. Г. Александров // Совет. гос-во и право. – 1955. – № 5. – С. 10–13.

260. Борьба с «терроризмом в головах» // Рос. газ. – 2004. – 9 дек.

261. Зезина М. Р. Социальная защита детей-сирот в послевоенные годы / М. Р. Зезина // Вопр. истории. – 1999. – № 1. – С. 128.

262. Зима В. Ф. Послевоенное общество: голод и преступность (1946–1947 гг.) / В. Ф. Зима // Отечеств. история. – 1995. – № 5. – С. 45–59.

263. Ионова В. Я. Мероприятия Советского государства по охране и защите детей (1917–1935 гг.) / В. Я. Ионова // Уч. зап. Ом. пед. ин-та. – 1962. – Вып. 15. – С. 181–202.

264. История казачества в России // РИА Новости : [сайт]. – URL: <https://ria.ru/20100526/238451459.html> (дата обращения: 15.10.2020).

265. История, культура и обряды российского казачества // Энциклопедия Кавказа: региональный портал. – URL: <https://tanci-kavkaza.ru/kazaki/> (дата обращения: 15.10.2020).

266. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления / В.Г. Карташов // Конституц. и муниципал. право. – 2007. – № 19. – С. 33–38.

267. Козлов А.Г. Из истории колымских лагерей (1932–1937 гг.) / А.Г. Козлов // Краевед. зап. – Магадан, 1991. – Вып. 17. – С. 61–91.

268. Козлов А.Г. Из истории колымских лагерей (конец 1937 – 1938 гг.) / А.Г. Козлов // Краевед. зап. – Магадан, 1993. – Вып. 19. – С. 117–143.

269. Кокурин А.И. МВД: структура, функции, кадры (1946–1953) / А.И. Кокурин, Н.В. Петров // Свобод. мысль. – 1997. – № 12.

270. Колпаков П.А. Становление внутренней стражи Российской империи 1811–1816 гг.: историко-правовой аспект / П.А. Колпаков // Ист., философ., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. – 2015. – № 10-3 (60). – С. 95–99.

271. Коротченков Д.А. Административно-правовые методы пресечения правонарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность при проведении массовых мероприятий / Д.А. Коротченков // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе : сб. ст. IV всерос. науч.-практ. конф. – Пенза, 2005.

272. Коротченков Д.А. Массовые беспорядки как разновидность социального конфликта: история и современность / Д.А. Коротченков // Научно-техническое и экономическое сотрудничество стран АТР в XXI веке : тр. IV междунар. науч. конф. творч. молодежи, 12–14 апреля 2005 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2005. – Т. 4.

273. Коротченков Д.А. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны при проведении массовых мероприятий / Д.А. Коротченков // Научно-технические проблемы транспорта, промышленности и образования : тр. регионал. науч.-техн. конф. творч. молодежи, 18–19 апреля 2006 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2006. – Т. 2.

274. Коротченков Д.А. Организационная система государственного управления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Д.А. Коротченков // Научно-технические проблемы транспорта,

промышленности и образования : тр. регионал. науч.-техн. конф. творч. молодежи, 18–19 апреля 2006 г. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2006. – Т. 2.

275. Коротченков Д. А. Особенности организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения крупномасштабных массовых мероприятий / Д. А. Коротченков, А. В. Рябцев // Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях : материалы межрегионал. межвуз. науч.-практ. конф. – Хабаровск : НОУ ВПО «Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права», 2005. – Вып. VIII.

276. Коротченков Д. А. Проблемы обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях : материалы межрегионал. межвуз. науч.-практ. конф. – Хабаровск : НОУ ВПО «Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права», 2005. – Вып. VIII.

277. Коротченков Д. А. Проблемы правового регулирования организации и проведения публичных мероприятий / Д. А. Коротченков // Закон и право. – 2006. – № 7. – С. 30–31.

278. Коротченков Д. А. Совершенствование административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий / Д. А. Коротченков // Современ. право. – 2006. – № 8.

279. Курицын В. М. Участие общественности в осуществлении исправительно-трудовой политики / В. М. Курицын // Тр. высшей шк. МВД СССР. – 1957. – Вып. 2. – С. 279–298.

280. Лукьянов В. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность / В. Лукьянов // Рос. юстиция. – 2001. – № 8. – С. 55–56.

281. Малыгин А. Я. Организационные и правовые основы предупреждения преступлений милицией в период строительства социализма / А. Я. Малыгин, В. М. Суслов // Организация профилактики правонарушений органами внутренних дел : тр. Акад. МВД СССР. – М., 1982.

282. Мулукаев Р. С. У истоков советской милиции / Р. С. Мулукаев // Совет. милиция. – 1975. – № 7. – С. 64–65.

283. Некрасов В. Ф. Проблемы организационного построения и взаимоотношений органов государственной безопасности и органов внутренних дел / В. Ф. Некрасов // Ист. чтения на Лубянке. – М., 2000.

284. Николаев П. Ф. Развитие и совершенствование советской милиции в восстановительный период (1921–1925 гг.) / П. Ф. Николаев // Тр. Ом. ВШ. – Омск, 1976. – Вып. 22. – С. 110–127.

285. От комиссара народных имуществ // Изв. Совета трудящихся Амур. Социалист. Федератив. Респ. – 1918. – № 97. – С. 1 // Газеты периода Первой мировой и Гражданской войн 1914–1922 : [сайт]. – URL: <https://newspapers.historyrussia.org/blagoveshchensk/Известия%20Совета%20Трудящихся%20Амурской%20Социалистической%20Федеративной%20Республики/1918/97> (дата обращения: 15.02.2018).

286. От комиссара продовольствия // Изв. Совета трудящихся Амур. Социалист. Федератив. Респ. – 1918. – № 97. – С. 1 // Газеты периода Первой мировой и Гражданской войн 1914–1922 : [сайт]. – URL: <https://newspapers.historyrussia.org/blagoveshchensk/Известия%20Совета%20Трудящихся%20Амурской%20Социалистической%20Федеративной%20Республики/1918/97> (дата обращения: 15.02.2018).

287. От комиссара финансов // Изв. Совета трудящихся Амур. Социалист. Федератив. Респ. – 1918. – № 97. – С. 1 // Газеты периода Первой мировой и Гражданской войн 1914–1922 : [сайт]. – URL: <https://newspapers.historyrussia.org/blagoveshchensk/Известия%20Совета%20Трудящихся%20Амурской%20Социалистической%20Федеративной%20Республики/1918/97> (дата обращения: 15.02.2018).

288. Панкратов И. Ф. Широкий фронт государственных органов и общественных организаций в борьбе с преступностью / И. Ф. Панкратов // Социалист. законность. – 1968. – № 1.

289. Пионтковский А. А. Основные вопросы практики применения указа 4 июня 1947 г. «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественно имущества» / А. А. Пионтковский // Социалист. законность. – 1951. – № 1.

290. Погосян Э. С. Внештатное сотрудничество как вид гласного содействия граждан правоохранительным органам / Э. С. Погосян // Закон и право. – 2018. – № 9. – С. 158–159.

291. Поляков Ю. А. Как отразить многомерность истории / Ю. А. Поляков // Новая и новейшая история. – 2003. – № 4. – С. 3–10.

292. Проблемы лично-профессиональной пригодности в профотборе кандидатов на службу в органы внутренних дел и оценки надежности сотрудника / А. В. Караваев, В. М. Крук, И. Н. Носс, В. М. Виноградов // Психопедагогика в правоохран. органах. – 2015. – № 3 (62). – С. 106–113.

293. Пчелин В. Г. Укрепление и развитие связей партии с массами (1953–1962 гг.) / В. Г. Пчелин // Вопр. истории КПСС. – 1963. – № 3.

294. Ренев А. За искоренение хищений социалистической и личной собственности / А. Ренев // Социалист. законность. – 1949. – № 6.

295. Ростопчин Ф. В. Тысяча восемьсот двенадцатый год. Воспоминания / Ф. В. Ростопчин // Рус. старина. – 1889. – № 12. – С. 689.

296. Салтыков А. Г. Ленинские положения об организации и работе советской милиции / А. Г. Салтыков // Вопросы государства и права в трудах В. И. Ленина : [сб. ст. / отв. ред.: В. С. Андреев, Е. Ф. Борисов]. – Душанбе, 1968.

297. Севастьянов Ф. Л. «Высшая полиция» в России / Ф. Л. Севастьянов // Министерство внутренних дел России: страницы истории (1802–2002 гг.) / под. ред. В. П. Сальникова. – СПб., 2001. – С. 67–83.

298. Суверов С. Е. Деятельность советской милиции на Алтае по борьбе с преступностью и охране общественного порядка (1917 – июнь 1941 гг.) / С. Е. Суверов, Ю. Н. Москвитин // Актуал. проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2017. – № 17-2. – С. 242–245.

299. Тадевосян В. С. В. И. Ленин о детях и борьбе с преступностью несовершеннолетних / В. С. Тадевосян // Социалист. законность. – 1958. – № 4. С. 13–17.

300. Чузавков Л. М. Некоторые проблемы историографии советской милиции / Чузавков Л. М. // История органов внутренних дел советского государства (вопросы методологии и историографии). – М., 1981. – С. 35–49.

301. Шадрин В. М. Оренбургское казачье войско как полицейская сила в механизме Российского государства в период становления и укрепления абсолютной монархии / В. М. Шадрин // История правоохран. органов России : сб. науч. тр. – Челябинск, 2000. – С. 26–49.

Диссертации и авторефераты диссертаций

302. Абдрахманов А. И. Место и роль НКВД в государственном механизме Башкирской Советской Автономной Республики (1919–1925 гг.) : дис... канд. юрид. наук / А. И. Абдрахманов. – М., 2000. – 171 с.

303. Абдулатипов А. М. Проблемы борьбы с бандитизмом (уголовно-правовой и криминологический анализ) : дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Абдулатипов. – Ростов н/Д., 1998. – 189 с.

304. Адилов А. Н. Теоретические, правовые и организационные основы совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Н. Адилов. – М., 2010. – 49 с.

305. Андреева И. А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Андреева. – Челябинск, 2011. – 20 с.

306. Арнаутов Г. Я. Забота Коммунистической партии и советского правительства об охране детей и строительство детских домов в РСФСР в период 1917–1925 гг. : автореф. дис. ... канд. пед. наук / Г. Я. Арнаутов. – М., 1952. – 19 с.

307. Афанасов О.В. История Озерного лагеря в Иркутской области (1948–1963 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / О.В. Афанасов. – Иркутск, 2001. – 251 с.

308. Баглай Ю.В. Уголовно-правовая охрана сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: по данным Приволжского округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Баглай. – М., 2010. – 31 с.

309. Березин А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Березин. – Саратов, 2015. – 26 с.

310. Бескоровайный А.П. Борьба с преступностью и обеспечение общественного порядка в послевоенном СССР (1945–1953 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А.П. Бескоровайный. – М., 2008. – 17 с.

311. Бессмертный А.К. Административно-правовые меры воздействия за нарушения общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Бессмертный. – Харьков, 1990. – 16 с.

312. Блок А.Ю. Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953–1985 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / А.Ю. Блок. – М., 2004. – 23 с.

313. Бородин С.С. Организация охраны общественного порядка на основе комплексного использования сил и средств органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Бородин. – СПб., 1995. – 17 с.

314. Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Бочаров. – М., 1992. – 24 с.

315. Бредихин И.Д. Административно-деликтное законодательство субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Д. Бредихин. – Воронеж, 2012. – 24 с.

316. Бровко П.В. Социологические и правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с территориальными объединениями казачества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.В. Бровко. – М., 1996. – 22 с.

317. Буняева К.В. Организационно-правовые основы осуществления функций советской милиции по охране общественного порядка (1962–1985) на материалах Центрально-Черноземного региона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Буняева. – М., 2005. – 23 с.

318. Бычков В.Ф. Становление и развитие советской милиции Мордовии и ее деятельность по охране общественного порядка в период строительства социализма (1917–1937) : дис. ... канд. юрид. наук / В.Ф. Бычков. – М., 1982. – 218 с.

319. Валиуллин Ф.Ф. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф.Ф. Валиуллин. – Казань, 2012. – 27 с.

320. Васильев А.М. Охрана общественного порядка в СССР в послевоенный период (1945–1953 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / А.М. Васильев. – М., 2009. – 34 с.

321. Вениосов А.В. Деятельность советской милиции по реализации решений местных органов власти в сфере охраны общественного порядка в период строительства социализма (1917–1936 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А.В. Вениосов. – М., 1986. – 19 с.

322. Волков Е.Д. Роль советских и партийных органов в создании милиции в первые годы советской власти (ТАССР) : дис. ... канд. ист. наук / Е.Д. Волков. – Казань, 1984. – 210 с.

323. Воронкова Н.В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Н.В. Воронкова. – Уфа, 2007. – 22 с.

324. Гаджиев А.Ш. Роль местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ш. Гаджиев. – Махачкала, 2012. – 26 с.

325. Гарина О.В. Организационно-правовые основы деятельности Министерства внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности и общественного порядка в Российской империи: 1881 – февраль 1917 г. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Гарина. – М., 2011. – 26 с.

326. Гегамов А.Р. Насильственные преступления против общественной безопасности и общественного порядка и уголовно-правовой механизм назначения справедливого наказания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Р. Гегамов. – Саратов, 2011. – 22 с.

327. Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка: организационные и правовые вопросы : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Герасименко. – М., 2008. – 26 с.

328. Герасимова Г.Г. Борьба коммунистической партии и советского правительства с детской беспризорностью в период восстановления народного хозяйства (на материалах Московской и Ленинград-

ской губерний) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. / Г. Г. Герасимова. – М., 1971. – 26 с.

329. Голованев И. В. Правовые основы и организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (по материалам архива внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Голованев. – М., 1992. – 22 с.

330. Девятков В. Ю. Участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900–1921 гг.): историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Девятков. – Челябинск, 2013. – 25 с.

331. Денисенко О. А. Организация деятельности милиции общественной безопасности Управления внутренних дел субъектов Российской Федерации по обеспечению общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Денисенко. – М., 2000. – 19 с.

332. Додин Е. В. Основания административной ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Додин. – М., 1965. – 15 с.

333. Дубяга В. Ф. Формирование психологической готовности воина оперативных частей внутренних войск МВД России к деятельности по охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. психол. наук / В. Ф. Дубяга. – М., 1998. – 24 с.

334. Дятлов Г. А. Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка органами местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Дятлов. – Ростов н/Д., 2011. – 27 с.

335. Загидуллин Р. И. Правоохранительная функция современного российского государства (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук / Р. И. Загидуллин. – Уфа, 2004. – 184 с.

336. Зыбин С. Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Ф. Зыбин. – СПб., 1997. – 52 с.

337. Иванов П. В. Частная детективная и охранная деятельность: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Иванов. – СПб., 1998. – 203 с.

338. Индриков З. Я. Организация и деятельность детских комнат милиции как органов социальной профилактики правонарушений несовершеннолетних (1935–1977 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З. Я. Индриков. – М., 1981. – 20 с.

339. Исрафилов И. М. Организация деятельности МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации по управлению службой участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Исрафилов. – М., 2003. – 26 с.

340. Ищук Г. В. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений против общественного порядка и общественной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. В. Ищук. – Рязань, 2005. – 24 с.

341. Карпенко Т. А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Карпенко. – Омск, 2015. – 30 с.

342. Кваша Л. Ф. Негосударственные субъекты правоохранительной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Ф. Кваша. – М., 1996. – 22 с.

343. Кириллов В. М. История репрессий на Урале, 1920-е – начало 50-х гг.: на материале Нижнетагильского региона : дис. ... д-ра ист. наук / В. М. Кириллов. – Н. Тагил, 1996. – 308 с.

344. Клименко А. С. Особенности охраны общественного порядка в условиях межнациональных конфликтов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Клименко. – М., 1992. – 24 с.

345. Ковалёва Е. М. Организационно-правовые основы деятельности советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ (1945–1960 гг) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Ковалёва. – М., 2002. – 22 с.

346. Ковальчук А. С. Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка и их применение органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ковальчук. – Хабаровск, 2003. – 21 с.

347. Козловский А. Б. Участие общественности в борьбе с правонарушениями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Козловский. – М. : МЮИ МВД России, 1998. – 21 с.

348. Колчеманов М. В. Правовое и организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с негосударственными (частными) охранными и детективными структурами: по материалам ГУВД г. Москвы : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Колчеманов. – М., 2008. – 216 с.

349. Кондалова Н. А. Обеспечение внутренней безопасности и общественного порядка в российской провинции в первой половине XIX в.: по материалам Пензенской губернии : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Н. А. Кондалова. – Самара, 2015. – 22 с.

350. Коновалова И. А. Деятельность городских и районных органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Коновалова. – М., 2004. – 25 с.

351. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. М. Кононов. – М., 2000. – 51 с.

352. Коротченков Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Коротченков. – Хабаровск, 2006. – 23 с.

353. Кравцов В. М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций : дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Кравцов. – М., 1991. – 251 с.

354. Крапивина Н. С. Правовое регулирование деятельности государственных органов по обеспечению общественного порядка в предвоенное десятилетие: на материалах Ленинграда. Историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Крапивина. – СПб., 1998. – 27 с.

355. Куделич А. В. Уголовно-правовая охрана общественного порядка в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Куделич. – М., 2000. – 43 с.

356. Кузнецов Д. Е. Деятельность советской милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в западной Сибири 1925–1937 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Д. Е. Кузнецов. – Барнаул, 2016. – 25 с.

357. Кустышев А. Н. Подневольный труд в Ухто-Ижемском лагере НКВД – МВД СССР при освоении недр Коми АССР в 1938–1955 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. Н. Кустышев. – Сыктывкар, 2000. – 24 с.

358. Макарейко Н. В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Макарейко. – Н. Новгород, 1996. – 19 с.

359. Макаров Л. Т. Деятельность партийных организаций Белоруссии по идейно-политическому воспитанию работников милиции (1966–1970 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Л. Т. Макаров. – Минск, 1982. – 20 с.

360. Макеев А. А. Правовое регулирование деятельности региональных государственных органов по обеспечению общественного порядка в 1917–1941 годах: на материалах Марийского края. Историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Макеев. – СПб., 2003. – 24 с.

361. Малыгин А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики (20-е годы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Я. Малыгин. – М., 1992. – 37 с.

362. Мартиросова Н. В. Психологическое обеспечение расстановки кадров в подразделениях охраны общественного порядка органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. психол. наук / Н. В. Мартиросова. – СПб., 2014. – 25 с.

363. Матвеев Т. Г. Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Г. Матвеев. М., 1998. – 24 с.

364. Мельников О. Ю. Административно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Ю. Мельников. – М., 2009. – 22 с.

365. Мизилина Л. Ю. Постоянные комиссии по социалистической законности и охране общественного порядка местных Советов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Ю. Мизилина. – М., 1990. – 24 с.

366. Мить А. А. Численность и состав заключенных Сибирского исправительно-трудового лагеря (1942–1960 гг.) : автореферат дис. ... канд. ист. наук / А. А. Мить. – Кемерово, 1997. – 25 с.

367. Мотрович И. Д. Предупреждение и пресечение органами внутренних дел (полицией) административных правонарушений в сфере общественного порядка, связанных с потреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции и появлением в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Д. Мотрович. – Хабаровск, 2015. – 36 с.

368. Мулукаев Р. С. Организационно-правовые проблемы становления советской милиции (1917–1920 гг.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. С. Мулукаев. – М., 1979. – 34 с.

369. Надикова О. А. Организация деятельности милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью на территории Чувашии: 1917–1930 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / О. А. Надикова. – Казань, 2011. – 26 с.

370. Низаметдинов А. М. Региональные особенности организации и правового регулирования профилактики нарушений общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Низаметдинов. – М., 2003. – 23 с.

371. Новиков А. В. Преступления против общественного порядка, сопряженные с посягательством на собственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Новиков. – Саратов, 2009. – 24 с.

372. Овчинникова Л. И. Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. И. Овчинникова. – М., 2007. – 27 с.

373. Озеров А. А. Казачество в современном российском обществе: институционально-политический анализ : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / А. А. Озеров. – Ростов н/Д., 2006. – 49 с.

374. Павлов А. Н. Петроградская милиция: ее развитие и деятельность в условиях НЭПа (1921–1925 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. Н. Павлов. – СПб., 1995. – 21 с.

375. Павлова И. В. Механизм власти и строительство сталинского социализма : автореферат дис. ... д-ра ист. наук / И. В. Павлова. – Новосибирск, 2002. – 56 с.

376. Пахоменко А. Г. Деятельность советской милиции по борьбе с пьянством и алкоголизмом в период 1917–1930 гг. (по материалам РСФСР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Пахоменко. – М., 1984. – 23 с.

377. Пашутина О. С. Вандализм как преступление против общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Пашутина. – Ростов н/Д., 2009. – 27 с.

378. Петриков В. Т. Забота Коммунистической партии и советской власти об охране детей и их воспитание в школьных детских домах Белорусской ССР : автореф. дис. ... канд. пед. наук / В. Т. Петриков. – М., 1954. – 15 с.

379. Пивоваров Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Пивоваров. – Омск, 2017. – 22 с.

380. Помазков П. В. Борьба с преступлениями против общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Помазков. – Ростов н/Д., 2004. – 26 с.

381. Потапенкова И. В. Административно-правовое регулирование участия объединений граждан в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Потапенкова. – М., 2011. – 25 с.

382. Прокофьев В. Ф. Становление и развитие форм взаимодействия молодежных организаций и органов внутренних дел в охране общественного порядка (1917–1941 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ф. Прокофьев. – М., 1991. – 25 с.

383. Рассказов Л. П. ВЧК – ГПУ – ОГПУ – НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917–1941 гг.) : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. П. Рассказов. – СПб., 1994. – 587 с.

384. Савичев В. В. Поощрительные нормы административного права и их применение в сфере общественного порядка (по материалам Белорусской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Савичев. – М., 1991. – 28 с.

385. Саромсоков Р. А. Влияние общественных институтов на формирование хозяйственного порядка в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Р. А. Саромсоков. – Волгоград, 2004. – 23 с.

386. Сафронова Л. А. Обеспечение внутренней безопасности и общественного порядка в Российской империи 1806–1814 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Л. А. Сафронова. – СПб., 2004. – 20 с.

387. Севастьянов С. С. Развитие форм участия трудящихся в охране общественного порядка в РСФСР в период построения социализма (1917–1936 гг.): дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Севастьянов. – М., 1984. – 188 с.

388. Сидорцов Р. В. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. В. Сидорцов. – М., 2005. – 26 с.

389. Сим А. В. Функция охраны прав и свобод личности в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Сим. – Н. Новгород, 2004. – 24 с.

390. Симонов В. Л. Организация патрульно-постовой службы милиции по охране общественного порядка в крупных промышленных городах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Л. Симонов. – М., 1996. – 20 с.

391. Симонов Н. С. Создание в СССР военной промышленности и формирование советского военно-промышленного комплекса (1920–1950-е гг.): проблемы экономического роста, структура, организация производства, управление : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Н. С. Симонов. – М., 1999. – 40 с.

392. Скрипкина Ю. Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования: конституционно-правовые и организационные основы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Г. Скрипкина. – СПб., 2009. – 32 с.

393. Слепнев Е. А. Развитие организационно-правовых форм взаимодействия советской милиции с органами общественной самодеятельности по охране общественного порядка (на материалах РСФСР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Слепнев. – М., 1992. – 22 с.

394. Смирнова Н. В. Деятельность органов НКВД – МВД в борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью в Ленинграде и Ленинградской области (1941–1949 гг.) (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Смирнова. – СПб., 1997. – 241 с.

395. Солдатов А. А. Теоретические, организационно-правовые и финансовые основы формирования муниципальных органов охраны общественного порядка (муниципальной милиции) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Солдатов. – Волгоград, 2004. – 26 с.

396. Солодов И. А. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного

порядка при проведении публичных мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Солодов. – М., 2010. – 21 с.

397. Сулейманов А. М. Организационно-правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и органов местного самоуправления по охране общественного порядка: на примере Северо-Западного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Сулейманов. – СПб., 2010. – 21 с.

398. Сумин А. В. Реализация органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Сумин. – Белгород, 2010. – 21 с.

399. Талакин К. В. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений против общественной безопасности и общественного порядка, совершаемых осужденными в исправительных учреждениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Талакин. – Рязань, 2004. – 26 с.

400. Терентьев С. А. Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Терентьев. – М., 2009. – 22 с.

401. Терещенко О. В. Криминализация и социальный порядок российского общества в условиях глобализационных процессов современности : автореф. дис. ... канд. филос. наук / О. В. Терещенко. – Краснодар, 2020. – 27 с.

402. Тот Ю. В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Ю. В. Тот. – СПб., 2003. – 38 с.

403. Точка А. В. Преступления против общественного порядка: криминализация, систематизация, уголовно-правовое содержание : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Точка. – Краснодар, 2015. – 21 с.

404. Убарьков В. Г. Административно-правовое положение горрайоргана внутренних дел как субъекта охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Убарьков. – М., 1993. – 19 с.

405. Усатов С. В. Роль казачьих общественных объединений при поддержании порядка в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. социол. наук / С. В. Усатов. – Краснодар, 2010. – 28 с.

406. Усова С. Е. Типология административно-правовой организации механизма исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка и безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Е. Усова. – Хабаровск, 2010. – 23 с.

407. Устьянцев В. Г. Организационно-правовые основы деятельности органов милиции Ленинграда и Ленинградской области по обеспечению охраны общественного порядка и борьбе с пре-

ступностью (1956–1970 гг.) (теоретический и историко-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Г. Устьянцев. – СПб., 1998. – 19 с.

408. Федин С.А. Деятельность милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в 1945–1953 гг. (на материалах Нижнего Поволжья) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / С.А. Федин. – Астрахань, 2007. – 19 с.

409. Федоренко С.А. Борьба с уголовной преступностью и обеспечение общественного порядка на Северном Кавказе: 1917–1928 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / С.А. Федоренко. – М., 2010. – 33 с.

410. Федосеев С.П. Партийное руководство советской милицией в первые годы НЭПа (1921–1925) : дис. ... канд. ист. наук / С.П. Федосеев. – Саратов, 1983. – 228 с.

411. Ханзина Е.Г. Проблема общественного порядка в истории философии (V в. до н. э. – начало XIX в.) : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Е.Г. Ханзина. – Мурманск, 2019. – 33 с.

412. Харьбин А.Ю. Административно-правовые меры обеспечения прав граждан в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Хабырин. – Орел, 2010. – 22 с.

413. Хомяков И.Д. Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Д. Хомяков. – М., 2013. – 27 с.

414. Чибурова Е.А. Деятельность милиции Алтайского края по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в 1945–1953 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Е.А. Чибурова. – Кемерово, 2010. – 26 с.

415. Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР (становление и развитие правовых и организационных основ) : дис. ... д-ра юрид. наук / В.М. Шамаров. – М., 1999. – 342 с.

416. Шамаров В.М. Организационно-правовые основы политико-воспитательной работы в советской милиции (1917–1936) : дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Шамаров. – М., 1982.

417. Шахназаров И.Я. Концепция создания и становление советской судебной системы на региональном уровне: 1917 – конец 1920-х гг. (на материалах Пензенской губернии) : дис. ... канд. ист. наук / И.Я. Шахназаров. – Пенза, 2003. – 215 с.

418. Шашков В.Я. Раскулачивание в СССР и судьбы спецпереселенцев, 1930–1954 гг. : дис. ... д-ра ист. наук / В.Я. Шашков. – М., 1995. – 427 с.

419. Шефрукова С.Т. Категории общественный порядок и правопорядок в истории отечественной политико-правовой мысли и их обеспечение в российском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Т. Шефрукова. – Краснодар, 2010. – 32 с.

420. Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Б. Южаков. – Челябинск, 2004. – 22 с.

421. Юсенис Г.Ю. Административно-правовой статус муниципальных органов охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.Ю. Юсенис. – М., 2004. – 22 с.

422. Яницкий Ю.А. Соотношение преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок: теория, законодательство, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Яницкий. – Красноярск, 2009. – 27 с.

423. Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Ястребова. – М., 2012. – 23 с.

Научное издание

Ярославцева Татьяна Александровна, д-р ист. наук

Вериков Василий Викторович

**Охрана общественного порядка.
Теория. Методология исторического исследования**

Редактор *И. В. Кравцова*

Подписано в печать 21.01.2022. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 8,6. Тираж 500 экз. (1-й завод – 1–70 экз.). Заказ № 1.
Дальневосточный юридический институт МВД России.
Редакционно-издательский отдел. Типография.
680020, г. Хабаровск, пер. Казарменный, 15.