

Вериков В. В.
V. V. Verikov

**ДОБРОВОЛЬНЫЕ НАРОДНЫЕ ДРУЖИНЫ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИИ**

**VOLUNTEER PEOPLE'S GUARDS: HISTORY AND PROSPECTS IN PROTECTING PUBLIC
ORDER IN RUSSIA**

Вериков Василий Викторович – аспирант Дальневосточного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия, Хабаровск); 680000, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, 33; тел. 8(909)858-88-20.

Vasilii V. Verikov – a Postgraduate Student, Far Eastern Institute of Management (Branch), Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Russia, Khabarovsk); 680000, Khabarovsk, Muravyov-Amursky Street, 33; tel. 8(909)858-88-20.

Аннотация. В статье анализируется исторический опыт государственной политики по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Рассматривается стратегически важное направление в области выявления, пресечения преступности в обществе с участием самих граждан. В статье выделяются основные этапы организационно-правового трансформирования правоохранительной системы за период с 1881 по 1991 гг., нацеленной на формирование эффективного механизма по охране общественного порядка. Важное место в обеспечении общественной безопасности в разные хронологические периоды играли органы полиции, милиции, а также добровольные народные дружины. В результате неоднократных реформ в правоохранительной системе формируются специализированные организации по охране общественного порядка. Выделены добровольные формы участия населения в общественной безопасности, правовая основа их функционирования. В статье акцентируется внимание на особенностях формирования добровольного участия населения в охране общественного порядка на Дальнем Востоке. В заключительной части автор констатирует объективную закономерность в восстановлении или учреждении заново специализированной общественной службы, обеспечивавшей общественную безопасность, что детерминировалось усилением ответственности за охрану общественного порядка в обществе.

Summary. In the article, the historical experience of state policy on public order and public safety is analyzed. The authors consider a strategically important direction in the field of revealing, suppression of crime in society with the participation of the citizens themselves. The article identifies the main stages of organizational and legal transformation of the law enforcement system for the period from 1881 to 1991, aimed at the formation of an effective mechanism for the protection of public order. An important place in ensuring public safety in different chronological periods played police and militia bodies, as well as Voluntary People's Guards. Because of repeated reforms in the law enforcement system specialized organizations for the protection of public order were formed. The authors highlight voluntary forms of public participation in public safety and the legal basis for their functioning. The article focuses on the peculiarities of the formation of voluntary participation of the population in the protection of public order in the Far East. In the final part of the article, the author states about objective regularity in reconstruction or reestablishment of specialized public service, providing public security, which was determined by the increase of responsibility for the protection of public order in the society.

Ключевые слова: общественная безопасность, общественный порядок, охрана общественного порядка, добровольные народные дружины.

Key words: public safety, public order, public order protection, Voluntary People's Guards.

УДК 351.741

В научной среде не утихают споры о месте и роли добровольных народных дружин (ДНД) в охране общественного порядка. История формирования охраны общественного порядка как части единой системы общественной безопасности и правопорядка на Дальнем Востоке России дол-

гий период не являлась предметом специального исторического исследования. Система органов правопорядка как объект исследования привлекала прежде всего учёных-юристов, анализировавших основные аспекты общественной безопасности на основе концептуального подхода, имевшего отраслевой характер. Однако неоправданно ограничивать сферу общественной безопасности лишь повседневными делами органов правопорядка. *Общественная безопасность* – это каждодневное поведение человека и любая публичная деятельность, где имеет место ареал свободного выбора и интересов участников общественных отношений. Именно в этом смысле охрана общественного порядка как части единой «системы общественной безопасности» (п. 5) [4] и правопорядка должна стать объектом не только юридических, но и исторических исследований с учётом экономических, социально-философских, политологических процессов в обществе. Исходя из функционального назначения основных компонентов термина «общественный порядок» и их определений (общество, общественные отношения, охрана общественной безопасности и др.) правомерно рассматривать общественный порядок как особую систему государственного регулирования общественных отношений по организации «обеспечения общественной безопасности» жизнеустройства государства, общества и граждан. Исследование эволюции процесса обеспечения общественного порядка остаётся актуальным уже в силу того, что преобразования в нём не прекращаются по настоящее время. Актуальность исследования обусловлена тем, что возрос научно-общественный интерес к обеспечению охраны общественного порядка в современных условиях.

Государство создавало специальные органы, реализовывавшие государственную политику в сфере отдельных вопросов охраны общественного порядка. Насколько эффективно функционировал институт государственных органов, призванный обеспечить охрану общественной безопасности в стране и регионах, покажет настоящее исследование. Анализ большого количества исторических источников и литературы позволяет определить, что в хронологических границах единого исторического процесса развития системы правопорядка функционировали три модели охраны общественного порядка в сфере общественной безопасности государства: дореволюционная, советская и постсоветская, действующая в современный период.

Характерологические признаки моделей наполнялись новым содержанием, происходила корреляция в их качественных и количественных характеристиках, методах, но оставались неизменными основные направления деятельности органов центральной и местной власти в этой сфере. Так, исследование истории развития взаимоотношений государства и общества в области сохранения общественного порядка в советский период актуально, так как будет способствовать выявлению из отечественного опыта положительных аспектов влияния государственного регулирования на общественные отношения.

Цель настоящей статьи заключается в проведении анализа исторических процессов, приведших к созданию добровольных народных дружин. Обращение к опыту ДНД по охране общественного порядка внесёт свой вклад в историческую науку и будет способствовать определению практических мер по совершенствованию борьбы с преступностью, особенно среди молодёжи. Исследование системы обеспечения охраны общественного порядка с участием представителей общественности на добровольной основе актуально не только в научных целях, но и в прикладном проявлении.

Народные дружины на добровольной основе имеют длительную историю. Для любого государства внутренняя стабильность зависит от охраны общественного порядка, которую призваны обеспечить органы внутренних дел как единая система управления. В общей теории права даются различные толкования понятия «общественный порядок». В частности, под *общественным порядком* принято понимать соблюдение как правовых, так и неюридических норм (нравственности, обычаев, традиций), отвечающих общественным интересам, порядок, характеризующийся эффективной охраной, обеспечением обстановки спокойствия и режима правомерности поведения граждан в общественных местах.

Отдельные граждане добровольно объединяются и действуют «во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления» (ст. 2) [9], чтобы обезопасить себя и дру-

гих членов общества от антиправового поведения лиц, не соблюдавших общепринятые законы, традиции, правила.

Обеспечение общественного порядка напрямую зависит от предупредительной деятельности. Все члены общества обязаны «соблюдать известные правила» и должны «воздерживаться» от действий, запрещённых государством [10].

В Российской империи не только устанавливались требования к поведению любых лиц в обществе, но и действовал полицейский надзор за соблюдением прав в сфере государственно-общественных интересов, например, наблюдение за подозрительными лицами, надзор за уличным освещением и санитарным содержанием населённых мест, пресечение хулиганства, пьянства, бродяжничества и др.

На страже общественной безопасности были внутренние силы МВД, которые вели свою историю с 1811 г. В этот год император Александр I принял ряд указов, направленных на создание внутренней стражи для несения службы. Формировали стражу из состава губернских рот, уездных команд, инвалидных рот и команд. В 1816 г. подразделения внутренней стражи были сведены в Отдельный корпус, в последующем расформированный в соответствии с Указом Александра II в августе 1864 г. Вместо него были созданы местные войска, которые после преобразований Александра III в 1886 г. вошли в конвойную стражу в составе 567 конвойных команд. К примеру, в 1916 г. на территории Приамурского военного округа были сформированы три конвойные команды (Владивостокская, Хабаровская, Благовещенская) общей численностью 201 человек.

Создание народных дружин началось в конце XIX в. Так, коронации Александра III (1881 г.) и Николая II (1894 г.) сопровождалась участием народных дружин. К помощи народных дружин обращались и в 1905-1907 гг., когда в стране было сложно-тревожное положение в обществе. Правовая же основа становления системы служб в сфере общественной безопасности формировалась с 1913 г. Одним из документов, положивших начало для установления порядка вовлечения граждан в охрану общественного порядка, явилась «Инструкция для организации народной дружины». В ней впервые были определены основные «принципы добровольности вступления в ряды Дружины, подчинённости её органам государственной власти» [3]. В целом, охрана общественного порядка оставалась важной функцией полиции.

В период советской власти действовали общественно-государственные институты, осуществлявшие воспитательную функцию среди всех слоёв общества. К особым видам морального зла для общества в тот период относили все поступки, противоречащие принятым в обществе правовым и нравственным нормам. Обеспечивать охрану общественного порядка, прав и законных интересов граждан от преступных посягательств и иных антиобщественных действий должна была милиция (от лат. войско) [7]. Военно-политическая обстановка, сложившаяся к весне 1918 г., потребовала создания воинских подразделений, выполняющих ряд специальных задач. Дальний Восток не стал исключением. Так, в марте 1918 г. на территории Дальнего Востока начинается формирование подразделений вольнонаемной охраны, выделяемой от железнодорожных организаций Амурской железной дороги. Одновременно из граждан образовывали «Советские отряды милиции» на основе добровольческой службы [8]. В соответствии с Законом ДВР от 8 сентября 1921 г. «О милиции» в 1922 г. была создана Хабаровская городская рабоче-крестьянская милиция. Согласно Положению «О народной милиции ДВР» (1921 г.), к основным функциям милиции относилась охрана общественного правопорядка, личной безопасности граждан, общественного и личного имущества, борьба с преступностью (ГАХК, ф. Р-864, оп. 1).

Специфика обеспечения охраны общественного порядка в Дальневосточном регионе была связана с систематическим пополнением населения. Так, за период с 1926 по 1939 гг. население Дальнего Востока увеличилось с 1,2 млн до 2,5 млн человек. С резким ростом численности населения пришли и проблемы для милиции: медленное продвижение паспортизации, пьянство, хулиганство среди безработных, которые имели низкую квалификацию или не имели вовсе никакой профессии, правонарушения несовершеннолетних [1, 294]. И. Л. Кузина отмечает, что «отдалённость от центра, трудности, связанные со снабжением» создавали для населения неблагоприятные

социально-бытовые условия [6, 29]. «Беспросветность и заброшенность» неизбежно приводили к росту негативных проступков среди переселенцев.

Данные обстоятельства обусловили необходимость участия сознательной части населения в обеспечении общественного порядка. В крупных городах страны и в регионе граждане объединялись в группы оказания помощи органам милиции. Единого подхода к охране общественного порядка ещё не было, поэтому общественные образования именовались по-разному (группы помощи милиции, комиссии общественного порядка, рабочие дружины, ударные бригады, отряды по борьбе с хулиганством и др.).

В первой половине 1920-х гг. формировались административные комиссии при местных Советах. В их состав включали добровольцев. В 1926 г. такие комиссии действовали с новым названием «Комиссия общественного порядка» (КОП), что свидетельствовало о специфике их деятельности.

Постепенно добровольческое движение становилось массовым. Народные дружины приобретали различные формы: отряды по борьбе с хулиганством, рабочие дружины, ударные бригады и различные инициативные группы. Дружинники уже представляли возможный кадровый резерв в органы милиции и были способны обеспечить охрану общественного порядка. Члены дружин проходили специальную подготовку по «милицейскому делу». Данные обстоятельства потребовали более серьёзного подхода к созданию добровольных формирований и контролю со стороны органов власти.

В период с конца 1920-х – 1930-е гг. действовали добровольные общества содействия милиции (ОСОДМИЛ), которые подчинялись не только местным органам власти, но и НКВД. Члены ОСОДМИЛ получили статус должностных лиц при исполнении своих обязанностей, что подтверждало удостоверения и нагрудные знаки. Примечательно, что органам милиции разрешалось выдавать оружие членам общества, если они участвовали в операциях органов уголовного розыска. С 1927 г. в сельской местности помощниками милиции стали так называемые «сельские исполнители».

Как видим, в стране формировался новый порядок охраны общественной безопасности в городах и сельской местности. Как показал опыт взаимодействия органов милиции и добровольных обществ, совместная борьба с преступностью и охрана общественного порядка давали положительные результаты: преступность хоть и медленно, но снижалась. Одновременно члены общественных объединений пополняли ряды милиции. Они были проверенными в милицейских операциях и достаточно неплохо подготовленными.

В предвоенные годы в результате преобразований при отделениях милиции формировались бригады содействия милиции (Бригадмилы), численный состав которых достиг в 1941 г. 400 тысяч добровольных помощников милиции. В военные годы Бригадмилы получили новые функции. Они комплектовали отряды народного ополчения, формировали пожарные и санитарные дружины, организовывали команды местной противовоздушной самозащиты.

Кроме таких бригад, на территории, освобождённой от немецко-фашистской оккупации, и в сельской местности прифронтовых районов создавали группы охраны общественного порядка (ГООП). Учитывалось особое значение новых структур, поэтому их наделили большей самостоятельностью. Именно им доверили охрану общественной безопасности поселений, прилегающих к железнодорожным линиям, водным путям, шоссейным и грунтовыми дорогам в напряжённый и ответственный период – в годы Великой Отечественной войны.

После окончания войны и вплоть до середины 1950-х гг. действовали Бригадмилы, пока им на смену не стали создаваться добровольные народные дружины. Инициаторами выступили трудовые коллективы предприятий Ленинграда в 1955-1957 гг. В 1958 г. только в Ленинграде было более 700 дружин численностью около 15 тыс. человек. При поддержке профсоюзных и партийных организаций движение получило широкое распространение во всех городах страны. Если в 1960-х гг. действовало более 150 тыс. ДНД, в их составе находились комсомольские оперативные отряды, то в 1971 г. уже насчитывалось около 173 тыс. дружин, объединявших более 7 млн человек. Этому способствовало постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», принятое в марте 1959 г. ЦК КПСС и Советом Министров СССР, действовавшее

вплоть до середины 1970-х гг. Задачи, полномочия и формы организации ДНД были определены данным актом.

Нормативно-правовую базу для успешной деятельности ДНД пополнил ряд правовых актов. В частности, постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» и указ Президиума ВС СССР «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка». Настоящие акты составили основу «Положения о добровольных народных дружинах в РФ» (утверждено 19 июля 1974 г.).

В середине 1970-х гг. ДНД привлекались к поддержанию общественного порядка: они пресекали антиобщественные действия граждан, участвовали в мероприятиях по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Совместно с органами милиции общественные дружины воздействовали на лиц, находившихся в нетрезвом состоянии в общественных местах и допускавших хулиганские действия.

В советской России отличившихся дружинников поощряли. Действовал целый комплекс мер поощрения, положительно повлиявший на вовлечение граждан в обеспечение общественной безопасности. Так, за особые услуги в выполнении общественной работы и проявленные мужество и героизм, дружинников представляли к государственным наградам или нагрудному знаку «Отличный дружинник».

Членам ДНД по месту работы предоставлялись дополнительные отпуска сроком до трёх суток в год, которые оплачивались организацией. На получение жилой площади, льготной путёвки в санаторий или дом отдыха дружинники имели преимущественное право. В системе поощрения были и другие виды, имевшие большое значение для мотивации добровольцев. Дружинников награждали почётной грамотой, объявляли благодарностью. Их поощряли денежной премией или ценным подарком. Престижным было и размещение фотографии на доске почёта.

Принятые государством меры поддержки привели к росту численности дружинников. В середине 1980-х гг. в СССР действовало свыше 280 тыс. дружин. В их составе участвовали 13 млн дружинников. Ежедневно на дежурство выходили около 400 тыс. добровольцев в 50 тыс. пунктов охраны общественного порядка.

В 1991 г. участие добровольцев в охране общественного порядка не стало приоритетным, необходимым для власти, и ДНД прекратили своё существование. На снижение интереса повлиял запрет КПСС и роспуск ВЛКСМ. Вместе с тем поворот от социалистического развития экономики к рынку с неизбежностью приводит к изменению социально-экономических отношений в обществе, государстве, повышению мобильности населения, миграции, урбанизации. Данные обстоятельства приводят к нарушению правил общественного общежития во всех сферах общественного бытия. Как следствие, количество правонарушений и преступлений возросло в сотни раз. Так, Россия в 2010 г. в индексе восприятия коррупции заняла 154-е место из 178, в 2015-2018 гг. её рейтинг варьировался между 119-м и 138-м местами, в 2019 г. в этом списке она соседствовала с Доминиканской Республикой и Угандой [5].

Одной из причин роста преступности и правонарушений является отсутствие специализированных общественных служб. В связи с этим возрастает социальная значимость общественного порядка и общественной безопасности как необходимых условий согласованности и упорядочения жизнедеятельности людей. Поэтому целесообразно вернуть в систему охраны общественного порядка участие дружинников на основе добровольности и поддержки государства. Опыт функционирования ДНД служит теоретическим обоснованием дифференцированного подхода к организации охраны общественной безопасности государства, как внешней, так и внутренней работы в массах в современных условиях.

Значение и роль народных дружин в охране общественного порядка являются предметом дискуссии последние тридцать лет. Постепенно в научных кругах, органах власти и в обществе находят поддержку идеи о необходимости участия граждан в охране общественного порядка, без чего обеспечить порядок на улицах городов и сёл невозможно.

В первой половине 1990-х гг. начала формироваться новая правовая база для обеспечения общественной безопасности. Так, Конституция РФ (ч. 3 ст. 41, ст. 42) декларирует правовую основу для развития системы обеспечения общественной безопасности. В 2013 г. утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. В 2014 г. принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка». Правительство РФ делает попытки возродить общественные формирования, способные участвовать в общественной безопасности. Однако массового движения данный процесс не получил. На начало 2021 г. насчитывается немногим более 35 тыс. членов ДНД.

Социологические исследования, проведённые Е. А. Клейменовым, свидетельствуют, что «дружины – тот социальный институт, через который формируется доверие граждан к полиции» [2, 134]. Опрос экспертов-сотрудников показал, что имеются сложности во взаимоотношении полиции и народных дружин из-за «отсутствия должной мотивации дружинников на результативную работу» и незаинтересованности у руководителей организаций всех форм собственности в деятельности дружин. Однако дружинники указывают на «недостаточное финансирование, а также отсутствие полного понимания у сотрудников полиции функций народных дружин и полномочий народных дружинников» [2, 135]. Кроме того, отмечается, что требуется серьёзная подготовка дружинников, особенно в получении «навыков самообороны и оказания первой помощи» [2, 137].

Полагаем, что для развития системы народных дружин в современный период развития общества потребуется целый комплекс мер, направленных на создание условий. Одного закона № 44-ФЗ от 02 апреля 2014 г. [9] явно недостаточно. Важно для обеспечения полноценной охраны общественного порядка извлечь уроки из исторического опыта организации и деятельности ДНД. Дружинник, выходящий на улицы населённого пункта, должен чувствовать, что за его спиной стоит не только полиция, местная власть, но и само государство. Важно возратить воспитательные мероприятия на жилых массивах среди несовершеннолетних.

Чтобы движение стало массовым, целесообразно:

- обеспечить дружинникам правовую защиту аналогично сотрудникам полиции;
- оборудовать опорные пункты во всех населённых пунктах, а не только в городах и районных центрах;
- организовать подготовку дружинников за счёт государства;
- обеспечить законодательную и нормативно-правовую основу для создания и деятельности ДНД на региональном и местном уровнях;
- предусмотреть систему поощрения активных, инициативных, ответственных членов дружин.

Необходимо определить форму и вид ДНД: народная дружина как вид молодёжного волонтерства, как общественное объединение правоохранительной направленности, как вид общественной деятельности, как форма участия граждан в деятельности по борьбе с преступностью и охране общественного порядка и др.

Таким образом, опыт организации охраны общественного порядка в истории России показал формы, методы комплекса мер по обеспечению общественной безопасности государства в целом. Обобщённый и систематизированный материал, приведённый в настоящей статье, расширит не только историографию, но и научную базу исследования по участию населения в охране общественного порядка. Органы власти могут использовать практику решения вопросов обеспечения общественной безопасности государства, общества с участием инициативных граждан.

Авторы убеждены, что у ДНД есть перспективы при условии правильного подхода к их организации и защите членов ДНД, а также при условии изменения отношения органов государственной власти к обеспечению охраны общественного порядка в современных условиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вериков, В. В. Органы охраны общественного порядка в 1917-1946 гг.: создание и становление деятельности на Дальнем Востоке России / В. В. Вериков, Т. А. Ярославцева // Экономика, управление, общество: история и современность: материалы XVIII Всерос. науч.-практ. конф. – Хабаровск: Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС, 2020. – С. 287-296.

2. Клейменов, Е. А. Состояние и проблемы взаимодействия полиции и народных дружин в социологическом измерении / Е. А. Клейменов // Власть и управление на Востоке России. – 2021. – № 2 (95). – С. 129-139.
3. Конов, Д. В. Особенности государственного терроризма в современных условиях : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Конов Дмитрий Владимирович. – М., 2006. – 27 с.
4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. № ПР-2685 // Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 01.12.2021). – Текст: электронный.
5. Крушанова, Л. А. Реформы антикоррупционного законодательства как фактор динамики коррупционной ситуации в Приморском крае (1990-2010-е гг.) / Л. А. Крушанова // Реформы конца XX – начала XIX в. на постсоветском пространстве: региональный аспект: сб. науч. статей / отв. ред. А. С. Ващук. – Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2020. – С. 275-276.
6. Кузина, И. Л. Социально-бытовые условия жизни дальневосточной молодежи 30-х годов / И. Л. Кузина // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2010. – № IV-2 (4). – С. 24-29.
7. О рабочей милиции: Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 15.
8. Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции: Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13 октября 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 75. – Ст. 813.
9. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
10. Плеханова, Т. С. Административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Плеханова Татьяна Сергеевна. – М., 2009. – 27 с.