

Добровольные народные дружины: история и современность

А. Г. Сатюков

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Тюмень, Россия

Дан краткий исторический экскурс возникновения и развития такой формы участия граждан в обеспечении безопасности и охране общественного порядка, как добровольные народные дружины. Автором проведен сравнительный анализ основных прав и обязанностей членов добровольных народных дружин в советский и современный периоды законодательства, на основе которого выделены исторические периоды их становления, а также принципы привлечения граждан к содействию полиции (милиции).

Ключевые слова: милиция, охрана общественного порядка, добровольные народные дружины, полиция, волонтеры.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан на участие в управлении государством (ст. 32), которое конкретизируется иными федеральными нормативными правовыми актами¹.

Теоретические положения об участии народных масс в обеспечении охраны общественного порядка были сформулированы В. И. Лениным вскоре после революционных событий октября 1917 г., в результате которых к власти пришли большевики. Причем первоначально речь шла о принципах формирования такой жизненно важной для государства структуры, как милиция, которая, по его мнению, должна была стать всенародной: «Организовать ли сначала рабочую милицию, опираясь на рабочих, наилучшие организованных и способных выполнять роль милиционеров, или организовать сразу всеобщую обязательную службу всех взрослых мужчин и женщин в милиции, посвящающих этой службе одну или две недели в год и т. п., этот вопрос не имеет принципиального значения» [1. С. 26].

В первые два года советской власти стала очевидна необходимость создания рабоче-крестьянской милиции на профессиональной основе с постоянным и компетентным кадровым составом. Однако идея активного участия граждан в охране правопоряд-

ка не осталась только на бумаге, а легла в основу деятельности добровольных формирований правоохранительной направленности.

Первым таким добровольным движением, получившим всероссийский размах, стало Общество содействия органам милиции и уголовного розыска (Осодмил), действовавшее с мая 1930 по апрель 1932 г. Затем оно было преобразовано в бригады содействия милиции (бригадмил). Они создавались при отделениях милиции и в течение трех десятилетий являлись основной формой участия граждан в охране общественного порядка и неотъемлемой частью правоохранительной системы страны.

В конце 1950-х гг. идея привлечения советских граждан к участию в охране общественного порядка получила новое развитие. Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» были созданы добровольные народные дружины (ДНД). Во исполнение данного постановления были приняты Постановление СМ РСФСР от 25 марта 1959 г. № 474 «О добровольных народных дружинах по охране общественного порядка» и Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР и СМ РСФСР от 30 марта 1960 г. № 435 «Об утверждении Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка». В дальнейшем в нормативную правовую базу, регламентирующую деятельность ДНД, неоднократно вносились изменения, но общая концепция и принципы участия общества в охране общественного порядка оставались неизменными на протяжении всего советского периода вплоть до распада СССР.

¹ Федеральные законы: от 12.06.2002 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», от 11.07.2001 95-ФЗ «О политических партиях», от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и др.

В соответствии с Указом Президиума ВС СССР от 20 мая 1974 г. ДНД были призваны выполнять многочисленные обязанности¹. Большая их часть были взаимосвязаны с работой милиции. Дружинники охраняли правопорядок на улицах и в общественных местах, особенно в периоды проведения мероприятий с массовым участием граждан. Они боролись с такими язвами советского общества, как хулиганство, пьянство, самогоноварение, а также с хищениями государственного, общественного и личного имущества. Дружинники следили за соблюдением правил представителями торговых организаций, противодействовали спекуляции.

Уделяя большое внимание профилактике преступлений и правонарушений, члены ДНД активно противодействовали детской безнадзорности и правонарушениями несовершеннолетних, осуществляли воспитательную работу по соблюдению правил социалистического общежития и профилактике антиобщественных деяний.

Кроме того, в обязанности дружинников входило участие в спасении людей и имущества, поддержании общественного порядка при стихийных бедствиях, мероприятиях по охране окружающей среды, в том числе по противодействию браконьерству; оказание помощи погранвойскам в охране государственной границы СССР.

Выполнение таких ответственных задач требовало соответствующих полномочий. Наряду с сотрудниками милиции дружинники имели право требовать от граждан прекращения любых правонарушений, проверки документов у лиц, нарушающих общественный порядок, доставления правонарушителей не только в милицию, но и в штаб ДНД. При этом в качестве гарантии соблюдения законности дружинники были обязаны в течение не более чем одного часа установить личность злоумышленника и составить протокол по факту содеянного им правонарушения. Члены ДНД обладали самостоятельным правом составления протокола об административном правонарушении (связанным со злостным нарушением общественного порядка либо причинением ущерба), который в дальнейшем передавался начальнику штаба дружины.

Так же как и сотрудники милиции, в случаях, не терпящих отлагательства, дружинники имели право использовать транспортные средства для доставления в лечебные учреждения лиц, находящихся

в беспомощном состоянии, пострадавших от несчастных случаев или правонарушений и нуждающихся в безотлагательной медицинской помощи.

При исполнении обязанностей по охране общественного порядка дружинники пользовались правом бесплатного проезда на городском пассажирском транспорте. Они могли бесплатно использовать телефоны предприятий, учреждений и организаций, что было немаловажно при наличии только проводной связи. Преследуя скрывающегося нарушителя или пресекая возникшее правонарушение, члены ДНД входили в клубы, на стадионы, в кинотеатры и другие общественные места для выполнения своих обязанностей.

В сфере обеспечения безопасности дорожного движения члены ДНД имели право требовать от водителей, нарушивших правила дорожного движения, документы, предусмотренные законодательством, а также доставлять в ближайший орган внутренних дел водителей, управлявших транспортным средством в состоянии опьянения либо не имеющих права управления.

Следует отметить, что по сравнению с членами Осодмила и бригадмила полномочия дружинников, дублирующие должностные функции штатных сотрудников милиции, были значительно сокращены. Так, они не привлекались к дежурствам в органах милиции; несению постовой службы, охране и конвоированию арестованных или задержанных и т. п. В отличие от их предшественников выдача дружинникам оружия на время исполнения обязанностей по охране общественного порядка также не предусматривалась.

Члены ДНД выходили на дежурство с красными нарукавными повязками и нагрудными значками. Им также выдавались удостоверения с фотографией.

Денежное вознаграждение за выход на дежурство дружинникам не выплачивалось, однако существовала система их поощрения по основному месту работы. Членам ДНД предоставлялись дополнительные выходные дни к отпуску или отгулы. Кроме того, дружинникам вручали благодарности, грамоты, значки («За активную работу по охране общественного порядка», «Отличный дружинник»). Особо отличившиеся члены ДНД, вступившие в схватку с преступником, могли быть удостоены медали «За отличную службу по охране общественного порядка», которой награждались сотрудники правоохранительных органов.

¹ Ведомости ВС СССР. 1974. № 31. Ст. 470.

В последние годы существования СССР, ознаменовавшиеся перестройкой, реформированием экономики и политики некогда могучего централизованного государства, наметился заметный спад в деятельности ДНД. Существовавшие в тот период организационные формы участия общественности в борьбе с правонарушениями, основанные на энтузиазме и сознательности, утратили эффективность, поскольку значительная часть общества отказалась от общепринятых принципов социалистической морали и нравственности. Официально добровольные народные дружины вышли из правового поля России в 1995 г., когда был принят закон «Об общественных объединениях», согласно которому утратили силу все ранее действовавшие нормативно-правовые документы о деятельности ДНД.

Современный этап развития добровольных народных дружин отсчитывается с момента принятия Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее — Закон № 44-ФЗ)¹. Им определены четыре возможные формы такого участия: содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам; участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Законом также закреплен порядок создания и деятельности народных дружин, определены основные направления деятельности: содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка; участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины; участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций; распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Также Законом предусмотрены создание и деятельность народных дружин из числа членов казачьих обществ, внесенных в Государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Согласно данным МВД России на конец 2020 г., в региональные реестры народных дружин и общественных объединений правоохранительной направ-

ленности «внесено 13,2 тыс. общественных организаций с общей численностью 326,5 тыс. чел. В том числе 10,4 тыс. — народных дружин (177,9 тыс. чел.) и 1,9 тыс. — казачьих обществ (137,8 тыс. чел.), а также 10,8 тыс. внештатных сотрудников полиции»².

В различных регионах страны численность народных дружин, активность и эффективность их работы значительно различаются. Например, в муниципальных образованиях и сельских поселениях Тюменской области с численностью населения немногим более 1540 тыс. в 2021 г. действуют 293 народные дружины. Из них только три — казачьи: в Тюмени, Тобольске и Первовагайском сельском поселении³. В 2020 г. ими выявлено «более трех тысяч административных правонарушений, задержано 17 преступников»⁴.

В соседней Челябинской области, где жителей практически в 2,2 раза больше (3442810 чел.), действуют 112 народных дружин, в том числе 35 — по линии ГАИ, 14 — казачьих⁵. Они объединили в своих рядах более 1300 жителей региона, с помощью которых в 2020 г. раскрыто 97 преступлений (-30,2%), пресечено более 6,5 тыс. административных нарушений.

Выступая с отчетом на заседании Заксобрания Челябинской области, врио начальника ГУ МВД России по Челябинской области С. В. Богдановский отметил, что в «подавляющем числе муниципалитетов заинтересованность граждан в выполнении этой важной функции обеспечена мерами по усилению их социальной защищенности общим объемом финансирования в размере более 4,3 млн руб., одна-

² Уточненный годовой отчет о ходе реализации и оценки эффективности государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2020 г. // Официальный сайт МВД России (https://xn-b1aew.xn-p1ai/dejatelnost/results/annual_reports; дата обращения 07.10.2021).

³ Народные дружины // Официальный сайт УМВД России по Тюменской области (<https://72.xn-b1aew.xn-p1ai/citizens>; дата обращения 07.10.2021).

⁴ Выступление начальника УМВД России по Тюменской области на заседании Тюменской областной Думы о состоянии охраны общественного порядка и борьбы с преступностью по итогам 2020 г. // Официальный сайт УМВД России по Тюменской области (<https://72.xn-b1aew.xn-p1ai/document/>; дата обращения 07.10.2021).

⁵ Народные дружины // Официальный сайт УМВД России по Челябинской области (<https://74.mvd.rf/%D0%BD%D0>; дата обращения 28 окт. 2021 г.).

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

ко освоено из них только 2,8 млн руб.»¹. Причем в муниципальные программы городов Трехгорный, Южноуральск и Карабаш не были заложены средства для финансового стимулирования населения, участвующего в охране общественного порядка. А в Магнитогорске, Миассе, Усть-Катаве и Катав-Ивановске средства на поощрение членов ДНД в 2020 г. были предусмотрены, но не выделялись.

По сравнению с членами ДНД советского периода, а тем более с их предшественниками из осодмила и бригадмила полномочия современных дружинников значительно ограничены. Участвуя в охране общественного порядка, народные дружинники имеют право: требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния; принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка²; применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Одной из новелл, предусмотренных 44-ФЗ, стали волонтерские организации и общественные объединения, ориентированные на розыск лиц, пропавших без вести, объединяющие в своих рядах в 2020 г. около 15 тыс. чел. в 78 субъектах Российской Федерации. При активном содействии добровольцев в 2020 г. установлено местонахождение более 18,6 тыс. без вести пропавших, включая около 5,3 тыс. несовершеннолетних [2. С. 3]. Это движение стремительно развивается. Для сравнения: в 2017 г. с участием волонтеров было обнаружено свыше тысячи человек [3. С. 28].

Взаимодействуя с волонтерами в розыске лиц, пропавших без вести, территориальные органы МВД России привлекают их как к участию в раз-

личных мероприятиях профилактического характера, так к непосредственному поиску конкретных лиц, пропавших без вести.

В ходе поисков добровольцы обследуют местности возможного нахождения пропавших в городской черте и лесных массивах, часто используя собственную дорогостоящую технику (квадрокоптеры, тепловизоры, аэросани и т. п.). Их задача — поиск очевидцев исчезновения, источников видеоаудиоинформации, которые могли зафиксировать факт исчезновения, мониторинг ресурсов сети Интернет и других общедоступных источников. Опираясь в дальнейшем на максимально достоверную полученную информацию, они осуществляют непосредственный розыск пропавших без вести. По согласованию с сотрудниками полиции волонтеры максимально расширяют круг лиц, осведомленных о проведении розыска конкретного лица, размещают информацию о пропавшем в электронных и печатных СМИ, в социальных сетях сети Интернет, расклеивают и раздают листовки.

Ведущими волонтерскими организациями и объединениями, специализирующимися на поисковых мероприятиях по розыску лиц, пропавших без вести, являются: поисково-спасательный отряд «Лиза Алерт», который насчитывает 60 поисково-спасательных отрядов на территории страны, Всероссийская ассоциация волонтерских организаций «Поиск пропавших детей», Ассоциация организаций и граждан по оказанию помощи пропавших и пострадавшим детям «Национальный мониторинговый центр помощи пропавшим и пострадавшим детям» [2. С. 9].

С тех пор как общественное мнение стало одним из основных критериев оценки работы органов внутренних дел, доверие к полиции в обществе неуклонно растет. Растет и запрос на личное участие граждан в поддержании общественного порядка и безопасности во взаимодействии с органами правопорядка. Результаты опросов общественного мнения, регулярно проводимых ВЦИОМ, это подтверждают. Например, в ноябре 2019 г. 87 % опрошенных заявили о готовности сообщить сотруднику полиции подробности ситуации, очевидцем которой они являются, 72 % готовы стать понятыми, хотя в 2012 г. этот показатель составлял 45 %. Значительно вырос процент граждан, готовых участвовать в охране общественного порядка. В 2019 г. об этом говорили 47 %

¹ Отчет временно исполняющего обязанности начальника ГУ МВД России по Челябинской области С. В. Богдановского «Об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению безопасности на территории Челябинской области в 2020 году» на заседании Законодательного Собрания Челябинской области // Официальный сайт УМВД России по Челябинской области (<https://74.mvd.rf/document/23626094>).

² О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

респондентов, в 2015 г. — 9%, а в 2012 г. — 14% опрошенных граждан¹ [4. С. 64–65].

Таким образом, каждый исторический этап развития общества, характеризующийся экономическими, политическими и социальными условиями в государстве определяет формы и степень привлечения граждан к участию в обеспечении охраны общественного порядка. Пройдя путь от добровольных обществ содействия милиции до современных общественных объединений граждан, участвующих в охране правопорядка, эта деятельность приобрела многогранность, законодательно закреплённую упорядоченность. Проверку временем прошли следующие критерии: добровольность;

¹ Полиция и граждане: движение в правильном направлении // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. 08.11.2019. (<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/policziya-i-grazhdane-dvizhenie-v-pravilnom-napravlenii>; дата обращения 07.10.2021).

законность; приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина; право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещёнными законом; взаимодействие с полицией и другими правоохранительными органами; недопустимость подмены полномочий полиции и других правоохранительных органов.

Рассматривая общественный порядок как систему общественных отношений, складывающихся между людьми и урегулированных помимо норм права такими социальными нормами, как общественная мораль, национальные обычаи и традиции, религиозные убеждения, можно сделать вывод о том, что охрана общественного порядка должна восприниматься органами власти не только как мера по обеспечению безопасности людей, защите их прав, свобод и интересов, но и как важная составляющая государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Список литературы

1. Ленин В. И. ПСС. Т. 32 / В. И. Ленин — Изд. 5-е. — М.: Изд-во полит. лит., 1981. — 584 с.
2. Анализ результативности взаимодействия территориальных органов МВД России с добровольцами в сфере поиска пропавших людей, выработка путей решения проблемных вопросов и мер по содействию деятельности добровольцев в розыске пропавших лиц по итогам 2020 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. Мониторинг взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества. — URL: <https://xn-b1aew.xn-p1ai/> (дата обращения 07.10.2021).
3. Кокорев, Б. Ю. Взаимодействие территориальных органов МВД России с институтами гражданского общества: науч.-метод. пособие / Б. Ю. Кокорев, О. В. Яковлев. — М.: ВНИИ МВД России, 2018. — 58 с.
4. Яковлев, О. В. Обзор результатов мониторинга общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: аналит. обзор / О. В. Яковлев. — М.: ВНИИ МВД России, 2016. — 116 с.

Дата поступления: 14.12.2021

Дата принятия к опубликованию: 18.12.2021

Сведения об авторе

Сатюков Алексей Георгиевич — старший преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Тюмень, Россия. alex777sat@mail.ru

Библиографическое описание: Сатюков, А. Г. Добровольные народные дружины: история и современность / А. Г. Сатюков // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2021. — Т. 6, вып. 4. — С. 12–17. — DOI: 10.47475/2618-8236-2021-16402.

Voluntary People's Friends: History and Modernity

A. G. Satyukov

*Tyumen Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Tyumen, Russia. alex777sat@mail.ru*

The article provides a brief historical excursion into the emergence and development of such a form of citizen participation in ensuring security and maintaining public order as voluntary people's guards. The author carried out a comparative analysis of the basic rights and obligations of members of voluntary people's guards in the Soviet and modern period of legislation, on the basis of which the historical periods of their formation, as well as the principles of attracting citizens to the assistance of the police (militia), are identified.

Keywords: *militia, public order protection, voluntary people's squads, police, volunteers.*

References

1. Lenin V. I. *The Complete Works*. Vol. 32. Moscow, 1981. 584 p. (In Russ.).
2. Analiz rezul'tativnosti vzaimodejstviya territorial'nyh organov MVD Rossii s dobrovol'cami v sfere poiska propavshih lyudej, vyrabotka putej resheniya problemnyh voprosov i mer po sodejstviyu deyatel'nosti dobrovol'cev v rozyske propavshih lic po itogam 2020 g. [Analysis of the effectiveness of the interaction of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia with volunteers in the search for missing people, development of ways to solve problematic issues and measures to facilitate the activities of volunteers in the search for missing persons by the end of 2020]. *Oficial'nyy sayt MVD Rossii. Monitoring vzaimodejstviya MVD Rossii s institutami grazhdanskogo obshchestva* [Official website of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Monitoring of interaction between the Ministry of Internal Affairs of Russia and civil society institutions]. Available at: <https://xn-b1aew.xn-p1ai/>, accessed 07.10.2021. (In Russ.).
3. Kokorev B. Yu., Yakovlev O. V. *Vzaimodejstvie territorial'nyh organov MVD Rossii s institutami grazhdanskogo obshchestva* [Interaction of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia with civil society institutions]. Moscow, 2018. 58 p. (In Russ.).
4. Yakovlev O. V. *Obzor rezul'tatov monitoringa obshchestvennogo mneniya ob urovne bezopasnosti lichnosti i deyatel'nosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii: analiticheskij obzor* [Review of the results of monitoring public opinion on the level of personal security and the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation: an analytical review]. Moscow, 2016. 116 p. (In Russ.).