

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

С.В. Ханин

ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ К ПАРТНЕРСТВУ
(ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ
УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ)

Учебное пособие

Нижний Новгород
НА МВД России
2019

УДК 351.743
ББК 67.401.133.1
X19

Рецензенты:

кандидат юридических наук *А.П. Стоцкий*
(Санкт-Петербургский университет МВД России);
кандидат юридических наук, доцент *А.В. Червяковский*
(Омская академия МВД России)

Ханин С.В.

X19 От взаимодействия к партнерству (организационно-правовой опыт участия населения в обеспечении общественной безопасности): учебное пособие / С.В. Ханин. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2019. – 79 с.

В учебном пособии рассматриваются тенденции, методы и характерные особенности становления и развития взаимодействия сотрудников полиции и населения. Анализ опыта организации взаимодействия доказывает, что взаимодействие полиции и населения, являясь закономерным процессом, способствует укреплению и расширению возможностей в реализации одной из важнейших государственных функций – обеспечения правопорядка и безопасности. Перспектива наращивания эффективности взаимодействия полиции и населения во многом определяется не только совершенствованием правового регулирования и организационных форм участия населения в охране общественного порядка, но и социально-политическими и экономическими условиями, складывающимися в стране.

Предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов образовательных организаций МВД России, а также сотрудников органов внутренних дел.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Нижегородской академии МВД России

Оглавление

Предисловие.....	4
1. Развитие практики обеспечения правопорядка от государственного периода до установления абсолютизма.....	6
Вопросы для самоконтроля.....	15
2. Опыт правового регулирования участия населения в обеспечении общественного порядка в период от установления абсолютизма до советского периода.....	16
Вопросы для самоконтроля.....	31
3. Организационно-правовые основы эволюции взаимодействия милиции и граждан в советский период.....	32
Вопросы для самоконтроля.....	59
4. Формирование новой модели партнерских отношений в постсоветский период.....	60
Вопросы для самоконтроля.....	73
Заключение.....	74
Литература.....	77

Предисловие

Подготовка данного учебного пособия обусловлена необходимостью ознакомления курсантов и сотрудников органов внутренних дел с эволюцией исторического опыта формирования и реализации объективной потребности власти в привлечении населения к исполнению правоохранительной функции, а в последующем развития основ взаимодействия с органами, обеспечивающими правопорядок.

Анализ отечественного и зарубежного опыта свидетельствует, что результаты деятельности полиции по охране правопорядка, ее эффективность во многом определяются активностью участия и поддержкой со стороны населения усилий сотрудников полиции. Практика организации охраны общественного порядка с участием представителей населения исчисляется не одним столетием и на сегодняшний день сохраняет свою значимость.

Актуальность изучения процесса эволюции взаимодействия органов внутренних дел с населением в обеспечении общественной безопасности определяется следующими факторами:

- поступательным развитием российской государственности;
- объективным развитием системы органов внутренних дел России;
- эволюцией социальной структуры российского общества;
- постоянным расширением задач в обеспечении общественной безопасности.

Взаимодействие как методология и концептуальная основа механизма сотрудничества сил правопорядка и граждан сегодня становится ключевой проблемой в реализации высокопрофессионального подхода к защите жизни, здоровья, имущества граждан. В современных условиях продолжается активный поиск новых форм участия граждан в профилактической работе по обеспечению общественной безопасности, совершенствования организационно-правовых основ партнерских отношений между полицией и гражданским обществом.

Важное место в этом процессе занимает изучение технологий взаимодействия полиции и населения, историко-правового опыта реализации правоохранительной функции с участием граждан и его использование в целях обеспечения безопасности населения от угроз криминального характера.

Становление и развитие правоохранительной функции на различных этапах эволюции государства характеризовалось особенностями не только в выборе сил и средств и состояния качества безопасности, но и наличием инициатив, обеспечением преемственности, разнообразием форм и содержания, используемых в привлечении населения в целях повышения уровня правопорядка.

Формирующийся алгоритм исполнения полицейской функции с участием мотивированных представителей от населения становится с течением времени традицией, содержанием которой является накопленный социумом опыт в решении проблемы обеспечения безопасности. Укреплению и совершенствованию данного взаимодействия способствовали и организационно-правовые мероприятия, проводимые властью, усилия которой концентрировались на создании условий и механизма для эффективного использования взаимодействия полиции и населения в целях обеспечения безопасности.

В отечественной юридической и историко-правовой литературе в современных условиях значительно возрос интерес к исследованиям организации взаимодействия структур полиции и населения в обеспечении охраны правопорядка и общественной безопасности.

Результаты деятельности полиции как социального института постоянно находятся в центре внимания общества. Объясняется это тем, что задачи, возложенные на ОВД, определяются потребностями населения в гарантированной защищенности от угроз криминального характера. Качество реализации этих задач во многом определяется поддержкой и уровнем взаимодействия органов внутренних дел с широкими слоями населения.

1. Развитие практики обеспечения правопорядка от государственного периода до установления абсолютизма

Формирование законодательных основ, регламентирующих развитие органов полиции России и закрепляющих социальную необходимость организации участия населения в обеспечении общественной безопасности и правопорядка как объективной потребности в обеспечении общественной безопасности и правопорядка, сегодня приобретает особую актуальность.

В период вечевой демократии община, используя самоуправленческие начала, обеспечивала общественный порядок и защиту коллективной собственности при непосредственном участии членов этой общины. При этом полицейская функция осуществлялась силами самой общины. В обычаях наших далеких предков содержались правила, которые диктовались потребностью самосохранения общины и разрешения всех противоречий коллективно. К нарушителям родовых правил применялись общественно-карательные санкции. Таким образом, практика привлечения населения к деятельности, связанной с охраной общественного порядка, формированием навыков и практического опыта в обеспечении общественной безопасности, имеет глубокие корни.

Источником права в период формирования Древнерусского государства являлся обычай – нормы обычного права. С X века формируется право княжеского периода. Первым «кодексом законов» Древнерусского государства стала Русская Правда. В ней были узаконены некоторые нормы обычного права, сформулированы нормы, регулирующие привлечение населения к обеспечению правопорядка. Анализ Русской Правды свидетельствует, что инициатива розыска, а также доказывание вины совершившего преступление возлагались на пострадавшего. Отсутствие в Киевской Руси специальных государственных органов, осуществлявших розыск лиц, совершивших преступное деяние, вынуждало пострадавшего искать лиц, которые окажут ему содействие. Это не означало, что представители княжеской

администрации не участвовали в расследовании совершенных преступлений. Они при этом выполняли всего лишь роль арбитра в споре сторон. Таким образом, борьба с преступностью на этапе становления Древнерусского государства имела частно-исковой характер и не рассматривалась как общественно опасное деяние. Особенность противодействия преступлениям проявлялась в личной заинтересованности, в принятии самостоятельного решения потерпевшего на осуществление «гонения следа», привлечении содействия населения с целью розыска лиц, совершивших преступление.

Достаточно обстоятельно организацию данного процесса рассмотрел А.Б. Пресняков¹. Он отмечал, что в старину:

1. Сама заинтересованная сторона производила следствие без участия какой-либо власти.

2. Потерпевший должен был найти доказательства своего иска – свидетелей, поличное.

3. Он сам должен был отыскать преступника путем гонения следа и свода, в том числе «заклича на торгу» – объявления об утрате.

4. Помощь искать приходилось прежде всего у соседей, у тех, кто соберет криком людей на гонение следа.

Таким образом, отыскание преступника осуществлялось обществом, так как на Руси не было специального органа, занимающегося борьбой с уголовной преступностью.

Уместно отметить позицию М.А. Чельцова-Бебутова, который считал, что «свод» и «гонение следа» «являлись способами **коллективной самопомощи** соседских общин, требовавшими участия большого числа близких потерпевшему людей»². Таким образом, в период отсутствия государственности у восточных славян складывалась система **коллективной самопомощи** соседских общин в противодействии преступным деяниям.

¹ См.: Пресняков А.Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. Москва, 1993. С. 430–431.

² Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. Санкт-Петербург, 1995. С. 636.

Постепенно складываются основы государственности, а также факторы, определяющие возникновение органов, исполняющих полицейскую функцию:

- возникновение и развитие частной собственности;
- формирование дворцово-вотчинной системы управления и численной или десятичной системы местного управления;
- развитие права на Руси (Русская Правда);
- углубление социального расслоения общества;
- развитие судопроизводства.

По мере развития феодального общества и не позже начала XI века, как считают Р. Мулукаев и Р. Полубинский¹, появляются лица, занимающие особые государственные должности вирников², мечников³ и емцев⁴, наделенных полномочиями по розыску преступников. Начинает складываться объективная необходимость в оказании помощи со стороны мотивированных представителей населения данной категории должностных лиц в розыске и поимке преступников. Можно утверждать, что основу формирующегося содействия составляли следующие элементы: **обязывание** со стороны власти, существующая **ответственность населения** за бездействие по отысканию преступника или возможное укрывательство его⁵, использование практического навыка в организации самопомощи как мощного инструмента в борьбе с преступлениями и **круговая порука** (схема 1). Содействие с течением времени приобрело всенародный характер, что определяло в условиях Древней Руси возможность формирования у населения навыков, активно используемых в рамках содействия структурам, исполняющими полицейские функции на последующих этапах развития государственности. Поэтому не случайно, анализи-

¹ См.: Мулукаев Р., Полубинский Р. Сказ о сыске // Советская милиция. 1990. № 2. С. 70.

² Вирник – сборщик вир, то есть денежных штрафов в пользу князя за убийство свободного человека.

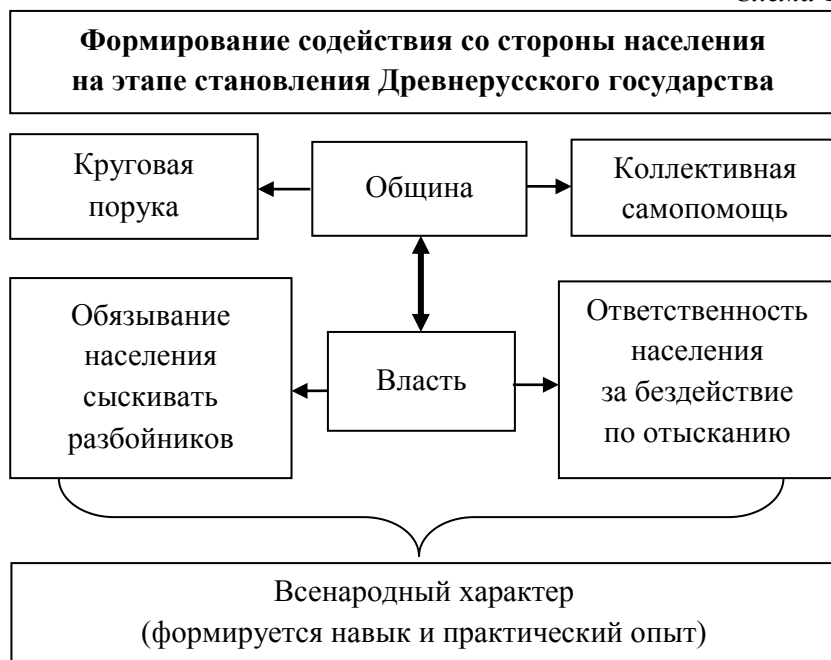
³ Мечник – дружинник князя, судебный служитель.

⁴ Емец – поимщик вора, тот, кто поймал вора или изъязл украденное.

⁵ См.: Пресняков А.Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. Москва, 1993. С. 432.

руя правовое регулирование оказания населением содействия органам, осуществляющим розыск преступников (сыск), А.В. Федоров и А.В. Шахматов пришли к выводу, что данный вид взаимодействия «имеет уже тысячелетнюю историю»¹. Однако идея законности и правопорядка на этом этапе не превратилась на Руси в общезначимую ценность.

Схема 1



Таким образом, традиция привлечения населения к охране общественного порядка, зародившаяся до образования государственности, имеет глубокие корни.

Возникновение и развитие централизованного государства обусловило не только усиление государственной власти,

¹ См.: Федоров А.В., Шахматов А.В. Оперативно-розыскная деятельность и граждане. Научное издание / под ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2001. С. 11.

расширение ее функций, в том числе и в регулировании борьбы с преступностью, но и возникновение новых органов широкой и общей компетенции, выполняющих функции по обеспечению внутренней безопасности. С течением времени меняется и система десятичного управления, которая превратилась в организацию административно-полицейского самоуправления в посадах городов и селениях черносошных крестьян, основу которых составляли сотские и десятские, обеспечивающие общественную безопасность.

Расширяется понятие преступления, изменяется содержание и цель правоохранительной деятельности. Так, если Русская Правда толковала преступление как действие, направленное на нанесение ущерба непосредственно личности, конкретному человеку и его имуществу, то в XV веке преступлением стали признавать и действия, представлявшие угрозу для безопасности государства и общества, что создавало установку¹ не только государственной задачи борьбы с этим злом, но и обязанности населения принимать активное участие в противостоянии преступности. Этому во многом способствовало совершенствование законодательства, в частности принятие судебников 1497 и 1550 годов², а также формирование приказной системы управления. И хотя в Судебнике 1497 года отсутствуют статьи, определяющие содействие населения розыску преступников, в нем мы находим указания на воспрещение ложного доноса («ябедничества»).

В провинциях полицейскую функцию осуществляли назначенные вечем посадские и воеводы, а затем (в XV–XVI вв.) наместники и волостели. В городах широкими полномочиями обладали старосты. С начала XVI века на улицах Москвы появляется ночная стража, сторожа у решеток и застав, которые следят за порядком, пресекают хождение ночами по

¹ См.: Федоров А.В., Шахматов А.В. Оперативно-розыскная деятельность и граждане. Научное издание / под ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2001. С. 11.

² См.: Российское законодательство X–XX веков // Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. Т. 2. Москва, 1985. С. 54–62, 97–120.

городу¹. Все эти должностные лица нуждались в поддержке и помощи со стороны населения.

Необходимо отметить такой важный фактор в организации содействия населения в борьбе с преступностью на этапе становления централизованного государства, как переход в XVI веке инициативы в борьбе с преступниками к государственным органам.

В условиях дальнейшего закрепощения крестьян складывается порядок организации и деятельности центральных и местных государственных органов: Разбойного приказа и губных и земских учреждений, непосредственно участвующих в производстве розыска преступников. И губные, и земские учреждения в борьбе с преступниками использовали содействие населения. В помощь им для выполнения полицейской функции активно привлекалась сельская общественность – сотские и десятские, избиравшиеся из лучших людей на полтора года.

Эта трансформация, во-первых, свидетельствовала о создании специальных органов, занимающегося борьбой с преступностью; во-вторых, определила грань отличительной особенности использования содействия населения в розыске преступников в централизующемся государстве от характера содействия населения в борьбе с преступностью в Древнерусском государстве. Следует согласиться с мнением авторов научного труда «Оперативно-розыскная деятельность и граждане», что «именно в переходе инициативы розыска преступника от обвинителя к государственным органам, а также в переходе от обвинительного процесса к розыскному заключается основное отличие розыска преступников в русском централизованном государстве по праву XV–XVII веков и использования содействия населения в розыске преступников от предшествовавшего ему периода возникновения сыска в Древнерусском государстве»².

¹ См.: Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества. Москва, 2008. С. 20.

² Федоров А.В., Шахматов А.В. Оперативно-розыскная деятельность и граждане. Научное издание / под ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2001. С. 24.

Одним из важных направлений в борьбе с разбоями являлся уголовный сыск. Уголовным сыском начинают заниматься обыщики – особые чиновники, посылаемые в уезды и волости с целью осуществления розыска и поимки преступников, в том числе и при содействии общины¹. Однако недостаточная эффективность их деятельности, допускаемые ими злоупотребления, проявившиеся в стремлении к обогащению за счет местного населения, вызывали среди населения недовольство и критику. По инициативе правительства рождается идея создания представительного органа для осуществления одной из важнейших функций государства – полицейской. Вместо обыщиков, как констатирует С.Н. Жаров, с 1539 года правительство создает институт губных старост сначала в отдельных уездах и волостях, а с середины XVI века – повсеместно. Это была разновидность государственной службы. На губные власти возлагалась обязанность поимки разбойников, при исполнении которой избранники народа умело опирались на моральную основу веры, пользовались доверием и уже испытанной со времен Киевской Руси круговой порукой. Вера служила нравственным обеспечением добросовестной службы, формальным выражением ее было «крестное целование», присяга, принесенная правительству, поэтому «верных голов» именовали еще «целовальниками». Доверие к руководителю сыскного органа оформлялось с двух сторон: доверие народа выражалось в его избрании, а доверие правительства к этим избранникам выражалось в утверждении избранного на должность².

Однако, как отмечает Р.С. Мулукаев, с введением губных органов сыска посылка обыщиков прекратилась, но нена-

¹ См.: Упоминание в Губной Белозерской грамоте и Медынском губном наказе. См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Москва, 1985. С. 213–214, 218.

² См.: *Жаров С.Н.* Борьба с преступностью как всенародное дело: истоки российского опыта // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. I. Санкт-Петербург, 2016. С. 133–134.

долго, поскольку разбои вскоре достигли такого размаха, что правительство вынуждено было посылать не только обыщиков, но и войска¹.

Таким образом, в период становления централизованного государства власть в стремлении расширить возможности содействия народа для обеспечения правопорядка и безопасности не только использует опыт Древней Руси, но и наращивает основы сотрудничества представителей власти и народа в деле обеспечения правопорядка, создавая представительный орган, пользующийся доверием у населения, укрепляя единство интересов сторон и моральных ценностей, пронизывающих данное сотрудничество. Круговая порука проявлялась в возложении ответственности за непринятие мер по борьбе с преступностью не только на избранников – губных старост и целовальников, но и на все население, которое активно привлекалось к взаимодействию с представителями государственных органов².

В XVII веке по мере трансформации от сословно-представительной монархии к абсолютизации царской власти полицейская деятельность стала обозначаться термином «благочиние» и регламентировалась Соборным уложением 1649 года, «Наказом о градском благочинии», указными книгами приказов – Земского, Разбойного, Сыскаго, Тайных дел и Холопьяго, а также указами царя и Боярской думы. По Наказу в столице, а затем и в других городах «для бережения от огня и всякого воровства» использовались объезжие головы, которые с десятскими, назначенными из местного населения, должны были с рогатинами, топорами и водоливными трубами «по улицам и переулкам день и ночь ходить и беречь накрепко, чтобы в улицах и переулках бою и грабежу, и корчмы и табаку и иного какого воровства... не было».

¹ См.: *Мулукаев Р.С.* Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 8.

² См.: *Жаров С.Н.* Борьба с преступностью как всенародное дело: истоки российского опыта // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. I. Санкт-Петербург, 2016. С. 133–134.

В Соборном уложении содержались нормы, регулирующие привлечение населения к поддержанию правопорядка. Так, ст. 12–17 главы 2 Соборного уложения определяли порядок доноса и его проверки, а также меру наказания за ложный донос. Статьи 18 и 19 требовали доносить о заговорах и других «злых умыслах» и устанавливали ответственность за недоносительство¹.

Охрана общественного порядка возлагалась на стрелецкие наряды, патрулировавшие улицы городов в дневное и ночное время, «решеточных приказчиков» и сторожей. К охране общественного порядка и безопасности стали широко привлекать население².

Совершенствование организационно-правовых основ в реализации «благочиния» в Московский период способствовало формированию объективно необходимого взаимодействия тех, кто обеспечивал «благочиние», и тех, кто нуждался в этом и был заинтересован в защите от разбоя. Технология передачи накопленного опыта участия в реализации полицейской функции приобретает социально-правовое значение, необходимое для решения сложных общественных задач.

Таким образом, на протяжении первого этапа (от догосударственного периода хозяйственной деятельности восточных славян до образования регулярной полиции в XVIII в.), характеризующегося зарождением и развитием основ участия населения в противодействии преступным деяниям, включающего эволюцию процесса трансформации важнейших универсальных принципов от коллективной самопомощи членам общины к обязыванию населения в содействии органам, исполняющим административно-полицейские функции, власть стремилась придать этому процессу нормативную регламентацию, динамизм, результативность, используя соборность, заинтересованность и коллективную ответственность.

¹ См.: Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. Т. 3: Акты Земских соборов. Москва, 1985. С. 83–257.

² См.: *Костин В.И., Ханин С.В.* История органов внутренних дел России: учебное пособие. Н. Новгород, 2015. С. 26.

Вопросы для самоконтроля

1. Какая цель достигалась членами общины в процессе исполнения полицейской функции в период вечевой демократии?
2. Что достигалось привлечением населения к охране общественной безопасности?
3. Назовите элементы, составляющие основу содействия со стороны населения должностным лицам в поимке преступников.
4. Назовите факторы, обусловившие организацию содействия населения в борьбе с преступностью на этапе становления централизованного государства.
5. О чем свидетельствовал переход от принципа коллективной самопомощи членам общины к обязыванию населения в содействии органам, исполняющим административно-полицейские функции?

2. Опыт правового регулирования участия населения в обеспечении общественного порядка в период от установления абсолютизма до советского периода

В XVIII веке в период правления Петра I в России создается регулярная полиция. Начинается очередной этап (XVIII в. — нач. XX в.) в развитии взаимодействия регулярной полиции и населения.

Стратегическое предназначение полиции в государственной системе управления определялось Петром I следующей формулой «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства», что выражало стремление самодержца придать ее деятельности социальный характер, активно мобилизуя к правоохранительной деятельности представителей населения. Практическая деятельность полицейских учреждений диктовалась условиями крепостнического строя, самодержавной государственностью, конкретной ситуацией в стране и полицейским политическим режимом.

Именно на этом этапе осуществляется трансформация от соучастия к «принудительной социализации»¹ населения в правоохранительной деятельности во взаимодействии с регулярной полицией. Власть уделяет пристальное внимание расширению сфер, направлений взаимодействия населения и формирующейся регулярной полиции и разнообразию в объеме их полномочий. На этом этапе зарождаются и развиваются перспективные формы и направления взаимодействия полиции и населения.

В нормативных актах были регламентированы основные направления деятельности регулярной полиции, реализация которых требовала не только профессиональной выучки полицейских, но и активного участия в этом населения.

¹ См.: Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. 2011. № 1. С. 32–35.

Получившее значительное распространение в XVI–XVII веках доноительство о преступлениях в годы правления Петра I нормативно регламентируется. Так, Указом от 25 января 1715 года вменялось в обязательном порядке всем поданным доносить царю или караульному офицеру при государевом дворе¹. Согласно Пунктам, данным Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру Указом от 25 мая 1718 года, населению предписывался круг обязанностей, связанный с осуществлением доносов, «всем жителям» объявлялось «...накрепко смотреть приезжих», а в случае неисполнения этого требования определялись меры наказания². Создание института доноительства способствовало не только созданию информационного поля, так необходимого власти и рождающейся регулярной полиции, но и устранению безразличия и пассивности среди подданных, формированию у населения установки на активное участие в осуществляемых преобразованиях.

Одновременно осуществлялось дальнейшее совершенствование законодательства, в котором особое внимание уделялось противодействию государственным преступлениям. Среди направлений правоохранительной деятельности учреждений регулярной полиции выделялись такие, как сыск беглых, дезертирство солдат, самовольный уход работных людей, регулирование передвижения и проживания населения. Так, 25 мая 1718 года выходит Указ № 42 «О смотреии, чтобы строение домов производилось по указу; О содержании улиц в чистоте, о допущении торговых шалашей в указанных местах; О съестных припасах; О подозрительных домах; О гулящих людях; О приезжих и отъезжающих; Об определении с дворов караульчиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского; О распространении повин-

¹ Именной указ от 25 января 1715 г. «О нечинении доносов, о подметных письмах и о сжигании оных при свидетелях» // Законодательство Петра I. Москва, 1997. С. 750–751.

² См.: Указ от 25 мая 1718 г. Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру // Законодательство Петра I. Москва, 1997. С. 631–632.

ности постоя на людей всякого чина и звания»¹, в котором Петр I определяет диапазон обязанностей населения в оказании содействия регулярной полиции. Статья 12 определяла необходимость выделить с каждого двора караульщиков с целью предотвращения воровства. В перечень их обязанностей включались патрулирование, погоня за преступниками в случае совершения кражи, тушение возникшего пожара. В Указе повелевалось привлечение населения к деятельности по обеспечению спокойствия и благочиния подданных.

Таким образом, динамично и последовательно осуществлялось формирование петербургской полиции, которая состояла из двух элементов: выборного (или вспомогательно-го) от населения и штатного от казны². В состав выборной от населения, кроме старост и десятских от жителей, назначались и караульщики, и ночные сторожа, имевшие вооружение и определенные обязанности, а по окончании своих нарядов докладывали о результатах десятским. Безусловно, выборные от населения люди, не имеющие навыка полицейской службы, способны были прекращать лишь мелкие беспорядки, проявлять инициативу и «выказывать самостоятельную полицейскую деятельность в своих районах»³. Содействие полиции со стороны населения вносило значительную лепту в противодействие преступности. Жесткая регламентация жизни населения городов, привлечение их к полицейским повинностям определяли требования от горожан немедленного объявления в полицмейстерские канцелярии, съезжие дворы о приезде людей в город, сообщать о приеме на работу новых работников. Запрещалось держать в доме посторонних людей свыше определенного срока. В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. За неисполнение этих предписаний полицмейстерские канцелярии имели право приговорить домохозяина к ссылке на галеры и

¹ ПСЗ I. Т. V. № 3203.

² См.: Очкур Р., Кудрявцев Д., Пиотровский В. Полиция России. Век XVIII – век XX. Санкт-Петербург, 2010. С. 27.

³ См. там же. С. 28.

конфискации имущества или битью кнутом и ссылке на каторгу, что и делалось на практике.

В соответствии с Регламентом главному магистрату 1721 года магистратам предписывалось учреждать «добрую полицию»¹ – заботиться о создании полицейских учреждений в целях обеспечения общественного порядка, так необходимого в первую очередь торгово-промышленному населению города купцам и мещанам, являющимся владельцами движимого и недвижимого имущества. Тем самым создавались условия к обоюдной потребности в осуществлении взаимодействия полиции и населения в целях обеспечения безопасности.

В создаваемых полицейских съезжих дворах под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат и унтер-офицеров были восстановлены и подчинены полицейским съезжим дворам сотские, пятидесятские, десятские, сменяемые через полгода, и караульщики, поочередно выставляемые от дворов, хозяева которых не получали иммунитета от этой повинности. Последние ставились на ночь у рогаток, решеток, надолбов и шлагбаумов, перегораживавших городские улицы. Необходимо отметить, что большая часть городского населения постоянно привлекалась к исполнению функций полицейских. Так, все мужчины податных сословий, достигшие 20-летнего возраста, привлекались для исполнения полицейских функций.

Учитывая низкую эффективность результатов полицейской повинности, генерал-полицмейстер добивался замены караульщиков военными на постоянной основе с возложением на жителей обязанности компенсировать содержание таких команд, однако принято было только предложение о дополнительном налоге на жителей.

Таким образом, в экстремальных условиях ведения Северной войны осуществляется трансформация от содействия населения органам, выполняющим административно-полицейские функции, к взаимодействию с регулярной полицией в форме по-

¹ ПСЗ I. Т. VI. № 3708.

винности, имеющей карательную направленность, что стало носить не только системный характер, но и становиться неотъемлемым элементом – принуждением населения к полицейской деятельности.

В годы правления Екатерины II в условиях кризиса феодально-крепостнической системы, нарастающего антагонизма в российском обществе взаимодействие полиции и населения становится важным средством в обеспечении благочиния и спокойствия. В ходе осуществляемых ею реформ рождается полиция в сельской местности, формируется среднее сословие, что способствовало повышению мотивации и качества участия населения совместно с полицией в обеспечении общественной безопасности. За счет организационных мероприятий в структурах полицейских органов Екатерина II обеспечивает новый уровень взаимодействия, характеризующийся управляемостью процесса, систематичностью, заинтересованностью лиц, участвующих в нем, расширением пространственного диапазона действия, результативностью. В состав управления губернской полицией были включены представители, избираемые из числа жителей, что способствовало возрастанию их ответственности за качество обеспечения общественной безопасности. Так, в состав Управы благочиния были введены в качестве ратманов представители среднего сословия, которые, участвуя в деятельности Управ благочиния, способствовали созданию информационного поля для совершенствования деятельности полиции, укреплению безопасности имущества населения. Принятием в 1782 году Устава благочиния императрица не только закрепляет обязанность населения доносить, но регламентирует и расширяет отдельные аспекты взаимоотношений органов полиции и населения. Так, ст. 100 данного документа определяла, что «Буде учинилось уголовное преступление, и кто кем в какой части города найден в уголовном преступлении, то должен уголовного преступника отдать частному приставу...»¹.

¹ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. Москва, 1987. С. 324–387.

В распоряжении квартальных надзирателей находились избираемые на три года из жителей квартала квартальные поручики и ночные сторожа, что в значительной степени облегчало квартальному надзирателю получение оперативной информации и качественного исполнения своих функциональных обязанностей.

Капитан-исправник, избираемый из состава дворянства, возглавляя нижний земский суд (сельскую полицию), опирался не только на представителей дворянского сословия, но на сотских и десятских, избираемых из состава сельских жителей, что в значительной степени повышало уровень полицейского самоуправления, а также качество обеспечения общественной безопасности.

Все это позволяет сделать вывод, что организация взаимодействия полиции и населения способствовала совершенствованию исполнения полицейских функций в уездных городах и сельской провинции, а также повышению жизнеспособности, профессионализма и авторитета полицейских органов в столичных и губернских городах.

В ходе всесторонней реформы государственного управления Российской империи в 1802 году были учреждены министерства, среди которых Министерство внутренних дел стало мощным инструментом в проведении существенной корректировки всей внутренней политики Империи, суть которой – в движении к правовому государству не по форме, а по своим целям. В статье 4 Манифеста об учреждении министерств отмечалось об обязанности Министра внутренних дел заботиться о «повсеместном благосостоянии народа», «спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи», об обеспечении экономической безопасности и стабильности государственного устройства. Особое внимание в деятельности полиции уделялось вопросам формирования правосознания у подданных Российской империи, популяризации служебно-профессиональных и нравственных традиций полицейского корпуса Российской империи.

В условиях осуществления промышленного переворота, активизации общественно-политической мысли укрепляются

структуры городской и сельской полиции, обеспечивающие стабильность существовавшего государственного механизма. Учитывая то, что наиболее слабым звеном в системе полицейских органов была сельская полиция, в 1837 году принимается новое Положение о земской полиции, согласно которому уезды стали делиться на станы. В каждом стане губернатор назначал из числа кандидатов, предложенных дворянским собранием, полицейского чиновника – станового пристава. Традиционно в осуществлении полицейских функций активное участие принимали представители от населения – те же сотские и десятские, выполнявшие свои обязанности «на общественных началах». Привлекаемые в качестве помощников, сотские и десятские в условиях проведения реформы сельской полиции были включены в качестве самостоятельного элемента в состав вертикали полицейской структуры. Они стали важным инструментом для проведения корректировки всей внутренней политики Империи. Причем последних можно считать наиболее устойчивым элементом полицейской структуры: их продолжали избирать на крестьянских сходах до октября 1917 года¹.

Главной задачей сельской полиции в период самодержавного консерватизма являлось «охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирения всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству; предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для безопасности какого-либо имени, дома или частного лица...»². Особенность процедуры совершенствования данного взаимодействия заключалась в том, что осуществлялось оно на этом этапе при активном участии дворянства как наиболее заинтересованного сословия в укреплении и развитии полицейской функции и сохранении

¹ См.: Сулейманов А.М. Историко-правовой анализ совместной деятельности по охране общественного порядка органов внутренних дел и местного самоуправления // История государства и права. 2008. № 18. С. 23.

² См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: в 3 кн. Кн. 1. Москва, 1992. С. 104.

самодержавия в условиях углубления кризиса феодально-крепостнической системы.

Во второй половине XIX века складываются новые условия для корректировки осуществления взаимодействия полиции и населения. Так, осуществляется переход от феодальной организации полиции, основанной на натуральной повинности, к полиции «нового строя»: вводится новая система комплектования штата полиции, способствующая созданию всесловной профессиональной полиции. В период буржуазных реформ создаются условия для развития среднего сословия, прежде всего заинтересованного в общественной безопасности и имеющего совершенно иную мотивацию к участию во взаимодействии с полицией, чем крепостные. Эти и другие факторы способствовали созданию условий, определивших тенденции к изменению как формы, так и содержания взаимодействия полиции с населением: принуждение начинает заменяться добровольностью в участии населения в борьбе с преступностью и поддержании правопорядка.

Взаимодействие между полицией и обществом обретает новые формы. Накануне коронации Александра III были созданы **народные дружины**. Связано это было с необходимостью обеспечения правопорядка в местах массового скопления народа при проезде высочайших особ по улицам столицы во время коронации и связанных с ней массовых мероприятий. Первая народная дружина («народная охрана») составляла 20 тысяч человек¹.

Поучителен опыт организации взаимодействия аппарата Нижегородского полицейского управления, а также сотрудников ярмарочной полиции с населением, накопленный в процессе решения задач по обеспечению общественной безопасности в ходе организации и проведения государственных общественных мероприятий: XVI Всероссийской промышленной и художественной выставки в 1896 году в Нижнем Новгороде, празднования 300-летия Дома Романовых в 1913 году и дру-

¹ См.: *Невский С.А., Сычев Е.А.* Участие населения в охране правопорядка в Российской империи // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 1–2 (7). С. 84.

гих мероприятий, требовавших всесторонней подготовки и особых мер предосторожности с учетом посещения данных мероприятий императором Николаем II. Участие населения с целью оказания помощи в деятельности по обеспечению общественной безопасности при проведении данных государственных общественных мероприятий явилось не только целесообразным, но и закономерным явлением.

Нижегородский губернатор, являясь начальником ярмарки и основываясь на Положении об усиленной охране от 14 августа 1881 года, постоянно совершенствовал результативность административных усилий, в том числе и вопросы организации на ярмарке охраны правопорядка. Совместно с учреждениями ярмарочного самоуправления, в состав которых входили Ярмарочный биржевой комитет и Ярмарочный комитет, постоянно стимулируя их к инициативе и творчеству в решении данной проблемы, стремился находить эффективные пути решения проблемы в условиях ограниченности финансовых и людских ресурсов в период функционирования Нижегородской ярмарки. Отсутствие специально подготовленного персонала отрицательно сказывалось на состоянии оперативной обстановки на ярмарке в противодействии криминальным угрозам, что вынуждало власти прибегнуть к расширению взаимодействия полиции и населения.

Так, кроме казачьих команд, выделяемых на Нижегородскую ярмарку, конно-полицейской стражи, прикомандированной от городской полиции¹, важное место в структуре охраны правопорядка на ярмарке занимали рядские старосты: выборные от торгующих на ярмарке, избиравшиеся ежегодно торговцами (в середине XIX в. на ярмарке было 96 торговых рядов) и нанимаемые ими караульщики, которые имели специальную форму и знаки отличия и каждый из которых закреплялся за определенным полицейским участком (их было 7), а также выполнял функции сторожей и дворников².

¹ ЦАНО. Ф. 489. Оп. 286. Д. 1538. Л. 5, 18.

² См.: *Богородицкая Н.А.* Борьба с преступностью на Нижегородской ярмарке во второй половине XIX – начале XX века // *Культура и история России в XVI–XIX вв.: сборник статей.* Н. Новгород, 2002. С. 9.

Ярмарочный комитет, являясь учреждением ярмарочного самоуправления, принимал активное и самое непосредственное участие в организации взаимодействия общественности с сотрудниками полиции. Ярмарочным комитетом издавались «Обязательные постановления для торгующих и пребывающих на Нижегородскую ярмарку». Их содержание в обязательном порядке согласовывалось с полицмейстером и губернатором, а затем утверждалось «Высочайше». На основе Обязательных постановлений Ярмарочным комитетом составлялись инструкции рядским старостам и караульщикам. Так, на заседании Ярмарочного комитета, посвященного рассмотрению проекта инструкции рядским караульщикам, привлекаемым на время проведения Нижегородской ярмарки на 1899 год, присутствовал Нижегородский полицмейстер П.Я. Яковлев¹. В инструкции регламентировалось обязательное наличие у караульщиков книжек с их обязанностями, особого знака, который размещается на картузе, бляхи на груди, свистка на шнуре и других атрибутов, свидетельствующих об их взаимодействии с полицейскими, которые несли службу по охране ярмарки. В их обязанности входило оказание помощи полицейским в задержании нарушителей, информирование о них, охрана имущества торгующих.

За период работы ярмарки население города возрастало в 10 и более раз. Так, на ярмарке 1875 года за пятьдесят шесть суток, по сведениям полиции, побывали восемь миллионов человек, то есть в среднем ежедневно 135 398 человек², и это без учета обслуживающего персонала ярмарки, который насчитывал 100 тысяч человек (ремесленники, прислуга, чернорабочие, судорабочие, извозчики)³. И хотя в 1890 году была создана ярмарочная полиция, полицейская статистика свидетельствовала, что ярмарка оставалась опасным источником преступности. Поэтому полиция остро нуждалась в помощи со стороны населения.

¹ ЦАНО. Ф. 472. Оп. 287. Д. 546. Л. 1–2.

² Нижегородские губернские ведомости. 1891. № 25.

³ См.: *Выборнов А.Ю.* Нижегородская ярмарка в системе международных торговых связей России в XIX – начале XX веков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 11.

Рядские старосты собирали сведения не только о приезде торговцев, но и иностранцах, привозе и продаже ими товаров. Данные сведения они сообщали квартальным надзирателям, которые, в свою очередь, ежедневно передавали эти сведения полицмейстеру.

Данный опыт организации взаимодействия полиции и населения, накапливаемый при проведении ярмарок, был использован в целях обеспечения безопасности Императора Российского государства Николая II при его посещении в 1896 году Нижнего Новгорода в период проведения XVI Всероссийской промышленной и художественной выставки. Губернская администрация во главе с губернатором выработала конструктивную систему взаимоотношений с органами местного управления и нижегородской общественностью. К охранным мероприятиям привлекались не только полицейские кадры, но и многочисленные нижегородские добровольцы. Инициатива в стремлении обеспечить безопасность Императора исходила снизу. Так, именитые нижегородские граждане из представителей купцов, ремесленников, от имени различных обществ, а также «из собственных рабочих» организовали **артели добровольной охраны** численностью более 1427 человек¹, что свидетельствовало о высокой активности населения и общей вере в царя. Добровольцы приходили в охранные отделения и собственноручно писали заявления с просьбой допустить их к охране общественного порядка и обеспечения безопасности жизни императора и его семьи. Это были люди совершенно далекие от охранительной деятельности: печатники, редакторы, но всех их объединяла общая вера в царя. Особенно важной была позиция железнодорожников Нижнего Новгорода, так как они должны были совместно с ярмарочной полицией обеспечить безопасность движения состава. В их обязанности входило поддержание порядка на железнодорожных путях, обеспечение их исправ-

¹ См.: Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Нижегородская полиция в период Российской империи: монография. Н. Новгород, 2017. С. 355.

ности, а в случае необходимости – обеспечение противодействия террористическим проявлениям.

Списки изъявивших желание участвовать в охране Императора были представлены в полицейское управление. Из добровольных охранников были созданы команды по 10 человек во главе с десятским. Добровольная охрана совместно с сотрудниками охранного отделения выходила на свои объекты рано утром и оставалась там до позднего вечера. По оценке нижегородской администрации, она работала хорошо, и доказательство тому – «образцовый порядок на улицах города в дни пребывания царя»¹.

В 1903 году при посещении императором Николаем II Сарова по случаю обретения мощей преподобного Серафима Саровского в целях обеспечения безопасности также было активно использовано взаимодействие полиции и населения. Из представителей крестьянских общин при активном организационном начале со стороны земских начальников Нижегородского уездного предводителя дворянства были созданы команды во главе с сотскими и десятскими, которые обеспечили безопасность на всем протяжении следования вагона монарха от станции Арзамас до Саровской Пустыни². Больше всего людей предполагалось задействовать из Арзамасского и Ардамовского уездов – более 20 тысяч человек. За счет губернских властей добровольцы во время охраны обеспечивались хлебом, водой, чаем и другими нехитрыми продовольственными припасами из расчета семь копеек на одного человека в день³.

Таким образом, данный опыт свидетельствовал о высокой степени благочиния в Нижегородской губернии благодаря деятельности местной полиции и активной помощи со стороны населения.

Нормативной базой, регламентирующей деятельность народных дружин, становится Положение «О мерах охраны

¹ ЦАНО. Ф. 915. Оп. 1. Д. 44. Л. 13–15, 56, 66.

² Там же. Ф. 648. Оп. 1777. Д. 311. Л. 5, 54, 73.

³ См.: Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Нижегородская полиция в период Российской империи: монография. Н. Новгород, 2017. С. 357.

на время пребывания их императорских величеств»¹. К 1905 году численность народных дружин на территории Российской империи достигла 80 тысяч человек, что подчеркивало рост востребованности у полиции помощи со стороны данного общественного формирования правоохранительной направленности².

1913 год был отмечен 300-летием восшествия на престол Дома Романовых. Нижний Новгород как родина Нижегородского ополчения 1611–1612 годов готовился к закладке памятника освободителям Отечества – Кузьме Минину и Дмитрию Пожарскому, на которой должен был присутствовать и император. Используя предшествующий опыт, накопленный при организации встреч и обеспечении правопорядка при приезде в губернию императора Николая II, была создана добровольная охрана, инициатором создания которой выступил инспектор по делам печати Н.И. Левитский³. Совместно с полицией добровольная охрана должна была по пути следования Николая II организовать оцепление с целью обеспечения безопасности. Всего по пути следования государя в охране планировалось задействовать 50 тысяч человек, из них к 23 апреля 20 тысяч уже получили пропускные билеты⁴, что свидетельствовало о высокой ответственности и готовности населения к взаимодействию с полицией, выполнению своего гражданского долга.

Данный опыт в организации взаимодействия полиции и населения в Нижегородской губернии подтверждал необходи-

¹ См.: *Макеева И.А.* Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка: история и современность // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. I. Санкт-Петербург, 2016. С. 1437.

² См.: *Егорышев С.В., Егорышева Н.В.* Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // Российский следователь. 2010. № 4. С. 39.

³ См.: *Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н.* Нижегородская полиция в период Российской империи: монография. Н. Новгород, 2017. С. 369.

⁴ См.: *Волгарь* // Хроника. 1913. 23 апреля.

мость дальнейшего совершенствования практики организации данного взаимодействия.

На фоне сложившейся к концу XIX века традиции критического отношения к российской полицейской системе¹ народные дружины как форма взаимодействия полиции и населения, в основе которой лежала инициатива «низов», ставила на повестку дня необходимость дальнейшего развития инноваций в подходах к решению проблем общественной безопасности, как перед представителями общественности, так и представителями правоохранительной системы.

Опыт иллюстрировал не только возможности укрепления тенденции к взаимодействию полицейских структур с населением, но и устойчивую мотивацию населения к обеспечению данного взаимодействия, в основе которой лежал патриотизм, глубокое уважение и вера в монарха, осознанная необходимость в обеспечении правопорядка в Российской империи. Свой патриотический долг они видели в бдительном и ответственном отношении к выполнению функций, возложенных на членов добровольной дружины.

В последующем департамент полиции распространил данный опыт на всю Россию.

С начала XX века в России активно стали развиваться политические партии и общественные объединения различной направленности. Манифест 17 октября 1905 года среди многообразия обещаний содержал и возможность «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Министерству внутренних дел на основании Высочайшего указа Правительствующему сенату «О временных правилах, об обществах и союзах», подписанного 4 марта 1906 года Императором Николаем II, предоставлялось право прекращать деятельность обществ и союзов, если признавалось, что она угрожает общественному спокой-

¹ См.: Андреева И.А. История внутренних дел России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Омск, 2009. С. 99.

ствию и безопасности¹. На основании этого правоохранные органы не только способствовали созданию обществ, но и предпринимали усилия к организации взаимодействия с различными общественными организациями. Такая позиция благоприятствовала развитию народных дружин, которые с течением времени стали постоянно действующими. Активная деятельность общественных объединений, в том числе и народных дружин, способствовала в тот период повышению социальной активности масс.

В 1913 году была разработана и принята Инструкция для организации народных дружин, в которой содержались основные принципы организации народных дружин:

1) принцип добровольности вступления, фиксированного членства и строгого отбора;

2) принцип контроля, подотчетности и подчиненности органам государственной власти².

В этот период в России получили развитие и другие организационные формы участия граждан в охране общественного порядка. Так, на Кубани караульные из числа казаков принимали меры для охраны личной и имущественной безопасности населения отдельных уездов.

Таким образом, характер и содержание взаимодействия полиции самодержавной России и населения отвечали интересам абсолютистской самодержавной власти и способствовали в определенной степени укреплению социальной стабильности и охране общественного порядка в Российской империи. Однако в годы первой российской революции, а затем и в период Первой мировой войны произошла резкая трансформация от взаимодействия полиции и населения к антагонизму между ними. Взаимодействие как важный фактор обеспечения полицией царской

¹ См.: Шеломцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006. С. 152–153.

² См.: Жеребцов А.В. Правоохранные органы (история, теория, практика) // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2005. № 1. С. 82.

России стабильности власти и общества было нарушено, что во многом предопределило исход революционных событий в России. Полиция не могла в полной мере повлиять на общественное настроение. Несмотря на все принимаемые меры, стремление честно исполнить свой служебный долг, органы внутренних дел не смогли стабилизировать общественно-политическую обстановку и остановить нарастающий революционный кризис.

Февральская революция 1917 года ознаменовала начало нового периода в развитии взаимодействия в России между правоохранительными органами и общественными объединениями. Создание «народной милиции» осуществлялось по инициативе и при активном участии общественности. Накопленный ранее опыт в организации и функционировании «народных дружин» сыграл позитивную роль.

Таким образом, анализ исторических документов дает основание утверждать, что практика привлечения населения к деятельности, связанной с охраной общественного порядка, взаимодействие полиции с населением в решении этой важнейшей для государства задачи является закономерным процессом. Каждый шаг в реформировании полиции способствовал расширению форм взаимодействия и категорий лиц, участвующих в исполнении полицейских функций, способствовал совершенствованию уровня взаимодействия и его качества.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы причины, определившие зарождение и развитие содействия населения органам, исполняющим полицейскую функцию?
2. Назовите направления и формы организации взаимодействия в самодержавной России.
3. Назовите элементы структуры полиции Петровской России.
4. Кто выступал в роли организатора взаимодействия полиции и населения в самодержавной России?
5. Содержание эволюции взаимодействия полиции и населения в допетровский период и в самодержавной России.

3. Организационно-правовые основы эволюции взаимодействия милиции и граждан в советский период

На этапе становления советской власти значительное внимание уделялось привлечению граждан страны к управлению государством на основе строгого и неуклонного исполнения законов. Акцент делался именно на добровольное выполнение гражданами обязанностей по охране социалистической законности и поддержанию правопорядка.

Положение о всеобщем вооружении народа получило организационно-правовое воплощение не только в формировании рабочей милиции, сочетающей в себе как государственные, так и негосударственные черты, но и в активном привлечении трудящихся к охране общественного порядка.

С 1917 по 1958 год – очередной этап, в рамках которого со стороны власти осуществляется активный поиск содержания, форм и принципов взаимодействия милиции, государственных органов и граждан, отвечающих интересам власти и соответствующих идеологическим установкам, организационным началам большевистской партии.

Характерной особенностью сорокалетнего периода развития взаимодействия милиции и общества, прошедшего испытание экстремальными условиями модернизации экономики, двух войн, поиском путей созидания социалистического общества, является выбор государственной властью исключительно коллективных форм данного взаимодействия.

Руководство Наркомата внутренних дел предприняло известные усилия по обеспечению поддержки своих действий в борьбе с преступностью со стороны трудящихся. Так, в 1918 году в Ленинграде рождается добровольная организация «Друзья общественного порядка», в состав которой входили трудящиеся по рекомендации районного Совета, партийной организации или фабрично-заводского коми-

тета, осуществляющие контроль за соблюдением общественного порядка¹.

По мере создания рабочей милиции как постоянного штатного государственного органа, построенного на профессиональной основе, руководители Наркомата внутренних дел неоднократно обращали внимание на значимость тесной связи милиции с массами.

После окончания гражданской войны милиция от разъяснительной и агитационно-пропагандистской работы среди населения переходит к активному привлечению граждан к деятельности, обеспечивающей охрану общественного порядка. Упорядочивание этих отношений проявилось в формировании нормативно-правовых основ.

Первая Конституция РСФСР 1918 года², провозгласившая установление диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства как эффективного способа наведения революционного порядка, так и последующие Конституции советского государства содержали нормы, требующие не только активного участия граждан в жизни государства, но и быть непримиримыми к антиобщественным поступкам и содействовать охране общественного порядка³.

В 20-е годы прошлого века в сельской местности складывается институт сельских исполнителей, ставший основной формой привлечения общественности к борьбе с преступностью. Нормативной базой их деятельности являлись инструкции, введенные в действие Декретом ВЦИК и СНК

¹ См.: Мулукаев Р.С. Исторический опыт развития организационных форм участия трудящихся СССР в охране общественного порядка // Участие трудящихся в охране общественного порядка // Труды Академии МВД СССР. 1986. С. 129–133.

² См.: Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918 г. № 51.

³ См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на Внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

РСФСР от 27 марта 1924 года¹ а также НКВД РСФСР в мае 1924 года, а затем в январе 1927 года. В них был определен порядок назначения и обязанности сельских исполнителей. Сельские исполнители назначались сельскими Советами из числа постоянных жителей села сроком на три месяца. Главной задачей сельских исполнителей являлось оказание помощи милиции в охране общественного порядка и социалистической собственности. В Инструкции (май 1924 г.) констатировалось, что сельские исполнители при выполнении возложенных на них обязанностей несут ответственность как должностные лица в дисциплинарном и уголовном порядке. Фактически это означало введение милиционной повинности в рамках сельского исполнительства², а метод, используемый советской властью, определял государственное принуждение в создании и функционировании института сельских исполнителей. Поэтому привлечение для содействия милиции сельской общественности (члены сельских Советов, сельские исполнители, рабселькоры, сознательные крестьяне) рассматривалось не только как средство противодействия преступности, но и как средство мобилизации масс вокруг социалистического строительства в деревне. Одним из итогов деятельности этого института, функционирующего на условиях общественной нагрузки, явилось стремление населения уклониться от выполнения этих обязанностей³. Вместе с тем, они помогали бороться со спекулянтами, самогонщиками, уголовными элементами, участвовали в раскрытии преступлений, в кампании по насильственному преобразованию деревни, в оперативном информировании о различных нарушениях правопорядка.

¹ См.: О сельских исполнителях: декрет ВЦИК и СНК от 27 марта 1924 г. № 266 // СУ РСФСР. 1924. № 28, ст. 266.

² См.: Милиция России: Документы и материалы. 1917–1999. Т. I. Саратов, 2000. С. 17.

³ См.: *Мигуценко О.Н.* Деятельность сельских исполнителей и примирительных камер при сельских Советах как методы формирования правосознания сельского населения в 1928–1934 гг. // Российская юстиция. 2008. № 4. С. 65–67.

Среди городского населения при местных органах власти были образованы административно-милицейские комиссии, в состав которых входили не только представители власти, сотрудники милиции, а также граждане, желающие оказывать помощь милиции в охране общественного порядка, несении постовой службы и патрулировании. Представителями милиции и уголовного розыска проводилась агитационно-пропагандистская и разъяснительная работа, организовывались ежемесячные отчеты перед населением о своей деятельности, целью которых являлась мобилизация масс на активное участие в поддержании общественного порядка, обеспечение борьбы с бандитизмом, грабежами и разбоями. В последующем эта работа позволила реализовать курс на активное привлечение населения к осуществлению мероприятий по охране общественной безопасности.

Важное место в повышении активности граждан в укреплении правопорядка имело принятие 8 декабря 1926 года Декрета СНК РСФСР «Об оказании гражданами содействия милиции при задержании пьяных и хулиганов»¹. В стране осуществляется всеобщая кампания по борьбе с хулиганством, в ходе которой рождаются новые организационные формы по оказанию трудящимися содействия органам милиции в борьбе с нарушителями общественного порядка. Таковыми стали дружины по борьбе с хулиганством, комиссии общественного порядка (КОПы) и др. Данные общественные формирования организовывались на добровольных началах по производственному принципу на предприятиях, в учреждениях, при железнодорожных станциях. В процессе взаимодействия работники милиции инструктировали дружинников и ставили им конкретные задачи. Вместе с работниками уголовного розыска они участвовали в проведении оперативных мероприятий – облавах по выявлению очагов самогоноварения и шинкарства, обысках и задержаниях лиц, совершивших преступления. Однако у общественных формирований отсутствовали единая

¹ СУ РСФСР. 1926. № 88, ст. 640.

структура и общая правовая основа взаимоотношений с органами милиции, не были конкретизированы их права и обязанности, что снижало эффективность этой деятельности.

Органы государственной власти поощряли инициативы граждан, предоставляя все больше полномочий общественникам. В 1926–1927 годах почти повсеместно были созданы комиссии общественного порядка из числа граждан¹.

Весной 1928 года нарком внутренних дел В.Н. Толмачев на Втором Всероссийском съезде административных работников представил общий план широких демократических преобразований милиции с элементами ограниченного эксперимента по внедрению милиционной системы. Предлагалось число кадровых работников милиции свести до минимума, а охрану общественного порядка осуществлять переменным составом, комплектуемым из трудящихся в порядке общественной повинности. В новых условиях съезд ориентировал работников милиции на максимальное приближение их к населению, призывая опираться в своей работе на пролетарскую общественность. Эта идея была заложена в перспективный план НКВД². Основная роль в реализации этих планов отводилась общественным формированиям, создаваемым по инициативе снизу.

Результаты проверки работы милиции и уголовного розыска, вскрывшей серьезные недостатки в их деятельности, вызвали озабоченность руководства страны. На объединенном заседании Президиума ЦКК ВКП(б) и коллегии НКРКИ 28 июня 1928 года было принято постановление, в котором определялись конкретные меры по коренному улучшению этой деятельности. В конце 1920-х годов в стране разворачивается дискуссия с привлечением общественности о повышении эффективности работы милиции и о роли взаимодействия милиции и общественности, в ходе которой начинается планомерная работа по вовлечению трудящихся в охрану общественного порядка и борьбу с преступностью.

¹ См.: Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 220.

² Административный вестник. 1928. № 6. С. 26.

В 1928 году по инициативе рабочих Урала, Москвы, Ленинграда и других промышленных регионов возникли добровольные общества содействия милиции (Осодмил), в основу которых был положен опыт действующих ранее дружин по борьбе с хулиганством¹.

Важным шагом в организации взаимодействия являлось одобрение и поддержка со стороны правительства инициативы рабочих в создании добровольного общества содействия милиции (Осодмила), выразившееся в принятии 25 мая 1930 года СНК РСФСР постановления «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»². Постановление объявляло Общество:

- единой для страны формой массового участия населения в охране общественного порядка;
- юридически закрепляло статус Осодмила как вспомогательного объединения;
- устанавливало правовые нормы, относящиеся к вопросам организации и деятельности Осодмила³.

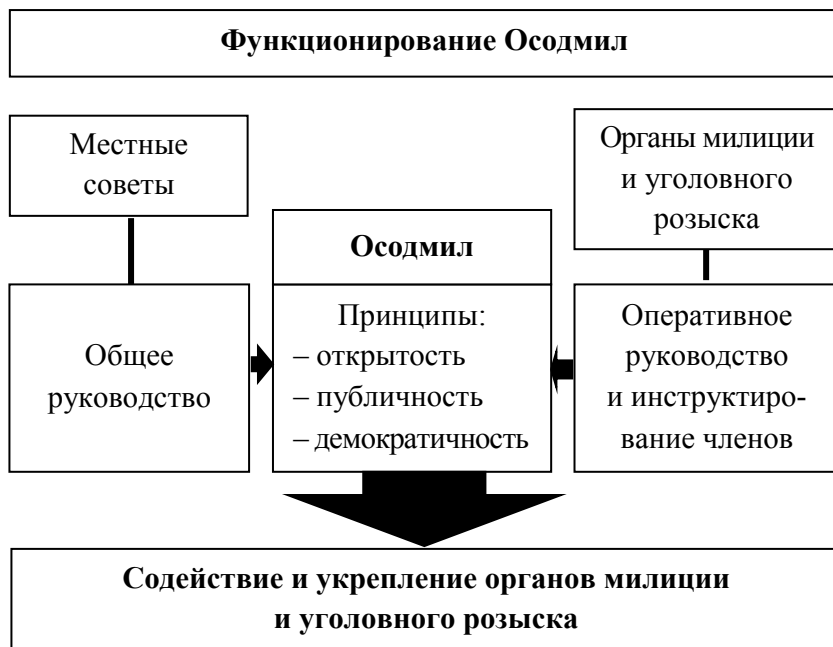
Одной из задач, определенных постановлением СНК РСФСР, являлось содействие укреплению органов милиции и уголовного розыска в предупреждении правонарушений и борьбе с преступностью и усовершенствовании методов их работы.

Осодмил рассматривались как организации местного значения, состоявшие при административно-правовых секциях Советов, осуществлявшие общее руководство деятельностью членов общества. Оперативное руководство обществом и инструктирование его членов возлагалось на работников милиции и уголовного розыска. Таким образом, установленные постановлением от 25 мая 1930 года отношения между милицией и Осодмилом нельзя квалифицировать как подчинение (схема 2).

¹ См.: *Мулукаев П.С., Хоботов А.Н., Сулов В.М.* Становление и развитие аппаратов уголовного розыска в России (1917–1934 гг.): учебное пособие / под ред. И.А. Климова. Москва, 1994.

² Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска: постановление СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 25, ст. 324.

³ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 257.



В основу функционирования Осодмила были положены принципы открытости и демократичности. Так, списки кандидатов в члены общества вывешивались для всеобщего ознакомления и заявления отводов¹, что способствовало объективному и качественному отбору состава бойцов Осодмила. Бойцам Осодмила предоставлялось также право составлять протоколы о нарушениях обязательных постановлений местных Советов. В отдельных случаях членам общества органами милиции и уголовного розыска выдавалось оружие, которое подлежало сдаче по окончании операции. Осодмилыцы при исполнении своих обязанностей:

- пользовались правами должностных лиц;
- имели удостоверения;
- носили нагрудные знаки.

¹ См.: МВД России. Энциклопедия. Москва, 2000. С. 345.

Это свидетельствовало о высоком доверии членам Осодмила. В то же время подчеркивалось, что «члены обществ за незаконные действия при исполнении своих обязанностей несут ответственность как должностные лица».

На основании постановления СНК РСФСР НКВД РСФСР были разработаны Типовой устав членам обществ содействия органам милиции и уголовного розыска и Инструкция членам Осодмила, в которых определялся алгоритм деятельности членов Осодмила по оказанию помощи работникам милиции и методы воздействия на правонарушителей.

Активное участие гражданского населения в осуществлении содействия органам милиции и уголовного розыска делало их деятельность еще более открытой и публичной, а это способствовало повышению доверия граждан к деятельности милиции. В то же время взаимодействие населения с органами милиции становилось возможным благодаря организации политико-воспитательной работы в обществе, активной социально-экономической политике государства, направленной на повышение уровня материального благосостояния населения. Позиция осодмильцев отличалась высоким энтузиазмом, сопряженным с глубокой идейной убежденностью в государственной-общественной полезности своей миссии.

Таким образом, Осодмил – это первый масштабный опыт в организации участия граждан в охране правопорядка, просуществовавший четыре года и сыгравший очень важную роль в определении перспектив взаимодействия советской милиции и граждан. Вместе с тем, «милиционная система», инициированная руководством НКВД РСФСР как реакция на неэффективность штатных государственных органов правопорядка, не смогла заменить профессиональную милицию. Основными причинами этому послужили значительные изменения в политической обстановке страны и правовая безграмотность населения.

Осуществляемая в стране модернизация, создание основ тоталитарной модели социализма были сопряжены с заменой гражданско-правовых способов регулирования общественных отношений административными, что определило существенные коррективы и в методах работы милиции, наложив отпе-

чаток на организационное строение и принципы деятельности общественных организаций по охране правопорядка, в целом на содержание взаимодействия. Так, Положение о рабоче-крестьянской милиции от 25 мая 1931 года, юридически зафиксировав опыт деятельности Осодмила, регламентировало правовую основу его дальнейшего функционирования, закрепив принцип централизации руководства со стороны милиции¹.

Государство не стало ломать отлаженную, достаточно эффективную систему Обществ содействия милиции, а внесло коррективы в организационно-правовой статус, адаптировав его к складывающейся общественно-политической обстановке и полностью подчинив органам милиции. В условиях тотального контроля за обществом и усиления управляемости им взаимодействие милиции и населения становилось еще одним орудием, использованием которого обеспечивалась возможность не только осуществления авторитарного подхода к государственному строительству при создаваемой видимости активного соучастия в этом граждан СССР, принимавших участие в обеспечении правопорядка, но и реализации последующих репрессий.

Постановление СНК РСФСР от 29 апреля 1932 года «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска в бригады содействия милиции»² юридически закрепляло принципы организации, комплектования и деятельности бригад содействия милиции. Определяющим стал принцип централизации. Требования к кандидатам в члены Бригадмил ужесточились. Членами Бригадмил могли стать достигшие 18-летнего возраста лица, не состоявшие под следствием и судом, причем только по рекомендации партийных, комсомольских и профсоюзных организаций³. Бригады формировались партийными и комсомольскими органами по территориальному принципу. Во введенной

¹ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 258.

² О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска: постановление СНК РСФСР от 29 апреля 1932 г. // СУ РСФСР. 1932. № 38, ст. 173.

³ МВД России: Энциклопедия. Москва, 2000. С. 345.

в действие в 1932 году ГУРКМ Инструкции об организации Бригадмила определялось создание бригад при отделениях и опорных пунктах милиции, райотделах и горотделах милиции, а не при исполкомах Советов. Возглавляли эти бригады специально назначенные работники милиции. Бригадмилы разделялись на оперативные группы по 4-5 человек при участковых уполномоченных, дежурных в отделах милиции и детских комнатах милиции. Бригадмилы оценивались как «приданные силы» милиции¹ и полностью были подчинены органам милиции на основе единоначалия. Бригадмилы должны были оказывать помощь милиции, участвовать в постовой, патрульной службе, облавах и т. д. (схема 3).

Схема 3



¹ Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // Российский следователь. 2010. № 4. С. 39.

Особенностью взаимодействия милиции и общественности на этом этапе являлась дифференциация данного взаимодействия, которое подразделялось в зависимости от инициатора: взаимодействие, осуществляемое по инициативе представителей органов государственной власти; партийных и комсомольских органов; позиция и инициатива населения. По содержанию взаимодействие подразделялось на непосредственную совместную деятельность и информационный обмен. Эти особенности не только свидетельствовали о высоком уровне социальной активности населения, но и способствовали формированию убежденности в правоте идеологии правящей партии. Однако данная модель взаимодействия, созданная в рамках Бригады, характеризовалась излишней политизированностью и контролем над личностью.

Эти общества, созданные для укрепления правопорядка, быстро приобрели популярность в СССР. В декабре 1932 года в Колонном зале Дома союзов состоялся I общесоюзный съезд Бригады. Результаты деятельности бригадильцев свидетельствовали о значительной помощи сотрудникам милиции¹. В сентябре 1937 года численность бригады содействия милиции достигла 350 тысяч человек², а в 1940 году помогали сотрудникам милиции уже свыше 400 тысяч бригадильцев³. Такое взаимодействие с милицией способствовало не только возможности для населения более полному ознакомлению с ее структурой, подразделениями, входящими в ее состав и задачами, стоящими перед ними, но и осознанию значимости служебной деятельности работников милиции и необходимости действенной помощи со стороны граждан в обеспечении общественной безопасности.

Руководство ГУРКМ всемерно популяризировало мужественные поступки бригадильцев при оказании содействия

¹ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 221.

² См.: Слепнев Е.А. Развитие организационно-правовых форм взаимодействия советской милиции с органами общественной самодеятельности по охране общественного порядка (на материалах РСФСР): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1992. С. 91–95.

³ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 222.

милиции. В приказах Главного управления РКМ и в местных газетах неоднократно отмечалось стойкость и самоотверженность бригадмилейцев при исполнении своих обязанностей. Однако в деятельности бригадмилейцев имели место и негативные факты, проявляющиеся во вседозволенности, грубости, превышении своих должностных полномочий, нарушении общественного порядка, преступных намерениях и действиях. Органы милиции и уголовного розыска к июлю 1934 года завели 1493 уголовных дела на бригадмилейцев и зафиксировали 5289 правонарушений с их стороны¹, что предопределяло дальнейшее совершенствование качества отбора в ряды Бригадмила и кропотливую воспитательную работу с ними.

Таким образом, в 30-е годы бригадмилы стали основной и универсальной формой в организации взаимодействия милиции и граждан в условиях формирования и укрепления тоталитарных основ. Использование таких организационных принципов, как централизация и единоначалие, в построении бригадмилей способствовало огосударствлению данных общественных формирований, их полному подчинению соответствующим органам милиции. Они вобрали в себя как положительный опыт Осодмила в противодействии преступности, так и некоторые негативные тенденции, присущие деятельности работников милиции (халатность, грубость, превышение своих должностных полномочий, преступления и др.). При этом явственно было очерчено неравенство участников взаимодействия, при котором население устранилось от выработки каких-либо решений.

В годы Великой Отечественной войны опыт взаимодействия милиции и населения в межвоенный период был максимально использован для обеспечения стабильности и охраны тыла. Главным направлением в чрезвычайном законодательстве и изменениях, касающихся политико-правового регулирования общественной правоохранительной деятельности, была мобилизация всех материальных и людских ресурсов на достойный отпор врагу.

¹ См.: *Говоров И.В., Ремнева С.В.* Из истории развития общественных формирований по содействию органам милиции в СССР в 20–80-е годы: Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 26.

Действующее в период войны законодательство определяло особый порядок взаимодействия милиции и общественности, основанный на жесткой централизации управления, специальном перечне обязанностей и прав, устанавливающих повышенную ответственность за выполнение ими своего служебного и гражданского долга, требующего особого профессионализма.

Особенности взаимодействия милиции и бригад содействия милиции в экстремальных условиях Великой Отечественной войны проявились, во-первых, в том, что оно организовывалось и осуществлялось на основе единоначалия (по инициативе исключительно сверху и от органов милиции и под ее непосредственным руководством) и применительно к условиям войны воинской дисциплины; во-вторых, имело строгую законодательную и нравственную регламентацию функций, задач и методов взаимодействия; в-третьих, осуществлялось на общественных началах и при активном участии партийных и комсомольских органов и сопряжено было с риском и большими физическими и морально-психологическими нагрузками; в-четвертых, в высоком доверии граждан к сотрудникам милиции.

Все это вызывало объективную необходимость постоянной напряженной работы государственных органов и общественных организаций с населением по подготовке его к взаимодействию с милицией. В условиях нехватки личного состава сотрудников и значительного снижения в связи с уходом в действующую армию членов бригад, а также загруженностью их на производстве (к 1943 г. в составе бригад содействия милиции насчитывалось 108 тысяч человек¹) потребовало от руководства внедрения профессиональных начал в деятельность общественных формирований, участвующих во взаимодействии с милицией, что способствовало повышению эффективности взаимодействия.

В условиях войны складывались определенные **тенденции** в организации взаимодействия по охране общественного порядка: расширение организационно-правовых форм участия населе-

¹ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 365.

ния в охране общественного порядка; расширение задач и обязанностей; снижение возрастного ценза членов государственно-общественных формирований.

Так, на основании Директивы НКВД СССР от 25 августа 1941 года № 205 во всех городских и сельских населенных пунктах начинают создаваться (численность не более 12 человек) из «советско-партийного актива» группы охраны общественного порядка (ГООП)¹ – форма содействия граждан органам милиции. Целью создания ГООП явилась борьба со шпионами, диверсантами в населенных пунктах, прилегающих к железнодорожным линиям, водным путям, шоссейным и грунтовыми дорогам. Руководили ими участковые уполномоченные². В 1941 году насчитывалось 15 тыс. групп, в которых состояло 143,7 тысяч человек, в 1943 году – 108 тысяч групп и 1109 тысяч человек³. Группы охраны общественного порядка помогали милиции обнаруживать и изымать оружие у преступников и у населения в прифронтовой полосе. Только за два с половиной года войны с их помощью обнаружены и изъяты 188 пулеметов, 177 696 винтовок, 4670 револьверов и большое количество боеприпасов⁴.

Согласно постановлению СНК СССР от 2 июля 1941 года «О всеобщей обязательной подготовке населения к противовоздушной обороне»⁵ все советские граждане от 16 до 60 лет должны были овладеть необходимыми знаниями по МПВО. Кроме того, мужчины от 16 до 60 лет и женщины от 18 до 50 лет обязаны были состоять в группах самозащиты. НКВД СССР 3 июля 1941 года утвердил Положение о группах самозащиты⁶ жилых домов, учреждений и предприятий. Проводилась обязательная подготовка граждан к этому виду обороны, создавались особые отряды МПВО и противопожарной охраны. Это способствовало формированию у

¹ МВД России: Энциклопедия. Москва, 2000. С. 143–144.

² Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 365.

³ МВД России: Энциклопедия. Москва, 2000. С. 144.

⁴ История советской милиции: в 2 т. Т. 2. Москва, 1977. С. 92.

⁵ URL: <http://istmat.info/node/24319> (дата обращения: 26.10.2018).

⁶ URL: <http://trans.all-5.ru/freereferat/28057.htm> (дата обращения: 16.10.2018).

населения профессиональных навыков, подготовке граждан к участию в решении задач по обеспечению безопасности.

В предупреждении преступлений важная роль принадлежала управляющим домами. Они были обязаны следить за тем, чтобы чердачные помещения имели надежные запоры. В подъездах устанавливалось дежурство дворников, лифтеров, членов групп общественного порядка¹.

Значительный вклад в обеспечение правопорядка, личной и имущественной безопасности населения вносили сельские исполнители, назначаемые сельсоветом в каждом селении. Задача по ознакомлению сельских исполнителей с их обязанностями и полномочиями возлагалась на начальника милиции волости². Его указания по вопросам охраны общественного порядка, относившиеся к функциям сельских исполнителей, имели обязательный характер. В селах создавались также группы самоохраны, которые с наступлением темного времени суток должны были задерживать всех, кто прибывал к населенному пункту, и доставлять их в сельсовет. Ответственность за эффективность работы групп содействия граждан органам милиции возлагалась на начальников подразделений милиции³. По данным ГУМ, в 1945 году насчитывалось 685 371 группа охраны общественного порядка, 95 391 бригада содействия милиции, 214 176 сельских исполнителей. С их помощью было выявлено и задержано: «уголовно-преступного элемента» – 199 729, нарушителей общественного порядка – 66 462, нарушителей паспортного режима – 193 089⁴.

В годы войны складывается тенденция привлечения членов Бригадмил к проведению внезапных проверок аппаратами БХСС в порядке профилактики хищений продовольственных товаров на складах, базах, продовольственных карточек в бюро, состоя-

¹ Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 341.

² МВД России: Энциклопедия. Москва, 2000. С. 462.

³ См.: Гусак В.А. Организационно-правовые формы взаимодействия милиции с населением в период Великой Отечественной войны // История государства и права. 2011. № 3. С. 8.

⁴ Министерство внутренних дел России. 1902–2002: Исторический очерк. Москва, 2004. С. 365.

ния их хранения и других мероприятий. Взаимодействие сотрудников ОБХСС с населением обеспечивало не только повышение результативности борьбы с преступностью, но и способствовало укреплению экономических основ будущей Победы.

Анализ организационных форм участия граждан в обеспечении правопорядка и безопасности в годы Великой Отечественной войны свидетельствует об их многообразии. Среди организационно-правовых форм содействия граждан органам милиции необходимо выделить коллективные и индивидуальные формы. Коллективным формам были присущи масштабность, массовость и самостоятельность (схема 4).

Схема 4



Так, формой коллективного участия граждан в обеспечении общественного порядка в годы войны стали Комсомольские полки. Комсомольцы непризывных возрастов, добровольно находящиеся на казарменном положении, составляли основу этих формирований¹. В Москве, Ленинграде, Харькове, Калинин, Горьком были созданы новые общественные структуры – комсомольские полки противопожарной обороны. Данные формы коллективного участия в условиях недостаточности кадрового состава милиции оказывали значительную помощь в борьбе с нарушителями правопорядка, хулиганами и дезертирами. Например, с сентября 1941 года по март 1943 года личным составом полка было задержано 12,6 тысяч нарушителей общественного порядка².

Личное участие в обеспечении общественного порядка реализовывалось в таких формах, как выступления граждан в печатах, по радио, обращения с письмами, жалобами, заявлениями. Это имело большое значение в военный период, когда благодаря бдительности и вниманию граждан были выявлены и предотвращены многие тяжкие преступления, в том числе непосредственно направленные против обороноспособности страны³.

В классификации форм взаимодействия целесообразно выделить критерий территориальности, то есть в зависимости от статуса территории населенного пункта (блокадная, прифронтовая, городская, сельская), каждому из которых соответствуют формы взаимодействия граждан и милиции, обусловленные такими факторами, как уровень профессиональной подготовки сотрудников милиции, уровень общей культуры населения и сотрудников милиции, компактность проживания, преобладание мужского или женского населения и их численность (схема 5). Столь широкий диапазон форм участия во

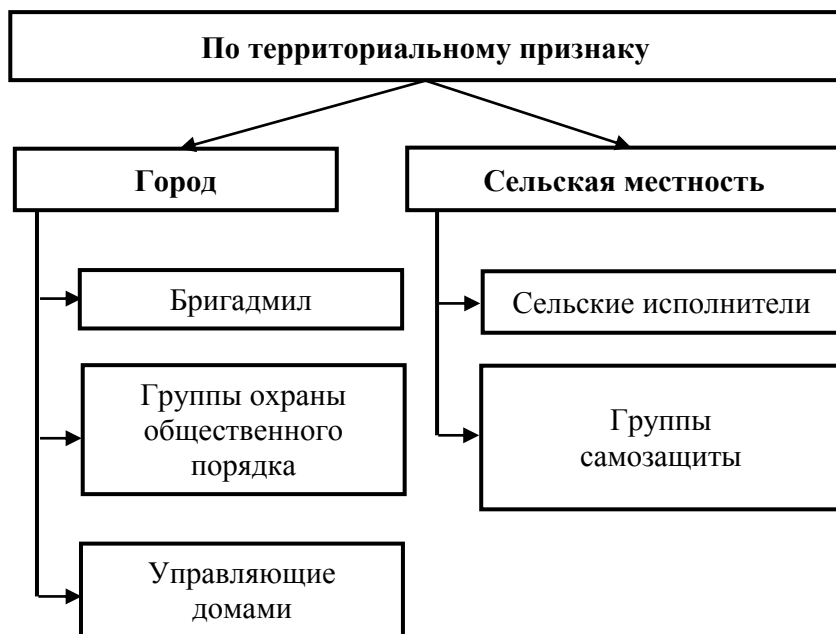
¹ См.: Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 337, 361.

² См. там же. С. 337.

³ См.: Гусак В.А. Организационно-правовые формы взаимодействия милиции с населением в период Великой Отечественной войны // История государства и права. 2011. № 3. С. 9.

взаимодействии граждан требовал профессионального умения от сотрудников милиции и готовности населения к выбору приоритета той организационно-правовой формы с учетом ситуации, которая максимально будет способствовать позитивным результатам взаимодействия.

Схема 5



Среди **недостатков** в организации взаимодействия милиции и населения в годы войны необходимо выделить: возрастание перегрузок сотрудников и представителей государственно-общественных формирований, снижающих результативность их деятельности; постоянная ротация кадров общественных формирований, вызванная уходом на фронт сотрудников милиции и членов государственно-общественных формирований, требующая непрерывной подготовки вновь пополнивших ряды и приступивших к исполнению своих обязанностей членов общественных формирований;

разноуровневая общеобразовательная, жизненная и физическая подготовка участников процесса взаимодействия милиции и населения, что являлось сдерживающим фактором в повышении эффективности данного взаимодействия. Однако при всех существовавших в этой системе недостатках участие населения в решении государственной задачи по обеспечению общественного порядка играло важную роль.

Таким образом, война стала экзаменом для системы взаимодействия милиции и населения, который был выдержан с честью.

Анализ опыта исследуемого периода свидетельствует о том, что успехи деятельности советской милиции в борьбе с преступностью в стране, ее эффективность в стабилизации тыла, укреплении морального духа и формировании уверенности у населения в победе в годы Великой Отечественной войны определялись в том числе и высоким уровнем организации взаимодействия милиции и граждан, его качеством и содержанием. Государственные органы выполняли главную роль в руководстве этим процессом, используя административное принуждение как основное средство привлечения граждан к взаимодействию с ОВД. Участники взаимодействия сосредоточивают свои усилия на решении только определенного круга проблем.

Правильность выбора тактики, организационных принципов и форм взаимодействия в годы войны подтверждались надежным функционированием всех организационных элементов взаимодействия, высокой профессиональной подготовкой субъектов, участвующих в этом процессе, умением работать и добиваться эффективных результатов в условиях чрезвычайной ситуации.

В послевоенный период, учитывая сложную криминогенную обстановку в стране, значение общественных формирований в укреплении общественного порядка сохраняло свою значимость. Однако в их деятельности начинали проявляться недостатки, выражавшиеся не только в нарушении правовых норм и своих обязанностей отдельными бригадмильцами, но и общей тенденцией к снижению качества их деятельности и сокращению количества бригад в органах милиции.

Смена в руководстве страной, а затем внутривластного курса определили новые подходы к деятельности милиции и перспективы участия общественности в охране правопорядка в стране. Выдвинутая задача построения коммунистического общества в СССР определяла демократизацию правоохранительной функции и комплекс правовых и организационных мер.

Так, Директива МВД СССР «О работе среди населения» от 10 мая 1954 года на основе положений постановления ЦК КПСС требовала от органов милиции всесторонне развивать и укреплять связь с населением и его общественными формированиями в области административно-правоохранительной политики (комсомольские патрули, рейды, книги жалоб и предложений).

В ноябре 1958 года ЦК КПСС было принято постановление «О повышении роли общественности в борьбе с преступностью и нарушениями общественного порядка», согласно которому начинается реорганизация системы общественных формирований при милиции, а поддержка инициатив трудящихся в борьбе с преступностью становится одним из главных направлений партийной работы в этой области.

Инициатива ленинградских рабочих комсомольцев в ноябре 1958 года в создании добровольных народных дружин становится основой в возрождении утраченной мобильности общественных формирований и дальнейшем наращивании связей милиции с населением.

2 марта 1959 года ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», которым упразднились бригады содействия милиции, формировавшиеся при органах милиции, они были распущены.

С 1959 года и до 90-х годов начинается новый период — период активного участия населения и местных органов власти в поддержании общественного порядка, взаимодействия с органами внутренних дел. В этот период зарождается и развивается деятельность добровольных народных дружин, товарищеские суды, которые становятся основной формой выборных обществен-

ных органов, для предупреждения правонарушений и проступков, наносящих вред обществу, осуществлявшие воспитание методом убеждения и общественного воздействия, привлечения трудящихся к борьбе с преступностью.

В отличие от Бригадмил, которые формировались на основе территориального принципа, ДНД создавались по производственно-территориальному принципу.

Кроме традиционных задач, стоящих перед общественными формированиями (охрана общественного порядка, борьба с хулиганством, пьянством), актуальной являлась задача организации широкой разъяснительной работы среди населения о необходимости ликвидации преступности и порождающих ее причин в контексте новой политической линии развития страны на ускоренное построение коммунистического общества, зафиксированной в новой программе КПСС.

Особое внимание уделялось повышению роли и значения гласности и информационного обеспечения в организации процесса взаимодействия органов внутренних дел и населения, что способствовало оптимизации процесса взаимодействия и его результативности. Центральные и региональные СМИ, многотиражки на производстве регулярно размещали на своих страницах материалы о практическом осуществлении участия населения в поддержании общественного порядка, делая акцент на выявление общих и региональных особенностей в опыте взаимодействия, пропагандируя успехи и недостатки, имеющие место в решении этой важной государственной задачи, способствуя формированию у общественных институтов, граждан нового видения и понимания процесса взаимодействия, основу которого составлял социально-деятельностный подход.

Творчество общественных организаций различных регионов, принимавших непосредственное участие в организации взаимодействия, проявлялось в подготовке и издании материалов инструктивно-методического характера для опытных и начинающих дружинников, в которых находили отражение нормативная база, определяющая принципы и практику деятельности народных дружин, алгоритм поведения в нештатных ситуациях,

имелась справочная информация. На предприятиях, в административных помещениях, колхозах и совхозах, в штабах ДНД, в общественных местах и на улицах городов размещались плакаты, информационные бюллетени, сатирические газеты, выпускались листовки, отражающие не только результаты рейдов и патрулирования, но и способствующие мобилизации к активному участию в процессе взаимодействия всего населения. Данные аспекты деятельности в организации взаимодействия способствовали повышению эффективности и совершенствованию профилактики правонарушений, созданию безопасных условий жизнедеятельности личности и общества. Таким образом, созданием новых общественных формирований руководство страной одновременно достигало цели определения путей повышения социальной активности масс, их целеустремленности в созидании коммунистического будущего страны.

Основными организационными принципами ДНД являлись принципы добровольности, строгого отбора, фиксированного членства, подотчетности и демократизма. Членами добровольных народных дружин могли быть граждане СССР не моложе 18 лет, только передовые, труженики предприятий и учреждений, заслуженные ветераны производства, ушедшие на пенсию. Основаниями для зачисления в дружину являлись личное заявление и рекомендация профсоюзной и комсомольской организации, которые передавались в дружину – последнюю инстанцию, решающую вопрос о приеме новых членов. Это свидетельствовало о самостоятельности и высоком доверии к ДНД. Всем вступившим в народную дружину исполкомом районного (городского) Совета депутатов трудящихся через командира дружины вручались удостоверение и нагрудный знак дружинника¹.

Добровольные народные дружины, создаваемые в пределах района, города, являлись самостоятельными организациями советских граждан. Состав и структура дружины определялись такими факторами, как численность рабочих и слу-

¹ См.: Дементьев Н.В. Трудящиеся на страже общественного порядка. Москва, 1959. С. 35.

жащих, характер предприятий и учреждений, на которых создавались дружины, а также особенности объекта и размеры территории, где дружинники выполняли обязанности.

Первичные подразделения дружинников создавались силами общественности на предприятиях и учреждениях, различных организациях, учебных заведениях, на транспорте, при домоуправлениях, колхозах, совхозах и МТС. Являлись самостоятельными организациями, вовлекающими в свою деятельность большую часть населения. В роли первичного подразделения дружины выступали отдельные группы (отряды, звенья) дружинников, совместно работающих в одном цехе, участке. Создавались объединенные дружины, в которые входили рабочие и служащие нескольких предприятий. На предприятиях могли создаваться несколько дружин с общим руководящим центром – советом дружин. В этом случае на каждом из предприятий создавалось первичное формирование дружины¹. Таким образом, определялись новые подходы в субординации и регулировании взаимодействия милиции и граждан.

Охрана общественного порядка в районе деятельности дружины осуществлялась путем патрулирования, проведения рейдов, выставления постов и несения дежурств.

Основным методом охраны общественного порядка являлось патрулирование, маршрут которого согласовывался заранее, а протяженность составляла 1,5–2 километра. Группа из 3–4 человек осуществляла патрулирование общественных мест наибольшего скопления граждан. Охрану общественного порядка на оживленных улицах города и вблизи крупных магазинов, рынков, вокзалов обеспечивали посты дружинников. Протяженность поста колебалась от 100 до 400 метров, что позволяло визуально просматривать весь участок, находясь в любой его точке. Не менее важным методом выполнения своих обязанностей дружинниками являлось проведение рейдов, организация которых предполагала разработку плана рейда, включающего место, вре-

¹ См.: *Говоров И.В., Ремнева С.В.* Из истории развития общественных формирований по содействию органам милиции в СССР в 20–80-е годы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 29.

мя его проведения, алгоритм действий, количество участников и их подготовку, последующее использование результатов рейда. Проведению рейда предшествовала серьезная подготовка прежде всего дружинников, их инструктаж и выучка¹.

Важное место в деятельности ДНД отводилось командирам дружин и их заместителям, которые избирались на общем собрании дружины открытым голосованием. Руководящим органом добровольных народных дружин в районе или городе являлся штаб дружины. Городской штаб дружин разрабатывал меры по обеспечению общественного порядка в районе (городе), распределял силы и оказывал помощь командирам дружин в проведении учебы и воспитательной работы с дружинниками, а также активно взаимодействовал с партийными, профсоюзными, комсомольскими организациями, административными органами, инициируя предложения об устранении причин, порождающих нарушения общественного порядка².

Население активно откликнулось на эти инициативы. Если в 1962 году в СССР действовало более 130 тыс. дружин, которые объединяли в своих рядах 4 млн человек, то к 1987 году в этих рядах насчитывалось уже 14 млн человек³. Внимание концентрировалось не только на количественных показателях, но и расширении возможностей состава добровольных дружин по предупреждению и пресечению различного рода преступлений за счет специализации ДНД. Так, в Вологодской области в начале 60-х годов действовало 40 специализированных групп дружинников по линии ОБХСС⁴.

Об эффективности деятельности дружинников свидетельствует статистика. Так, за первые 25 лет взаимодействия с

¹ См.: Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 451.

² См.: *Говоров И.В., Ремнева С.В.* Из истории развития общественных формирований по содействию органам милиции в СССР в 20–80-е годы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 30.

³ См.: *Гулина В.В.* Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование: монография. Москва, 2015. С. 99.

⁴ См.: Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 451.

милицией свыше 800 дружинников были награждены правительственными наградами¹. Только в 1971 году дружинниками были задержаны свыше 5 тысяч преступников, предотвращено значительное количество правонарушений².

Актуален опыт организации деятельности дружин и система их стимулирования. В нормативных актах советского периода имел место широкий перечень мер социальных гарантий и правовой защиты членов народных дружин. Анализ их содержания свидетельствует, что активную и плодотворную деятельность в составе народных дружин государство стимулировало широким диапазоном поощрений. Кроме стандартных поощрений (объявление благодарности, занесение на Доску почета, вручение почетной грамоты и др.), имеющих моральный характер, особо отличившихся членов добровольных народных дружин в борьбе с преступностью награждали нагрудным знаком «Отличный дружинник», им предоставлялись льготные путевки в дома отдыха и санатории, преимущественное право на получение жилой площади. Все эти меры свидетельствовали о том, что отношение руководства страны к вкладу в борьбу с преступностью и результатами деятельности членов народных дружин было постоянным и пристальным.

Одновременно формировалась устойчивая тенденция, когда расширение функций добровольных народных дружин осуществлялось за счет минимизации деятельности милиции. Данная направленность политики повышения значимости ДНД в обеспечении общественной безопасности в ущерб роли милиции в борьбе за правопорядок отражала принципиальную позицию руководства страны. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1962 года «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь и достоинство работников милиции и народных дружинников» определил паритет прав между сотрудником милиции и дружинником в процессе обеспечения общественного порядка и ответствен-

¹ См.: За чужой счет // Правда. 1984. 5 октября. С. 6.

² См.: *Феофанов Ю.* Патруль добра (рассказ о народной дружине) // Известия. 1972. 8 января. С. 5.

ность. Противодействие членам ДНД приравнялось к противодействию милиционеру с последующим наказанием.

В то же время взаимодействие между дружинниками и сотрудниками милиции рассматривалось как важное условие достижения успеха в деятельности ДНД. В целях совершенствования взаимодействия были предложены следующие рекомендации:

1. При взаимодействии с членами народных дружин не допускать нарушений и ограничений инициативы и самостоятельности ДНД.

2. Проводить совещания руководителей правоохранительных органов с обязательным участием председателей товарищеских судов, начальников районных и городских штабов народных дружин.

3. В горрайорганах милиции выделять специальных сотрудников для осуществления взаимодействия. Особое внимание обращалось на обеспечение обмена информацией, проведение совместных совещаний и семинаров работников милиции и командиров ДНД¹.

Таким образом, на данном этапе развитие «взаимодействия обретает форму сотрудничества. Подобная форма отличается, прежде всего, объединением сил и ресурсов различных органов государственной власти, органов внутренних дел и населения для решения наиболее острых проблем, имеющих актуальное правоохранительное звучание. Сотрудничество характеризуется отсутствием доминирующего субъекта. Все субъекты равны между собой. Однако состав участников не носит постоянного характера»².

В 1984 году Политбюро ЦК КПСС в постановлении, посвященном 25-летию образования ДНД, поставило перед первичными партийными организациями задачу по дальнейшему

¹ См.: Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. Т. II. Санкт-Петербург, 2002. С. 477.

² См.: *Майорова В.В.* Организационно-правовые основы взаимодействия ОВД и населения во второй половине XX века (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004.

расширению участия трудящихся в охране общественного порядка и социалистической собственности. Серьезное внимание уделялось организации взаимодействия милиции и дружинников. Отмечалось, что в эти же годы продолжался поиск новых форм участия граждан в реализации правоохранительных функций. Основными организационно-правовыми формами участия общественных формирований в противодействии преступности являлись комиссии по борьбе с пьянством, общественные советы при инспекциях по делам несовершеннолетних, советы профилактики, содействия семье и школе, домовые, дворовые, уличные комитеты и др. Все они действовали на общественных началах.

Стремление к совершенствованию содержания взаимоотношений народных дружин и милиции предусматривало обязательность следующих мероприятий:

1. Заинтересованное отношение к информации дружинников о причинах задержания и доставки в дежурную часть милиции гражданина.

2. Оперативное выяснение обстоятельств нарушения общественного порядка и запись об этом в соответствующих документах.

3. Информирование руководителей и членов народной дружины о результатах последующей проверки по факту нарушения и принятых мерах.

Таким образом, осуществление взаимодействия на данном этапе было связано с попытками изменений в государственном устройстве, обусловивших качественные изменения форм и принципов функционирования милиции, деятельность которой начинает приобретать более выраженный социальный характер. Вместе с тем, наметившееся сотрудничество между милицией и гражданами как историческая форма организации взаимодействия подвергалось усиливающейся с течением времени деструкции, выразившейся в излишней бюрократизации и администрировании. Возобладавшие в стране в 70-е годы методы администрирования руководством общественной жизни, приоритет количественным показате-

лям участвующих в ДНД лиц способствовали росту формализма в организации взаимодействия милиции и граждан. По мере расширения кризисных явлений в обществе в деятельности ДНД стали чаще проявляться негативные тенденции, которые обусловили трансформацию народных дружин из самостоятельных общественных формирований в очередную государственную бюрократическую структуру, от добровольного – к принудительному характеру социальной мобилизации масс. Добровольность ДНД стала формальной декларацией, как и участие в деятельности этих дружин.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите главную задачу сельских исполнителей.
2. Назовите основные организационные формы по оказанию трудящимися содействия органам милиции в борьбе с нарушителями общественного порядка в советский период.
3. Что обеспечивало участие гражданского населения в осуществлении содействия органам милиции?
4. Влияние условий тотального контроля за обществом на содержание и характер взаимодействия милиции и населения.
5. Особенности взаимодействия милиции и населения в экстремальных условиях Великой Отечественной войны.

4. Формирование новой модели партнерских отношений в постсоветский период

Принятие в 1991 году Закона РСФСР «О милиции» определяло возможности обновления содержания ее работы и прежде всего методов ее деятельности, выразившихся в переходе от карательного, традиционного типа для советской милиции, к модели деятельности, обеспечивающей постановку в центр внимания милиции приоритета первичности прав и интересов человека и общества, а не государства и общества над человеком, а также ее тесное взаимодействие с общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Начинается очередной этап (с 1991 по 2011 гг.) в осуществлении взаимодействия милиции и населения. Это определяло не только перспективы дальнейшей работы, но и вызвало потребность в поиске и применении новой, более эффективной модели взаимодействия милиции и общества, соответствия содержания и форм складывающимся новым общественным отношениям.

Однако в условиях «шоковой терапии» осуществляемые реформы способствовали разрушению общественной составляющей в государственных правоохранительных структурах, исключению участия граждан и общественных объединений из процесса охраны общественного порядка. Так, практически повсеместно было прекращено финансирование деятельности народных дружин, о чем в феврале 1992 года министр внутренних дел А. Куликов докладывал руководству страной¹. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 года № 959 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации»²,

¹ См.: *Невский С.А.* Обеспечение безопасности личности в России в условиях социально экономической нестабильности (проблемы, поиски решений) // Общество и право. 2009. № 5. С. 27.

² О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 959 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39, ст. 3631.

определявшее правовые основы деятельности общественных организаций на территории Российской Федерации, как прогнозировалось, должно было не только способствовать нейтрализации сложившегося негатива, но и определить в переходный период правовые основы деятельности общественных организаций на территории Российской Федерации. Власть предпринимала попытки реанимировать деятельность добровольных общественных объединений, помощь которых так необходима была милиции общественной безопасности (местной милиции) в условиях нарастающего политического кризиса в стране.

В 1995 году власть принимает очередное решение, на основании которого действовавшие ранее нормативные акты, регламентирующие деятельность народных дружин, объявлялись утратившими силу, при этом создание и деятельность общественных объединений граждан по охране правопорядка не предусматривались¹. Данное решение означало окончательное разрушение механизма взаимодействия правоохранительных органов и населения, сложившегося в советский период. Это свидетельствовало, что органы власти и управления в период становления демократии не в полной мере были готовы эффективно координировать работу субъектов, участвующих в реализации взаимодействия, решать проблему преемственности в нормативном правовом регулировании.

Устранялся важный источник формирования гражданской ответственности и правосознания среди населения. В условиях проведения антитеррористической операции на территории Северного Кавказа это являлось серьезным просчетом. Непродуманная позиция властных структур способствовала не только ослаблению организационно-правовых основ взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и населения в целях повышения безопасности общества, но и привела к повышению криминогенности в обществе, снижению результативности в деятельности милиции. Негатив происходящего заключался в нарушении социальной ос-

¹ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

новы взаимодействия между милицией и населением. Нельзя не согласиться с позицией исследователей, что общество все больше утверждалось во мнении, что «милиция далеко не в равной мере защищает интересы высокообеспеченных и рядовых граждан и тем самым противопоставляется большинству граждан, образуя не органическую часть общества, а механизм принудительного обеспечения власти»¹. Поляризация общества на обеспеченных и находящихся за чертой бедности граждан сопровождалась не только разочарованием, но и социальной апатией.

Попытка власти ликвидировать пробел в федеральном законодательстве, регламентирующем организацию взаимодействия милиции и граждан, путем принятия региональных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации, желаемого результата не обеспечила. Так, Закон Нижегородской области от 7 сентября 2006 года № 85-З «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области» был принят Законодательным Собранием 24 августа 2006 года². В нем определялись правовые основы, принципы и формы участия граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области, их социальные гарантии. В статье 5 Закона были определены следующие формы коллективного взаимодействия:

- общественные объединения, цели которых предусматривают совместные действия с правоохранительными органами в обеспечении общественного порядка;
- общественные пункты охраны порядка;
- народные дружины;
- самодетельные группы граждан.

В отдельных субъектах Российской Федерации продолжали свою деятельность общественные формирования, ис-

¹ Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 7. С. 68–73.

² Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области: закон Нижегородской области от 4 апреля 2008 г. № 28-З // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2019).

пользующие потенциал в обеспечении общественного порядка, усилия которых были успешными и результативными¹. Например, в 2004 году при активном участии членов общественных объединений было раскрыто более 30 тысяч преступлений и выявлено свыше 370 тысяч административных правонарушений, в 2005 году – 39,1 тысячи преступлений и выявлено свыше 265 тысяч человек, из них 18,1 тысячи за совершение преступлений².

Однако отсутствие системы не позволяло изменить к лучшему криминогенную ситуацию в России.

Приоритетом функционирования милиции как системы должно было стать доверительное отношение, сближение с населением, устранение закрытости деятельности органов внутренних дел для прессы и общественности. Однако эти процессы протекали противоречиво и были далеки от завершенности. Как отметил Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев, «в 90-е годы правоохранительные органы не смогли уйти от репрессивной модели милиции»³, то есть органы внутренних дел России конца XX века не имели организационно-правового механизма, обеспечивающего в новых социально-экономических и политических условиях взаимодействие с населением на качественно высоком уровне.

Одной из актуальных становится задача совершенствования уровня подготовки российских милиционеров в соответ-

¹ По данным МВД России, всего на территории России более 34 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, в которых числится более 363 тыс. человек. С участием дружинников в год раскрывается около 40 тыс. преступлений, выявляется свыше 400 тыс. административных правонарушений // Российская газета. 2009. 11 марта.

² См.: Доклад Министра внутренних дел Российской Федерации Р. Нургалиева // Вестник МВД России. 2005. № 2. С. 14; Чекалин А.А. Взаимодействие милиции с общественными объединениями – важный фактор укрепления правопорядка // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 3. С. 14.

³ См.: МВД России: вчера, сегодня, завтра: выступление 8 января Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Нургалиева // Российская газета. 2009. 15 июля (прил.).

ствии с мировыми стандартами. В 2007 году была создана многоуровневая система формирования федерального кадрового резерва МВД России¹. Приказом МВД России от 4 декабря 2007 года № 1155 были утверждены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации².

Характерной особенностью неудовлетворительной организации взаимодействия данного этапа явилась тенденция снижения имиджа милиции в обществе, эффективности ее деятельности. К сожалению, на фоне преданности служебному долгу и присяге большинства сотрудников имели место факты, среди которых вымогательство, игнорирование общественного мнения, произвол, грубость, коррумпированность милиции, характерные для действующей ранее системы органов внутренних дел. В 2009 году Министром внутренних дел была утверждена Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы МВД России со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009–2014 годы³. В приказе МВД России среди новых направлений информационной деятельности приоритетным определялось совершенствование организационного обеспечения взаимодействия со СМИ и общественными объединениями. По замыслу руководства МВД эти и другие организационные мероприятия были призваны не только укрепить имидж сотрудника милиции, но и способствовать урегулированию социального конфликта между правоохранительными органами и населением.

¹ См.: Нургалиев Р.Г., Кикоть В.Я. Пропуск в миллионный коллектив выдают кадры // Вестник кадровой политики. 2009. № 3. С. 3.

² Зарегистрированы в Минюсте России 25 декабря 2007 г. № 10808 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 3.

³ См.: Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009–2014 годы: приказ МВД России от 1 января 2009 г. № 1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2019).

Однако в 2010 году опрос аналитического центра Юрия Левады показал, что в России наблюдается устойчивое недоверие населения к органам милиции.

Это свидетельствовало не только о наличии кризиса в социально-правовой сфере российского общества, оказавшего значительное негативное влияние на общественное сознание граждан, но и о формирующейся угрозе ликвидации сложившейся традиции в организации взаимодействия милиции и граждан. Развивалось противоречие, выразившееся, с одной стороны, в стремлении власти реализовать потребность общества в безопасности, а с другой – в наличии негативного имиджа сотрудников милиции, обнулявшего целесообразность и эффективность функционирования механизма взаимодействия милиции и населения. По данным серии обследований Левада-Центра, проводимых в 2004–2012 годах, лишь 25–30% россиян в той или иной форме доверяли милиции (полиции), но свыше 80% отмечали незаконность с ее стороны, свыше 70% не считали себя защищенными от милицейского произвола, около 60% говорили о разложении этой системы, которую уже невозможно скрыть¹. Это подтверждало, что новые принципы деятельности сотрудников милиции, такие как «открытость и прозрачность в деятельности министерства, определяющих требования к сокращению использования силовых методов»², оставались лишь декларацией. Исследователь Я.В. Веденеева подчеркивает, что «ведомственные настроения, представленные на страницах изданий редакции МВД, были отличны от позиций, транслируемых гражданскими СМИ»³. Так, по данным исследований Фонда ИНДЕМ, правоохранительные органы занимали четвертое место из 29 структур по степени корруп-

¹ URL: <http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii> (дата обращения: 01.03.2019).

² МВД России: вчера, сегодня, завтра: выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Нургалиева // Российская газета. 2009. 15 июля (прил.).

³ Веденеева Я.В. Социальный капитал реформы российских органов охраны правопорядка: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2015.

пированности. Происходило «вытеснение милицией криминальных группировок, служащих «крышами» малому и среднему бизнесу, с последующим присвоением себе этих функций вместе с соответствующими доходами»¹.

Таким образом, создать систему взаимодействия милиции и населения в условиях демократических преобразований на основе Закона о милиции не получилось. Характерной особенностью 20-летнего периода явилась «маятниковость» в организации процесса взаимодействия, отражающая непоследовательность и низкую эффективность управленческих решений властных структур, при которых преодолеть утрату доверия населения к органам внутренних дел и установить между ними социальное взаимодействие не удалось.

Особенностью эволюции процесса взаимодействия в современных условиях явился поиск новой модели – модели социального партнерства полиции и общества, в основу которой должны быть заложены фундаментальные правовые принципы открытости и публичности, общественного доверия и поддержки органов внутренних дел со стороны граждан, а на этой базе обеспечить достижения значительной вовлеченности граждан в решение проблемы общественной безопасности.

В целях дальнейшего совершенствования организационно-правовой основы взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и гражданского общества усилия власти были сосредоточены на активизации правотворческой деятельности. Начало процесса формирования законодательной базы о деятельности полиции было определено Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 года № 1468² и имело целью устранение противоречий, присущих деятельности милиции. В решении этой стратегической задачи важно было заручиться общественным одобрением, обеспечивая вовлечен-

¹ Гилинский Я. Полиция и население: кто для кого? URL: <http://magazines.russ.ru/oz/2003/2/glinsk.html> (дата обращения: 01.03.2019).

² См.: О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 // Российская газета. 2009. 28 декабря.

ность граждан в решение проблемы общественной безопасности. Общество приглашалось к диалогу.

Определяющим моментом в проведении реформы с точки зрения формирования социальной основы нового уровня взаимодействия, именуемого как партнерство между сотрудниками создаваемой полиции и обществом, являлась возможность корректив законопроекта, с учетом мнения населения. И хотя они имели рекомендательный характер, во многом эта процедура способствовала формированию надежды и оптимистичной позиции в обществе на перспективу кардинальных перемен в реализации правоохранительной функции. Таким образом, совершенствование правовых основ деятельности сотрудников полиции обеспечивало изменение социального климата, что способствовало формированию доверия населения к рождающимся структурам полиции и укреплению социальной основы партнерства.

Общество в основной своей массе поддержало идею трансформации милиции в полицию. Новое наименование базовой структуры в обеспечении охраны правопорядка и общественной безопасности «полиция» вместо «милиция» подчеркивало глубокий социальный смысл перспектив профессиональной деятельности, определило новый формат и качество партнерских отношений. Акцентировалось, что «полиция не должна рассматриваться как карательный орган. Эта организация – социальный партнер и защитник населения»¹. Основное внимание концентрировалось на вариантах оптимизации процесса формирования доверия к сотрудникам нарождающейся структуры полиции. В решении этой задачи, как было отмечено Президентом РФ, «важное место отводится формированию объективного общественного мнения о работе российских полицейских»², что во многом должно было предопределить успех и результативность трансформации взаимодействия в партнерство.

¹ Полиция и дружина. URL: <http://www.rg.ru/2013/03/01/policia.html> (дата обращения: 01.03.2019).

² *Медведев Д.А.* Система МВД реально меняется // *Профессионал*. 2011. № 6 (104). С. 2–3.

Настоящий этап (с 2011 г. по настоящее время) связан с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», который не только определил стратегию и цель процесса реформирования органов внутренних дел, формирования нового имиджа сотрудника полиции, но и установил перспективы развития взаимоотношений полиции с гражданским обществом. Создается законодательная основа, обеспечивающая усиление общественного контроля, новый формат и качество партнерских отношений, способствующие диалогу между властью и обществом, наполнению социально ориентированным характером деятельности полиции. В соответствии с п. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции» общественное мнение становится одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции.

В целях реализации общественно значимых интересов граждан, органов власти всех уровней, общественных объединений, направленных на совершенствование деятельности полиции в вопросах обеспечения общественной безопасности, были осуществлены организационные мероприятия. Так, Указом Президента РФ от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»¹ был определен правовой статус Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах Министерства. Утверждена Инструкция, устанавливающая порядок организации и проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными и представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и перед гражданами².

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Собрание законодательства РФ. 30 мая. 2011. № 22, ст. 3154.

² Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России (вместе с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России): приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 // Российская газета. 2011. 30 сентября.

Отчетность определялась как обязательный атрибут деятельности территориальных органов МВД России по информированию государственных и муниципальных органов, граждан о деятельности полиции. Предполагалось, что такая форма информирования будет способствовать формированию объективного общественного мнения, позволит повысить уровень доверия к органам внутренних дел, обеспечить возможность реализации социального контроля со стороны общества за деятельностью сотрудников полиции.

После многолетнего перерыва законодатель вновь возвращается к нормативному регулированию на федеральном уровне деятельности граждан и общественных организаций в сфере содействия в охране общественного порядка. В 2014 году был принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹, что обеспечило регламентацию правовых основ участия граждан и общественных объединений в обеспечении общественной безопасности. В нем определялись основные направления деятельности общественных объединений правоохранительной направленности:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений;

3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Конкретизировались технологии социальной интеграции и сплоченности сотрудников полиции и общества на принципах демократии, уважения к профессии полицейского, преодоления негативных стереотипов в обеспечении правопорядка. Так, решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимались гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2014. 4 апреля.

самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Законом определялись ограничения участия в деятельности общественного объединения правоохранительной направленности. Это касалось следующих категорий граждан:

- 1) имеющих неснятую или непогашенную судимость;
- 2) в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- 3) ранее осужденных за умышленные преступления;
- 4) включенных в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;
- 5) в отношении которых вступившим в законную силу решением суда было установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- 6) страдающих психическими расстройствами, больных наркоманией или алкоголизмом;
- 7) недееспособных или ограниченно дееспособных по решению суда;
- 8) имеющих гражданство (подданство) иностранного государства.

Определялись права общественных объединений при участии их в охране общественного порядка:

- 1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
- 2) оказывать содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам при их обращении в мероприятиях по охране общественного порядка.

Особенность организации взаимодействия в условиях демократических реформ проявилась в поиске новых форм участия общественных объединений в обеспечении правопорядка. Среди них такие, как волонтерские движения, интернет-сообщества, оперативные молодежные отряды, существующие во многих субъектах Российской Федерации, сообщества типа

«СтопХам», казачьи дружины, способствующие обеспечению безопасности при проведении государственных и религиозных праздников, митингов политических движений, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий. В 2012 году в Ульяновске был проведен Первый Всероссийский форум добровольных дружин по инициативе Правительства Ульяновской области при поддержке МВД России, Государственной Думы и Совета Федерации, в работе которого приняли участие представители из 34 субъектов Российской Федерации¹, в том числе победители областных конкурсов «Лучший дружинник», «Лучшая дружина», «Лучшая молодежная дружина».

В условиях развития новых общественных институтов, расширения диапазона субъектов профилактического взаимодействия активными участниками этого процесса становятся общественные фонды, религиозные организации, альтернативные службы безопасности, СМИ.

В контексте проводимых реформ власть предпринимает шаги, направленные на совершенствование системы профессионального образования полицейских, повышение эффективности применения кадрового резерва всех уровней².

Особое внимание обращается на изучение и освоение технологий межличностных коммуникаций, владение правилами общей культуры, что способствует не только повышению профессионализма сотрудников полиции, но и формированию позитивного имиджа деятельности российских полицейских.

Органы внутренних дел, принимая на себя социально значимую миссию организации профилактического взаимодействия с населением, уделяют внимание изучению и накоплению знаний в области правоохранительной деятельности, обмену положительным опытом в рамках международного полицейского сотрудничества, формированию новых направлений конструктивного взаимодействия. Этому способствуют проводимые специальные опросы населения, с помощью которых полу-

¹ См.: У дружинника должны быть права // Щит и меч. 2012. 15 марта. С. 6.

² См.: *Медведев Д.А.* Система МВД реально меняется // Профессионал. 2011. № 6 (104). С. 2–3.

ченную информацию эффективно используют для выработки совместных действий на долгосрочную перспективу.

Учитывая опыт прошлых поколений, а также новации современного периода, в качестве таких форм используются наблюдение за своими подъездами домов и дворами, концентрируя внимание на посторонних лицах; традиционное совместное патрулирование; распространение памяток с информацией о мерах защиты людей от преступных деяний и другой печатной продукции профилактического содержания; использование в этой работе средств массовой информации. Определяющим в этом процессе является положительное восприятие населением и желаемый результат – безопасность. Так, если по состоянию на 2009 год на территории России функционировало свыше 36 тысяч общественных объединений правоохранительной направленности¹, в 2012 году, как было отмечено на Первом Всероссийском форуме добровольных дружин, в Российской Федерации было создано и действовало свыше 43 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, насчитывающих более 390 тысяч человек, то в 2013 году на территории Российской Федерации действовало более 45 000 общественных объединений правоохранительной направленности, численность которых составляет свыше 454 тысяч человек². В 2012 году только в Москве ежедневно по городу на дежурство выходили в среднем более 1400 дружинников. Положительная динамика свидетельствовала об эффективности всесторонней информационной работы ведомственных специалистов с гражданским обществом и населением. Результаты различных социологических исследований показывают, что от 69 до 85% граждан готовы сообщить о готовящемся или совершенном преступлении, дать свидетельские показания, оказать содействие в охране общественного порядка или личного имущества³.

¹ См.: *Босхамджиева Н.А., Кашкина Е.В.* Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере предупреждения правонарушений // *Административное и муниципальное право*. 2010. № 9. С. 15.

² См.: *Соловьев И.* Институт помощников полиции // *Щит и меч*. 2013. 28 марта. С. 2.

³ См.: *Золотое правило патрульного* // *Полиция России*. 2013. № 9. С. 4.

Таким образом, анализ эволюции процесса взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и населения в советский и постсоветский периоды свидетельствует о последовательной модернизации органов внутренних дел до уровня, отвечающего социальным ожиданиям населения, определяющего не доминирование над обществом, а служение ему, развивая всестороннее сотрудничество с институтами гражданского общества, что позволяет утверждать о динамике процесса и попытке трансформации от деклараций к действиям.

Вопросы для самоконтроля

1. Как объяснить начало планомерной работы по вовлечению трудящихся в охрану общественного порядка и борьбу с преступностью в конце 20-х годов в СССР?

2. Что общего и в чем принципиальное отличие между такими формами взаимодействия милиции и населения, как Осодмил и Бригадмил?

3. Основные критерии классификации форм взаимодействия в годы войны. Их отличия.

4. Основные особенности, тенденции и противоречия в организации взаимодействия милиции и населения в годы Великой Отечественной войны.

5. Новации в организации взаимодействия милиции и населения в 60-е годы. Особенности организации и функционирования ДНД.

6. Особенности организации партнерских отношений между полицией и гражданским обществом в демократической России.

Заключение

Взаимодействие органов внутренних дел и населения – это сложная, многогранная система отношений, имеющая общественно значимые цели, организационно-правовую основу, содержание и формы, определяющиеся в зависимости от политических и социально-экономических условий, тесным образом связанная с задачами государственного управления и административной деятельности органов внутренних дел и характеризующаяся профессиональной готовностью, умением и навыками сотрудников и населения к участию в этом процессе.

Возможности привлечения населения к деятельности, связанной с охраной правопорядка, имеют глубокие корни. Эволюция взаимодействия органов, выполняющих полицейскую функцию, и населения происходила на протяжении всей истории развития российской государственности и прошла ряд этапов.

Этап от начала хозяйственной деятельности восточных славян до образования регулярной полиции в XVIII веке характеризуется зарождением и развитием основ участия населения в противодействии преступным деяниям и включает эволюцию процесса трансформации важнейших принципов от коллективной самопомощи членам общины к обязыванию населения в содействии представителям власти, исполняющим административно-полицейские функции.

Этап с XVIII до начала XX века характеризуется совершенствованием правовых и организационных основ взаимодействия с регулярной государственной структурой – полицией на основе принудительной социализации, трансформирующейся к представительству общественности в структурах царской полиции (Управе благочиния) с последующим переходом к принципу добровольности в обеспечении безопасности и правопорядка в пореформенный период (конец XIX – начало XX вв.).

На этапе с 1917 года по 1959 год организация и осуществление процесса взаимодействия связаны с исторической обстановкой, определяющей существенные изменения в государственном устройстве. В условиях тоталитарных основ осу-

ществляется поиск наиболее приемлемых форм и принципов взаимодействия милиции, государственных органов и населения, соответствующих идеологическим, политическим и организационным основам. Универсальными формами взаимодействия становятся Осодмил и Бригадмил.

Этап с марта 1959 года и до начала 90-х годов XX века – период активного участия населения и местных органов власти в поддержании общественного порядка, оказании помощи и содействия органам внутренних дел. В данный временной отрезок формируется и развивается деятельность добровольных народных дружин. Особенность периода в развитии взаимодействия органов внутренних дел и населения определялась качественными изменениями форм и принципов их функционирования. Деятельность милиции как государственно-правового института приобретает более выраженный социальный характер, что определило приоритет социально-деятельностного подхода в функционировании ДНД, а взаимодействие характеризовалось как сотрудничество.

На новом этапе – этапе постсоветского периода (с 1991 по 2011 г.) основное внимание концентрировалось на попытках гуманизации и открытости деятельности милиции, на совершенствовании правовых основ взаимодействия, вариантах оптимизации процесса обеспечения общественной безопасности.

На современном этапе (с 2011 г. по настоящее время) в условиях последовательной модернизации социально-правовых основ партнерских отношений с учетом зарубежного и отечественного опыта, а также общественного мнения совместная деятельность полиции и граждан должна рассматриваться не только под ракурсом объективной необходимости, но и как важнейший шаг к формированию правового государства и гражданского общества в России.

Диалектика развития взаимодействия свидетельствует, что привлечение населения к участию в охране общественного порядка становится не только традицией и принимает форму всеобщего участия в поддержании правопорядка, но и является важным резервом органов внутренних дел в деятельности по обеспечению общественного порядка.

Взаимодействие полиции и населения, являясь закономерным процессом, способствует укреплению и расширению возможностей в реализации одной из важнейших государственных функций – обеспечения правопорядка и безопасности. Перспектива наращивания эффективности взаимодействия полиции и населения во многом будет определяться не только совершенствованием правового регулирования и организационных форм участия населения в охране общественного порядка, но и социально-политическими и экономическими условиями, складывающимися в стране.

Партнерские отношения стали отражением нового формата и качества взаимодействия полиции и граждан на современном этапе, наполненного социально ориентированным характером деятельности полиции в предоставлении безопасности, необходимой каждому человеку. Основное внимание нужно сконцентрировать на вариантах оптимизации процесса формирования доверия к сотрудникам, основанного на профессиональной, морально-нравственной подготовке сотрудников полиции.

Литература

Нормативные правовые акты

Об общественных объединениях : федеральный закон : [от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ] : принят Гос. Думой 14 апреля 1995 г. : одобр. Советом Федерации 19 апреля 1995 г. [ред. от 20 декабря 2017 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 21. – Ст. 1930.

Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон : [от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ] : принят Гос. Думой 21 марта 2014 г. : одобр. Советом Федерации 26 марта 2014 г. [ред. от 31 декабря 2017 г.] // Российская газета. – 2014. – 4 апреля.

О полиции : федеральный закон: [от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ] : принят Гос. Думой 28 января 2011 г. : одобр. Советом Федерации 2 февраля 2011 г. [ред. от 3 августа 2018 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

Дополнительная литература

Веденеева, Я. В. Социальный капитал реформы российских органов охраны правопорядка : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / Веденеева Яна Витальевна. – Саратов, 2015.

Грудцына, Л. Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Грудцына Людмила Юрьевна. – Москва, 2009.

Гусак, В. А. Организационно-правовые формы взаимодействия милиции с населением в период Великой Отечественной войны / В. А. Гусак // История государства и права. – 2011. – № 3.

Кокорев, В. Ю. Взаимодействие с населением по укреплению имиджа органов внутренних дел : учебное пособие / В. Ю. Кокорев, А. Ю. Звонарева, С. В. Лучкин. – Москва : Академия управления МВД России, 2013.

Королев, В. М. Взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений по обеспечению

национальной безопасности в современной России : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Королев Владимир Николаевич. – Орел, 2007.

Майорова, В. В. Организационно-правовые основы взаимодействия ОВД и населения во второй половине XX века (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Майорова Валентина Владимировна. – Москва, 2004.

МВД России : Энциклопедия. – Москва, 2000.

Министерство внутренних дел России 1802–2002. Исторический очерк : в 2 т. / под общ. ред. В. П. Сальникова. – Т. II. – Санкт-Петербург, 2002.

Очкур, Р. Полиция России. Век XVIII – век XX / Р. Очкур, Д. Кудрявцев, В. Пиотровский. – Санкт-Петербург, 2010.

Слепнев, Е. А. Развитие организационно-правовых форм взаимодействия советской милиции с органами общественной самодеятельности по охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; 12.00.01 / Слепнев Евгений Алексеевич. – Москва, 1992.

Соловьев, И. Институт помощников полиции / И. Соловьев // Щит и меч. – 2013. – 28 марта.

Ханин, С. В. Опыт взаимодействия милиции и населения в годы Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект) / С. В. Ханин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 2 (30). – С. 33–39.

Ханин, С. В. Развитие социально-правовых основ партнерских отношений между полицией и обществом в суверенной России / С. В. Ханин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 2 (30). – С. 55–62.

Ханин, С. В. Тенденции и противоречия в развитии организационно-правовых основ взаимодействия полиции и общества в условиях становления демократии в России / С. В. Ханин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 4 (40). – С. 82–88.

Учебное издание

Ханин Сергей Владимирович

ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ К ПАРТНЕРСТВУ
(ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ
УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ)

Учебное пособие

Редактор *Н.А. Далёкина*
Компьютерная верстка *Н.А. Далёкиной*
Дизайн обложки *К.А. Быкова*

Подписано в печать 22.04.2019. Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 4,58.
Тираж 65 экз. Заказ № 162.

Редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России

603144, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3