

Научная статья  
УДК 94(47):356/359(47)  
DOI 10.47438/2309-7078\_2022\_4\_189

# ВЛИЯНИЕ СОВЕТСКОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА НА РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНАМИ И ВОЙСКАМИ ПРАВОПОРЯДКА (1930–1950-е гг.)

Андрей Сергеевич Беркутов<sup>1</sup>, Ирина Олеговна Рахимова<sup>2</sup>

Военный университет Министерства обороны Российской Федерации<sup>1</sup>  
Москва, Россия

Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя<sup>2</sup>  
Москва, Россия

<sup>1</sup>Кандидат исторических наук, старший научный сотрудник научно-исследовательского центра  
(фундаментальных военно-исторических проблем),  
ORCID ID: 0000-0001-6639-4901, e-mail: berkutov-andrey@mail.ru

<sup>2</sup>Младший лейтенант полиции (Институт подготовки сотрудников для органов  
предварительного расследования), слушатель, e-mail: hohlov19@list.ru

**Аннотация.** В статье проводится анализ тех факторов, при помощи которых советское градостроительство 1930–1950-х гг. оказывало влияние на развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка. Целью исследования является доказательство гипотезы о том, что советская градостроительная политика в обозначенный период воздействовала на методы охраны общественного порядка, для чего проанализированы основные нормативные документы, определяющие методы охраны режима; выделены основные градостроительные тенденции, имеющие решающее влияние на охрану общественного порядка в СССР; рассмотрено развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка. Для выявления тенденций в реализации методов проведен сравнительный анализ нормативных документов. Основными градостроительными направлениями, имеющими решающее влияние на охрану общественного порядка в СССР, были «город-сад» и «город-солнце». В зависимости от этого происходило развитие методов охраны общественного порядка с усилением оперативности, мобильности и учетом места расположения. Эффективность данных методов подтвердилась отказом от них в период реформ в правоохранительной сфере в конце 1950-х – начале 1960-х гг., после чего наблюдался рост преступности, что привело к возвращению к ним во второй половине 1960-х гг.

**Ключевые слова:** бригадмил, доверенные лица, вспомогательные силы, градостроительство, милиция, наружная служба, общественность, охрана общественного порядка, патрульная служба, постовая служба, участковый.

**Для цитирования:** Беркутов А.С., Рахимова И.О. Влияние советского градостроительства на развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка (1930–1950-е гг.) // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2022. № 4. С. 189–197. DOI: 10.47438/2309-7078\_2022\_4\_189.

## Введение

Защита мест проживания своих граждан всегда была важнейшей задачей государства. Охрана общественного порядка является одной из составляющих обеспечения общественной безопасности. Изменения, происходящие в обществе, напрямую влияют на

методы работы органов и войск правопорядка. Постепенно, помимо карательных мер, принимаемых властями по борьбе с нарушителями законов, пришло понимание того, что на криминальную ситуацию можно влиять профилактически, в том числе с помощью правильной градостроительной политики.

Научное осмысление данной закономерности началось во второй половине XX в. на Западе. Классик архитектурной криминологии Х. Шнайдер предлагал планировать застройку города и проектирование зданий с учетом предупреждения преступности [1]. В 1978 г. в г. Висбадене состоялся I Международный конгресс по вопросам планирования городского строительства и его связи с преступностью.

В нашей стране к данной теме обратились в 1970-е гг. в связи с решениями XXV съезда КПСС о формировании социалистического образа жизни [2; 3]. В России проблемы виктимологии начали рассматривать недавно [4, гл. IV, п. 28 в]. В условиях рыночных реформ комплексная застройка мест проживания, учитывающая предупреждение асоциальных проявлений, была затруднена. Это привело к негативным явлениям, таким, например, как незаконная миграция и геттоизация населенных пунктов с ростом в них преступности и асоциальных проявлений. В настоящее время в России активно развивается жилищное строительство, особенно в крупных городах. Чтобы не превращать новые районы в очаги преступности, необходимо вести грамотную градостроительную политику с учетом научных данных об отечественном опыте охраны общественного порядка. В данной статье анализируется влияние советского градостроительства на развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка в 1930–1950-х гг.

Целью исследования является доказательство гипотезы о том, что советская градостроительная политика в указанный период имела значительное влияние на методы охраны общественного порядка. Решаются следующие задачи: проводится сравнительный анализ нормативных документов, которые определяют методы охраны общественного порядка в обозначенный временной интервал; выделяются основные градостроительные тенденции, имеющие решающее влияние на охрану общественного порядка в СССР; рассматривается развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка.

### Результаты

*Советская градостроительная политика в 1930–1950-е гг.*

После революции 1917 г. в России строительство нового общества включало в себя пространственные преобразования: реконструкцию старых и строительство новых мест проживания трудящихся. Однако в условиях Гражданской войны и НЭПа строительство жилья было незначительным. В годы довоенных пятилеток оно выросло в 4 раза. Во время войны темпы строительства еще немного увеличились по сравнению с предыдущим периодом. В послевоенное десятилетие было введено нового жилья столько же, сколько за весь предыдущий период Советской власти 1918–1945 гг. Но наивысших темпов оно достигло к 1960 г., в котором было построено столько же домов, сколько за первые две пятилетки [5, с. 611]. Особенно увеличился за три десятилетия жилищный фонд крупных городов СССР: Челябинска – в 15 раз, Новосибирска – в 12 раз, Перми – в 8 раз, Куйбышева – в 4 раза, Москвы, Харькова, Днепропетровска – в 3 раза, Киева – в 2 раза [5, с. 614].

При этом советская градостроительная политика в 1930–1950-е гг. велась с учетом мировых градостроительных тенденций. При всем их многообразии условно можно выделить две ведущие градостроительные тенденции первой половины XX в.: американскую – «город-солнце» (Д. Бернхем) и европейскую – «город-сад» (Э. Говард). Первая основывалась на классической традиции, выраженной в следующих принципах: центральных доминант, расходящихся линий, понижении высотности от центра к окраинам и ряде других [6]. Вторая базировалась на идее дезурбанизации, строительстве замкнутых самодостаточных общин-комьюнити, за которую в СССР выступали представители немецкого института градостроительства – Баухауса (Х. Мэйер, Э. Мэй и др.), строившие в начале 1930-х гг. соцгородки для вводимых в строй предприятий советской индустрии [7]. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 10 июля 1935 г. «О генеральном плане реконструкции города Москвы» [8] прекратило теоретические изыскания в вопросах советского градостроительства и установило как образец для советских городов модель «города-солнца». Данное направление стало называться «сталинский ампи́р», так как активную роль в его формировании сыграл лично И.В. Сталин.

Вообще, советские руководители активно интересовались вопросами градостроительства. В частности, Н.С. Хрущев был сторонником концепции «города-сада» что выражалось в его нереализованной идее строительства агрогородов [9]. Поэтому после смерти И.В. Сталина вышло постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 4 ноября 1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве» [10]. После данного решения в советских городах стали возводиться типовые микрорайоны. Они отличались меньшей степенью обобществления быта, чем это предлагали представители Баухауса в начале 1930-х гг., но их создание основывалось на схожих принципах. С градостроительством были связаны и руководители, отвечавшие за охрану общественного порядка в стране. Строителями по специальности были нарком внутренних дел СССР Л.П. Берия (1938–1946 гг.) и министр внутренних дел СССР Н.П. Дудоров (1956–1960 гг.).

Таким образом, до середины 1930-х гг. в советском градостроительстве преобладала концепция «города-сада», в соответствии с которой были построены соцгородки при новых крупных промышленных предприятиях (Донбасс, Урал, Дальний Восток). С середины 1930-х гг. директивно был установлен «сталинский ампи́р», в первую очередь в крупных городах, подвергавшихся реконструкции. В послевоенный период данная тенденция продолжилась, в том числе в населенных пунктах, полностью восстанавливаемых после военных разрушений (Мурманск, Минск, Сталинград и др.). С 1955 г. во всех советских новостройках отчетливо прослеживаются идеи Баухауса. При этом необходимо отметить, что в стране одновременно эксплуатировался различный городской жилищный фонд (полезной площади): до-революционной постройки (200 млн кв. м); советской застройки 1918–1950 гг. – 300 млн кв. м; советской застройки 1950–1960 гг. – 500 млн кв. м [5, с. 613]. Большое разнообразие городской застройки

требовало от органов и войск правопорядка постоянного поиска новых форм и методов охраны общественного порядка.

*Развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка*

Охрану общественного порядка в советских городах в 1930-1950-е гг. осуществляла наружная служба милиции, которая вела борьбу с нарушениями закона, совершаемыми на улицах и в публичных местах. В охране общественного порядка также принимали участие все службы органов внутренних дел, часто привлекались войска правопорядка и вспомогательные (подсобные) силы милиции, организованные по территориальному принципу. Для выполнения задач по охране наружная служба милиции СССР располагала штатом рядового состава, предназначенного для постовой и патрульной службы и штатом участковых уполномоченных. Вспомогательные (подсобные) силы милиции включали в себя бригады содействия милиции (далее – бригадмил), дворников, комендантов и управдомов, ночных сторожей. В качестве усиления наружной службы привлекался неоперативный состав органов внутренних дел и военнослужащие войск правопорядка.

Деятельность наружной службы милиции определялась Временным уставом службы рабоче-крестьянской милиции (1931 г.) и Инструкцией постовому милиционеру (1932 г.) [11]. Основным методом охраны общественного порядка была постовая служба. В городах устанавливалась сеть наружных постов, которой руководила созданная в 1926 г. дежурная служба. Из числа участковых уполномоченных назначался дежурный по городу «для своевременного принятия ею зависящих мер к поддержанию в городе порядка, спокойствия и общественной безопасности, быстрой ликвидации нарушения и обнаружения виновных» [12, л. 99]. Он же руководил патрульной службой, которая организовывалась не регулярно, а только во время проведения массовых мероприятий.

Участковые уполномоченные руководствовались в своей службе Инструкцией участковому уполномоченному города и Директивой о формах и методах руководства работой участковых [13, с. 45]. В их прямом подчинении находились дворники, которые также следили за общественным порядком в домах. В 1931 г. были созданы даже народные суды при домоуправлениях, которые имели право применять санкции к нарушителям общественного порядка [14, с. 186]. В муниципальных домах существовали различные должности управленцев (вплоть до квартироуполномоченного коммунальной квартиры) [15, с. 8], которые также следили за общественным порядком. Для придания их деятельности законности НКВД СССР в 1935 г. издал циркуляр «О борьбе с хулиганством в квартирах» [16, с. 21–22].

Данная система охраны общественного порядка в целом соответствовала уровню градостроения того времени, она обеспечивала необходимую взаимосвязь органов правопорядка с населением. В старом жилом фонде сохранялась дореволюционная система общественного контроля, основанная на закреплении граждан за постоянным местом жительства и

большом количестве обслуживающего персонала. Так, в большом доме в Ленинграде, расположенном по адресу: улица Красных зорь, 26/28, имелся штат obsługi 170 человек, в том числе 16 дворников, 12 сторожей, 42 сторожа парадных лестниц, 9 истопников и др. [14, с. 186]

В строящихся соцгородах, которые были компактны и привязаны к новым предприятиям, общественный порядок обеспечивался также за счет постовой службы и участковых. Кроме того, с 1932 г. органами милиции широко привлекалась общественность (бригадмил) для поддержания общественного порядка в местах большого скопления граждан.

Ситуация стала меняться в середине 1930-х гг. Успехи индустриализации привели к большой трудовой миграции и резкому увеличению городского населения. Необходимость обеспечения жизнедеятельности (жилье, питание, транспорт, отдых и т.д.) рабочего класса изменила облик населенных пунктов. Происходило расширение границ городов, выпрямление и расширение улиц, рост этажности домов. Совершенствовалась инфраструктура: появлялись новые виды транспорта, предприятия общественного питания и бытового обслуживания. Однако темпы развития социальной сферы значительно отставали от скорости промышленного производства. Это приводило к росту негативных явлений в городах: дефициту материальных благ, очередям, массовому хулиганству и спекуляции. Старые методы работы органов милиции по охране общественного порядка уже не помогали контролировать ситуацию.

Циркуляр НКВД СССР № 186 от 17 сентября 1938 г. «О недочетах в работе милиции по охране общественного порядка» указал на недостаточную оперативность наружной службы милиции [17, л. 346–348 об.]. Для улучшения ситуации 10 июля 1939 г. было издано Положение о сборе по тревоге личного состава милиции, которое вводилось на случай выполнения срочных заданий по ликвидации крупных беспорядков, стихийных бедствий и других чрезвычайных положений [17, л. 231–232].

Для приведения методов работы милиции в соответствие с изменившимися условиями были принят ряд документов. Приказом № 382 от 26 мая 1940 г. была объявлена Временная инструкция ответственному дежурному по городскому отделению РК милиции. В ней четко определялось, что ответственный дежурный подчиняется только начальнику своего отделения и дежурному по городу. При крупных происшествиях он выезжал на место сам. Кроме того, в его распоряжении был наряд резерва. Ответственный дежурный инструктировал и проводил развод постовых милиционеров.

Чуть позднее был принят Устав постовой службы рабоче-крестьянской милиции (УПС РКМ-40), введенный приказом НКВД СССР № 579 от 23 июля 1940 г. [17, л. 76–93]. В нем давались понятия постовой службы, поста, подвижного поста, одно-, двух- и трехменных постов, дислокации постов. Устанавливалось, что дислокация постов утверждалась начальником управления милиции республики, края, области. Определялся порядок несения службы, обязанности постового в различных ситуациях, его ответственность, порядок применения оружия, учет работы и другие вопросы.

В годы Великой Отечественной войны изменились условия жизни горожан: увеличилась мобильность населения, резко уменьшилось количество материальных благ, снизился уровень социального контроля. В одних местах имелось большое количество пустующего жилья эвакуированных граждан, в других – большая скученность проживающих. Наиболее криминогенными местами стали вокзалы и рынки, где находилось большое количество асоциальных элементов. Появилось много режимных объектов. В интересах местной противовоздушной обороны с улиц и дворов была удалена вся деревянная временная застройка (сарай, дровяники). При этом резко сократилась численность наружной службы милиции и вспомогательных (подсобных) сил, сотрудники которых были призваны в Красную армию или эвакуированы в тыл. Это привело к росту преступности в целом и тяжелых видов преступлений в частности [18, л. 26].

Для восстановления контроля над местами проживания и пребывания граждан руководством Главного управления милиции НКВД СССР принимался ряд мер. В 1944 г. была создана Инструкция о работе участкового уполномоченного милиции, линейного уполномоченного транспортной милиции с доверенными лицами, которая упорядочила данный вид взаимодействия с гражданами [19, л. 284–286 об.]. В силу того, что участковые не являлись оперативными работниками и иметь агентуру не разрешалось, им предписывалось заводить негласных осведомителей из числа лиц, постоянно проживающих на участке, большую или значительную часть своего времени проводящих дома или в каком-либо другом месте в пределах участка и общающихся с окружающими. Появление института доверенных лиц помогло в условиях сокращения вспомогательных (подсобных) сил восстановить общественный порядок в местах проживания граждан. В результате в течение 1943 г. с помощью доверенных лиц было проверено 21 593 605 домовладений, бараков и общежитий, населенных пунктов сельской местности, предприятий, учреждений и прочих объектов [18, л. 124].

В военных условиях, помимо введения режимных мероприятий, для охраны общественного порядка стали активно применяться подразделения оперативных (внутренних) войск НКВД. Они, как правило, использовали в своей службе военные способы несения службы (патрули, заставы, заслоны, секреты, войсковые оперативные группы, ведущие поиск и разведку). Такими методами можно было эффективно обеспечивать общественный порядок только в местах большого скопления граждан, но не в жилом секторе. Поэтому войска правопорядка применялись обычно для обеспечения проведения массовых мероприятий. Данная практика продолжилась до середины 1950-х гг., когда было окончательно отменено законодательство военного времени.

Оценив эффективность применения войсковых наружных нарядов, руководство московской милиции в январе 1944 г. с целью усиления патрульной службы сформировало при Управлении милиции города Москвы Отдельный кавалерийский полк милиции численностью 450 человек [19, л. 273–275]. В

декабре 1945 г. там же для улучшения качества подготовки рядового состава милиции был сформирован Резервный полк милиции численностью 1200 человек, который активно привлекался для патрулирования [19, л. 137–140].

Тенденция на военизацию милиции продолжилась и после завершения войны. Совет Министров СССР постановлением от 9 августа 1947 г. определил группу городов особого списка, в которую входили Москва, Ленинград, столицы союзных республик, крупнейшие портовые города и курорты (к середине 1950-х гг. в систему особого списка входило 40 городов и населенных пунктов). В них подразделения милиции были реорганизованы по войсковому принципу. На личный состав управлений милиции распространялись уставы советской армии, возлагались повышенные требования по обеспечению охраны общественного порядка и борьбе с преступностью [20, с. 43].

Устав постовой службы милиции (УПСМ-48), введенный приказом МВД СССР № 214 от 28 мая 1948 г., обобщил опыт охраны общественного порядка в военный период [21, л. 304–324 об.]. Появились новые типы постов: постоянные и временные; 1-й и 2-й категорий; одиночные, парные и смешанные. Постовой закреплялся за постом и переводился только решением начальника райотдела. Дислокация постов в городе утверждалась начальником отдела милиции города. Пост не мог быть оставлен без охраны. Впервые вводилась патрульная служба. Патруль предназначался для усиления борьбы с преступностью с привлечением дополнительных сил (сотрудников и военнослужащих). При этом все права постового за патрульными сохранялись. Использование постовых милиционеров для несения службы в патруле запрещалось. Патрули вводились пешие, конные, на мотоциклах и на автомобилях. При инструктаже нарядов стала доводиться оперативная обстановка в районах несения службы, для чего время инструктажа было увеличено с 30 до 45 минут.

В 1948 г. количество участвовавших в патрулировании из квартала в квартал возрастало. Ежедневно по СССР работали в 1-м квартале 7 404 парных патруля, во 2-м квартале – 8 271, в 3-м квартале – 9 183 и в 4-м квартале – 13 704 пары. В среднем ежедневно в 1948 г. патрулировало по 10138 пар, которыми обеспечивалось 102 % маршрутов от предусмотренных по плану. Количество ежедневных постов в этот же период по СССР наоборот сокращалось – в 1-м квартале – 22 067, во 2-м квартале – 21 591, в 3-м квартале – 20 717, в 4-м квартале – 20 181 [22, л. 98].

Таким образом, усиливалась возможность наружной службы более оперативно реагировать на меняющуюся обстановку. Распоряжение МВД СССР № 418 от 25 июня 1949 г. «Об устраниении недостатков в работе наружной службы милиции гор. Ленинграда» вводило норму 75 % постоянных постов и 25 % временных постов [21, л. 230–233]. При этом начальники отделений милиции могли маневрировать расположением временных постов в зависимости от оперативной обстановки. Для патрулей вводилось правило утверждения маршрута и графика 1 раз в 10 дней.

Тем не менее в послевоенный период в связи с большим городским строительством и постепенным снятием ограничений по перемещению граждан в крупных городах складывалась сложная оперативная обстановка, с которой обычными методами работы милиция не всегда справлялась. Характерным примером этому является анонимное письмо на имя секретаря ЦК ВКП (б) Г.М. Маленкова от 11 мая 1951 г. о беспорядках на улице Горького в Москве. В частности, в нем обозначено: «Улица пользуется большой популярностью, как среди москвичей, так и среди людей, приезжающих в столицу, особенно в дни больших праздников, когда толпы людей устремляются на Красную площадь через улицу Горького... Напрасно будете вы искать какой-нибудь защиты в лице милиции. Ее нет на улице Горького, а если ходят 1–2 милиционера, они спокойно смотрят на все это и предпочитают спокойно стоять в сторонке. Иногда приходится наблюдать и драки... и это на главной улице Москвы! Тов. Маленков, обращаемся к Вам с убедительнейшей просьбой о том, что необходимо навести порядок в центре города, усилить милицейские посты на улице Горького и заставить их активно вмешиваться в беспорядки на улице и вступать на защиту граждан против хулиганских элементов» [23, л. 46–47].

Менее чем через месяц Управлением милиции г. Москвы для устранения недостатков на улице Горького было введено ежедневное патрулирование 14-ти пар патрулей, выделяемых отделениями и райотделами милиции; 15 пар патрулей, выделяемых от спецчастей милицейской службы; 50-ти человек оперативных работников, которым было поручено наряду с выполнением своих прямых обязанностей оказывать помощь милицейским работникам в борьбе с нарушителями общественного порядка. Для контроля за качеством несения милицейской службы, выделялась специальная группа инспекторов [23, л. 48].

Устав постовой и патрульной службы милиции (УППСМ-52), введенный приказом МГБ СССР № 208 от 16 апреля 1952 г. [21, л. 135–170], усилил оперативность наружной службы. Начальник городского отдела милиции, как и ранее, утверждал дислокацию постов и маршруты патрулей в городе, но начальник районного отделения милиции мог их пересматривать (с последующим докладом начальству). Патрульная служба вводилась на постоянной основе со штатными милиционерами. К вспомогательным силам милиции кроме бригады стали относить дворников, ночных сторожей, комендантов и управляющих домами.

Для усиления оперативности наружной службы в 1953 г. в Москве был сформирован моторизованный отряд для патрулирования улиц в вечернее и ночное время. Вскоре такие отряды появились во многих крупных городах [24, с. 108]. В дальнейшем в феврале 1957 г. в Москве был сформирован оперативный мотомеханизированный полк милиции для круглосуточного патрулирования на автомоторотранспорте, оборудованном двусторонней радиосвязью [25, л. 60].

Таким образом, к концу периода руководства И.В. Сталина методы работы органов и войск правопорядка по охране общественного порядка эволюционировали в сторону повышения их оперативности.

Контроль общественных мест осуществлялся наружными органами и их многочисленными вспомогательными силами. В целом, данная система была эффективной и соответствовала тенденциям советского градостроения того периода.

С середины 1950-х гг. увеличились темпы роста экономики, появилась необходимость в мобильности трудовых ресурсов, для чего в стране был ослаблен политический и административный режим. Это привело к росту числа городского населения, расширению границ населенных пунктов. Началось активное жилищное строительство на окраинах крупных городов, в новых микрорайонах и рабочих поселках. В них изначально отсутствовала традиционная система охраны общественного порядка и необходимо было организовывать новую.

Кроме того, в силу негативного отношения Н.С. Хрущева к сталинской модели охраны общественного порядка, основанной на централизации органов правопорядка, функции МВД СССР во второй половине 1950-х гг. постепенно передавались на низовой уровень органов советского управления (административным комиссиям исполкомов) и общественности. Так, в структуре Главного управления милиции МВД СССР в 1958 г. был сокращен отдел службы [26, л. 87]. Это было следствием значительного уменьшения численности сотрудников наружной службы милиции. Только с апреля по октябрь 1953 г. органы и войска правопорядка были сокращены на 82,1 тыс. человек [24, с. 108]. Реализация постановления Совета министров СССР и ЦК ВКП (б) от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» [27, л. 12] уменьшила на 60 тыс. человек кадровый состав органов и войск правопорядка, что составляло  $\frac{1}{5}$  личного состава МВД СССР.

Менялось отношение и к вспомогательным (подсобным) силам милиции. Приказом МВД СССР от 11 июля 1956 г. «О мерах усиления работы органов милиции по борьбе с уголовной преступностью» была прекращена «порочная практика вербовки так называемых доверенных лиц» [28, л. 120–125 об.]. А их на начало 1956 г. в СССР было 714 420 человек (включая деревенских). Деятельность бригады также была признана малоэффективной, так как она осуществлялась прежде всего в центральных районах городов, где преступность была низкой. Во второй половине 1950-х гг. практически прекратилась практика привлечения к патрулированию населенных пунктов войск правопорядка. Вместо ежедневного участия в патрулировании улиц, согласно приказу МВД СССР от 2 января 1957 г., войска правопорядка стали привлекаться только при проведении массовых мероприятий [29, л. 14], а согласно приказу МВД СССР от 24 сентября 1959 г. – уже не более 1 раза в месяц и в минимально необходимом количестве [29, л. 4].

Увеличение объема работы наружной службы с одновременным сокращением личного состава органов и войск правопорядка меняло и методы охраны общественного порядка. Приказ МВД СССР № 620 от 22 августа 1957 г. «О мерах по улучшению наружной службы милиции» предписывал наружные посты представлять не в центре, а там, где часто совершаются преступления, на окраинах городов и рабочих поселков и преимущественно в вечернее время [30, с. 4].

Эти меры уже не могли остановить рост уголовной преступности. В 1958 г. милицией по всем линиям работы было возбуждено 897 542 уголовных дела на 835 289 обвиняемых, что на 82 656 дел и 77 191 обвиняемого больше, чем в 1957 г. [31, л. 78]. По линии работы уголовного розыска милиции в течение 1958 г. было зарегистрировано 581769 преступлений, что на 50 390 или на 9,5 % преступлений больше, чем в 1957 г. [32, л. 266–286]. Для удержания ситуации под контролем к патрулированию общественных мест с 1959 г. начали привлекать такую форму участия общественности в охране общественного порядка, как добровольные народные дружины.

Идея постепенной передачи обществу функций управления государством вообще и охраны общественного порядка в частности была не нова. Её обозначил еще В.И. Ленин в работе «Государство и революция» [33, с. 48–49]. В 1920-е гг. шла активная дискуссия о соотношении профессиональных и общественных начал в деятельности органов правопорядка. Нарком внутренних дел РСФСР В.Н. Толмачев на II Всероссийском съезде административных работников в 1928 г. предложил осуществить «милиционную систему в милиции». Суть ее состояла в том, что при незначительном кадровом составе работников обязанности милиционеров осуществляют «в порядке общественной повинности» товарищи из общественных организаций, из рабочего класса [34, с. 19]. Н.С. Хрущев реанимировал эти ленинские идеи. В речи на совещании работников промышленности и строительства РСФСР 24 апреля 1963 г. первый секретарь ЦК КПСС отмечал, что «...долг каждого гражданина, образно говоря, чувствовать себя милиционером, то есть человеком, который стоит на страже обеспечения общественного порядка, на страже охраны богатств общества... Все должны помогать органам партийно-государственного контроля и охраны общественного порядка, быть их агентами, так сказать» [35].

В условиях убыстрения и усложнения процессов, происходящих в конце 1950-х гг. в советском обществе, сведение всех методов охраны общественного порядка к массовому, но все же простому методу патрулирования улиц непрофессиональными представителями общественности приводило к росту преступности и других административно наказуемых проявлений. Охрана общественного порядка всегда включала в себя более широкий спектр видов оперативной и служебной деятельности милиции, которая требовала профессионализма, постоянного владения криминальной обстановкой в стране, координации действий на различных уровнях власти и управления, создания различных форм содействия органам милиции. Отказ от опыта охраны общественного порядка, накопленного в 1930 – начале 1950-х гг., апогеем чего стала ликвидация союзного Министерства внутренних дел в 1960 г., привел к снижению контроля за социальными отклонениями и росту противоправных деяний.

Воплощенная в строительстве новых микрорайонов идея «города-сада» не приводила к складыванию там самоуправляемого сообщества-комьюнити и механизма самообороны. С 1962 г. дружинники, помимо патрулирования улиц, начинают оказывать помощь

немногочисленной милиции в микрорайонах при жилищных конторах, но это тоже не дало необходимого эффекта [36, с. 21–23]. Пользуясь возникновением лакун бесконтрольности, в таких новостройках стала расти преступность. Пиками прироста преступности были 1958, 1961 и 1966 г. [37], в результате чего 23 июля 1966 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление № 571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью», согласно которому в 44-х крупных городах страны были созданы специальные моторизованные части милиции (свыше 10 тыс. военнослужащих внутренних войск). Главной их задачей было патрулирование улиц, руководствуясь Уставом патрульно-постовой службы милиции РСФСР (УППС-63), объявленным приказом МОП РСФСР от 1 августа 1963 г.

### Выводы

Таким образом, рассмотрев советскую градостроительную политику в 1930–1950-е гг. и развитие методов охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка в этот же период, можно сделать вывод о том, что они были тесно связаны между собой. Сравнительный анализ нормативных документов, определяющих методы охраны общественного порядка (инструкции городским дежурным 1940, 1947, 1954 гг.), инструкции участковым уполномоченным (1930, 1946, 1953 гг.), уставы постовой и патрульной службы (1937, 1940, 1948, 1952, 1963 гг.), приказы по организации наружной службы продемонстрировали, что данные методы менялись в зависимости от развития городов.

Можно выделить основные градостроительные тенденции, имевшие решающее влияние на охрану общественного порядка в СССР. Первая – это «город-сад», при которой происходила автономизация общественной жизни в рамках закрытых территориальных образований (согородки первой половины 1930-х гг., микрорайоны и рабочие поселки второй половины 1950-х гг.), и, соответственно, охрана общественного порядка в них возлагалась на местный уровень органов управления и обслуживания. Для них требовалось вовлечение (гласное и негласное) в охрану общественного порядка большого количества граждан. Минусами данной системы являлись ее статичность и непрофессионализм участников, что при росте мобильности населения приводило к росту криминальных проявлений. Вторая – «город-солнце», при которой происходила сверхцентрализация как общественной жизни, так и методов охраны общественного порядка. Недостатком данной системы была директивность, при которой методы распространялись циркулярно, без учета местных условий. С другой стороны, это давало возможность мобилизовать большие ресурсы на охрану общественного порядка.

Рассмотрев методы охраны общественного порядка органами и войсками правопорядка в указанный период, необходимо отметить, что основной тенденцией их развития было постоянное усиление оперативности всей наружной службы милиции. В начале это достигалось за счет наращивания количества лиц, участвующих в охране общественного по-

рядка. Затем, учитывая опыт военных лет, оперативность действий достигалась за счет правильного размещения сил и улучшения их мобильности.

Объективные процессы развития градостроительства требовали усиления специализации органов и войск правопорядка. Непродуманные эксперименты в правоохранительной сфере во второй половине 1950-х – начале 1960-х гг., когда массовая жилищная застройка советских городов сопровождалась отказом от прежних методов охраны общественного порядка, привели к ухудшению криминальной ситуации в стране. Это вынудило советское руководство во второй половине 1960-х гг. вернуться к прежним методам и усиливать те тенденции, которые были отвергнуты ранее.

Исторический опыт влияния градостроительства на развитие методов охраны общественного порядка

органами и войсками правопорядка необходимо учитывать при создании новой Концепции общественной безопасности Российской Федерации, которая ведется в настоящее время. При разработке планов градостроения следует принимать во внимание особенности несения службы по охране общественного порядка в разных типах жилищной застройки. Новые исследования в данной области могут осуществляться в рамках такой научной дисциплины, как архитектурная криминология. И анализ исторического опыта, имеющегося в нашей стране, может в этом помочь.

#### **Конфликт интересов**

Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

#### **Библиографический список**

1. Шнайдер Г.И. Криминология / пер. Ю.А. Неподаев. М. : Прогресс-Универс, 1994. 502 с.
2. Участие органов внутренних дел в планировании социального развития города (района). Управление горрайорганами внутренних дел и линейными органами транспортной милиции. Курс лекций / под ред. В.Г. Кутушева. М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1977. 44 с.
3. XXV съезд КПСС: проблемы социалистического образа жизни и укрепления правопорядка : материалы научной конференции, 23–25 ноября 1976 г. / под ред. Н.А. Щелокова. М. : Акад. МВД СССР, 1977. 518 с.
4. Концепция общественной безопасности Российской Федерации [утверждена Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 года]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 16.08.2022).
5. Народное хозяйство СССР в 1960 году (Статистический ежегодник). Госстатиздат ЦСУ СССР. М., 1961. 945 с.
6. Всеобщая история архитектуры. Т. 12. Книга первая. Архитектура СССР / под ред. Н.В. Баранова. М. : Стройиздат, 1975. URL: [https://ussr.totalarch.com/general\\_history\\_architecture/1933\\_1941/town.htm](https://ussr.totalarch.com/general_history_architecture/1933_1941/town.htm) (дата обращения: 22.08.2022).
7. Всеобщая история архитектуры. Т. 12. Книга первая. Архитектура СССР / под ред. Н.В. Баранова. М. : Стройиздат, 1975. URL: [https://ussr.totalarch.com/general\\_history\\_architecture/1917\\_1932/town.htm](https://ussr.totalarch.com/general_history_architecture/1917_1932/town.htm) (дата обращения 22.08.2022).
8. О генеральном плане реконструкции гор. Москвы: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б). М. : Партиздат ЦК ВКП(б), 1935. 23 с.
9. Правда. 4 марта 1951 г.
10. Правда. 10 ноября 1955 г.
11. Инструкция постовому милиционеру. М. : Сов. Законодательство, 1932. 46 с.
12. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 393. Оп. 63. Д. 65. Т. 1.
13. Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2015. 80 с.
14. Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: Нормы и аномалии. 1920–1930 годы. СПб. : Журнал «Нева» – Издательско-торговый дом «Летний Сад», 1999. 320 с.
15. Положение о квартироуполномоченном коммунальной квартирой (1929 г.) // Жилищное дело. 1929. № 1. С. 8–9.
16. Бюллетень финансово-хозяйственного законодательства. 1935. № 25. С. 21–22.
17. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 231. Т. 1.
18. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 12.
19. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 230. Т. 2.
20. Горохова В.В. Милиция городов особого списка // История органов внутренних дел России. Выпуск 7: Сборник научных трудов. М. : ВНИИ МВД России, 2003. 138 с.
21. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 231. Т. 2.
22. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 73.
23. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 17. Оп. 136. Д. 266.
24. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы / Борисов А.В., Власенков В.В., Малыгин А.Я. [и др.] М. : Академия управления МВД России, 2014. 140 с.
25. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 227.
26. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 292.
27. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 192. Т. 3.
28. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 230. Т. 6.
29. ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 225. Т. 4.
30. Дементьев Н.В., Яковлев Н.И. Наружная служба советской милиции. М. : Высшая школа МВД СССР. 1958. 61 с.

31. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 370.
32. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 324.
33. Ленин В.И. Полное собрание сочинений / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. 5-е изд. Москва : Госполитиздат, 1958–1965. Т. 33. 1962. XXII. 433 с.
34. Второй Всероссийский съезд административных работников. 23–30 апреля 1928 г.: Сокращенная стенограмма. М., 1929. 136 с.
35. Правда. 26 апреля 1963 г.
36. Таукин Б. Рождённые жизнью // Советская милиция. № 3. 1984. С. 21–23.
37. Лунеев В. Преступление и наказание в России // Демоскоп weekly. Электронная версия бюллетеня «Население и общество» Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. 31 марта 2006 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0239/tema04> (дата обращения: 22.08.1922).

#### References

1. Schneider, G.Y. (1994) *Kriminologiya* [Criminology]. Trans. Y.A. Nepodaev M., Progress-University. 502 p. (In Russian)
2. Kutushev, V.G. (ed.) (1977) *Uchastie organov vnutrennih del v planirovanii sozialnogo rasvitiya goroda (raiona). Upravlenie gorraiorganami vnutrennih del i lineinymi organami transportnoi militsii* [Participation of the internal affairs bodies in planning the social development of the city (district). Management of the city bodies of internal affairs and linear bodies of the transport police]. Moscow, Publishing House of the Academy of Sciences. Ministry of Internal Affairs of the USSR. 44 p. (In Russian)
3. Shchelokov, N.A. (ed.) (1977) *XXV s"ezd KPSS: problemy sotsialisticheskogo obraza zhizni i ukrepleniya pravoporyadka : materialy nauchnoi konferentsii* [XXV Congress of the CPSU: problems of the socialist way of life and strengthening law and order]. Moscow, Academy Ministry of Internal Affairs of the USSR. 518 p. (In Russian)
4. *The Concept of Public Security of the Russian Federation* [approved by the President of the Russian Federation on November 20, 2013]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> [Accessed: 18th August 2022].
5. *The National Economy of the USSR in 1960* (Statistical Yearbook) (1961) Gosstatizdat Centralnogo Statisticheskogo upravleniya USSR. Moscow. 945 p.
6. Baranov, N.V. (ed.) (1975) *Vseobshchaya istoriya arhitektury. Arhitektura SSSR* [General history of architecture. Architecture of the USSR]. Vol. 12. The first book. Moscow, Stroiizdat publ. Available from: [https://ussr.talarch.com/general\\_history\\_architecture.1933\\_1941.town.htm](https://ussr.talarch.com/general_history_architecture.1933_1941.town.htm) [Accessed: 18th August 2022]. (In Russian)
7. Baranov, N.V. (ed.) (1975) *Vseobshchaya istoriya arhitektury. Arhitektura SSSR* [General history of architecture. Architecture of the USSR]. Vol. 12. The first book. Moscow, Stroiizdat publ. Available from: [https://ussr.talarch.com/general\\_history\\_architecture.1917\\_1932.town.htm](https://ussr.talarch.com/general_history_architecture.1917_1932.town.htm) [Accessed: 18th August 2022]. (In Russian)
8. About the general plan for the reconstruction of the mountains. Moscow: Resolution of the SNK of the USSR and the Central Committee of the CPSU (b). Moscow, Partizdat of the Central Committee of the CPSU (b), 1935. 23 p.
9. Pravda, March 4, 1951.
10. Pravda, November 10, 1955.
11. *Instruktsiya postovomu militsioneru* [Instructions to the policeman on duty]. Moscow, Sov. Zakonodatel'stvo. 1932. 46 p. (In Russian)
12. *The State Archive of the Russian Federation* (hereinafter GARF). F. 393. Op. 63. D. 65. Vol. 1.
13. Len, K.V. (2015) *Istoriya sluzhby uchastkovykh politzii* [History of the precinct police service]: a textbook. Barnaul, Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 80 p. (In Russian)
14. Leбина, N.B. (1999). *Povsednevnyaya zhizn' sovetskogo goroda: Normy i anomalii. 1920–1930 gody* [Everyday life of the Soviet city: Norms and anomalies. 1920–1930 years]. St. Petersburg, Neva Magazine. Publishing and trading house «Summer Garden». 320 p. (In Russian)
15. The regulation on the apartment authorized by the communal apartment (1929). Housing business. (1), 8–9. (In Russian)
16. Bulletin of financial and economic legislation (1935). (25), 21–22. (In Russian)
17. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 231. T. 1.
18. GARF. F. 9415. Op. 3. D. 12.
19. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 230. T. 2.
20. Gorokhova, V.V. (2003) Militia of cities of a special list. In: *History of the internal affairs bodies of Russia. Issue 7: Collection of scientific papers*. Moscow, Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 138 p. (In Russian)
21. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 231. T. 2.
22. GARF. F. 9415. Op. 3. D. 73.
23. Russian State Archive of Socio-Political History. F. 17. Op. 136. D. 266.
24. Borisov, A.V. & Vlasenkov, V.V. (2014) *Razvitie sluzhby okhrany obshchestvennogo poryadka v Rossii (XVII–XX vv.). Pravovye i organizatsionnye osnovy* [Development of the public order protection service in Russia (XVII–XX centuries). Legal and organizational bases]. Moscow, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 140 p. (In Russian)
25. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 227.
26. GARF. F. 9415. Op. 3. D. 292.
27. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 192. Vol. 3.

28. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 230. Vol. 6.
29. GARF. F. 9401. Op. 12. D. 225. Vol. 4.
30. Dement'ev, N.V., Yakovlev, N.I. (1958) *Naruzhnaya sluzhba sovetskoj militsii* [External Service of the Soviet militia]. Moscow, Higher School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. 61 p. (In Russian)
31. GARF. F. 9415. Op. 3. D. 370.
32. GARF. F. 9415. Op. 3. D. 324.
33. Lenin, V.I. (1962) *Complete works*. Institute of Marxism-Leninism at the Central Committee of the CPSU. 5th ed. Moscow, Gospolitizdat publ., 1958–1965. T. 33. XXII. 433 p.
34. The Second All-Russian Congress of Administrative Workers. April 23–30, 1928: Abbreviated transcript (1929). Moscow. 136 p.
35. Pravda. April 26, 1963.
36. Taukin, B. (1984) *Rozhdennye zhizn'yu* [Born of life]. Sovetskaya militsiya. (3), 21–23. (In Russian)
37. Luneev, V. (2006) *Prestuplenie i nakazanie v Rossii* [Crime and punishment in Russia]. Demoscope weekly. Electronic version of the bulletin «Population and Society» of the Center for Demography and Human Ecology of the Institute of National Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. Available from: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0239/tema04> [Accessed: 18th August 2022]. (In Russian)

Поступила в редакцию 13.11.2022

Подписана в печать 26.12.2022

Original article

UDC 94(47):356/359(47)

DOI 10.47438/2309-7078\_2022\_4\_189

### THE INFLUENCE OF SOVIET URBAN PLANNING ON THE DEVELOPMENT OF METHODS OF PUBLIC ORDER PROTECTION BY LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND TROOPS (1930S-1950S)

Andrey S. Berkutov<sup>1</sup>, Irina O. Rakhimova<sup>2</sup>

*Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation<sup>1</sup>  
Moscow, Russia*

*Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation<sup>2</sup>  
Moscow, Russia*

---

<sup>1</sup>*Cand. Histor. Sci., Senior Researcher of the Research Center (Fundamental Military-Historical Problems),  
ORCID ID: 0000-0001-6639-4901, e-mail: berkutov-andrey@mail.ru*

<sup>2</sup>*Junior Police Lieutenant (Institute of Staff Training for Preliminary Investigation Bodies),  
e-mail: hohlov19@list.ru*

---

**Abstract.** The article analyzes how Soviet urban planning of the 1930s-1950s influenced the development of methods of public order protection by law enforcement agencies and troops. The aim of the study is to prove the hypothesis that the Soviet urban planning policy during this period had a significant impact on the methods of public order protection. For this purpose, the main normative documents defining methods of public order protection are analyzed; the main urban planning trends that have a decisive influence on the protection of public order in the USSR are highlighted; the development of methods of public order protection by law enforcement agencies and troops is considered. To identify trends in the development of methods, a comparative analysis of regulatory documents was carried out. The main urban planning trends that have a decisive influence on the protection of public order in the USSR were “garden city” and “sun city”. Depending on them, there was a development of methods of public order protection with increased efficiency, mobility and taking into account the location. The effectiveness of these methods was confirmed by the rejection of them during the period of reforms in the law enforcement sphere in the late 1950s - early 1960s, after which there was an increase in crime. As a result, there was a return to them in the second half of the 1960s.

**Key words:** brigadmil, proxies, auxiliary forces, urban planning, police, outdoor service, public, public order protection, patrol service, guard service, district police officer.

**Cite as:** Berkutov, A.S., Rakhimova, I. O. (2022) The influence of Soviet urban planning on the development of methods of public order protection by law enforcement agencies and troops (1930s-1950s). *Izvestia Voronezh State Pedagogical University*. (4), 189–197. (In Russ., abstract in Eng.). DOI: 10.47438/2309-7078\_2022\_4\_189.

Received 13.11.2022

Accepted 26.12.2022