

# ВОЗРОЖДЕНИЕ ДНД (ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ ДРУЖИН) В РОССИИ: ПРИМЕР НАВЯЗАННОЙ СВЕРХУ МОБИЛИЗАЦИИ

**Екатерина Ходжаева**

*Екатерина Ходжаева, Институт проблем правоприменения, Европейский университет в Санкт-Петербурге. Адрес для переписки: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Гагаринская ул., 6/1, лит. А, Санкт-Петербург, 191187, Россия. ekhodzhaeva@eu.spb.ru.*

Позднесоветская модель участия граждан в охране общественного порядка предполагала массовый стандартизированный характер этого движения, формируемый, с одной стороны, партийными и комсомольскими органами, а с другой – лишь координируемый органами милиции. Постсоветский период (с 1990-х до середины 2000-х годов) характеризуется разнообразием практик: где-то дружины были сохранены и развивались, где-то эта практика постепенно угасла. Со второй половины 2000-х и особенно с начала 2010-х годов постепенно нарастает стимулируемый сверху процесс возрождения народных дружин. С 2014 года в России единым федеральным законодательством были введены основные методы работы дружин, что дало стимул развитию движения.

В статье рассматриваются организационные механизмы и формы добровольных народных дружин (ДНД) до и после принятия законодательной базы о ДНД из перспективы управленческих кадров, мобилизующих и развивающих это движение. Автор приходит к выводу о том, что возросшая стандартизация и унификация движения через интенсивную мобилизацию по двум каналам (Министерство внутренних дел и исполнительная власть) и обязательность к исполнению решений привели, с одной стороны, к существенному пересмотру и иногда даже слому локальных традиций в ДНД, которые развивались на местном и региональном уровнях, а с другой – сформировали симуляционные и сверхцентрализованные формы движения там, где ДНД-движение не было развито.

**Ключевые слова:** охрана общественного порядка; мобилизация «сверху»; добровольные народные дружины

В 2000-е, а особенно в 2010-е годы в современной России часто декларируется возврат к идеям и идеалам советского времени, понимаемым, впрочем, чрезвычайно идеализированно. В политическом дискурсе все это время активно эксплуатировалась идея «сильной руки» и «наведения порядка», апеллирующая к авторитарному и тоталитарному опыту СССР. Востребована на фоне экономического кризиса и участия России в военных конфликтах оказалась антиамериканская и

антизападная риторика периода Холодной войны. Это не только означает ревитализацию политических дискурсов советской эпохи, но и проявляется в возрождении административных практик и управленческих решений, свойственных тому периоду. Российский чиновнический слой весьма творчески подходит к воспроизводству тех или иных приемов управления советской административной системы.

В фокусе внимания автора статьи находится администрируемый властью процесс возрождения добровольных народных дружин (ДНД), который, с одной стороны, имеет в качестве референта советские практики участия граждан в охране общественного порядка, а с другой – включает в себя низовые движения, аналоги которых находятся в дореволюционном прошлом (например, почти повсеместное вовлечение в этот процесс казацких обществ). Статья посвящена описанию управленческих решений при организации и развитии народных дружин и иных организаций правоохранительной направленности, участвующих в охране общественного порядка. Основная задача работы состоит в том, чтобы обобщить тренды мобилизации и развития движения ДНД, связанные с федерализацией де-юре и на практике: МВД РФ приняло на себя контроль и содействие развитию ДНД. Исследовательский вопрос сформулирован следующим образом: как изменились управленческие практики на местах после принятия федерального законодательства в 2014 году<sup>1</sup>, подкрепленного большими усилиями Правительственной комиссии по профилактике правонарушений относительно продвижения повестки ДНД на уровень региональных властей.

Статья в основном базируется на материалах, собранных для проекта «Диагностика локального спроса на безопасность и форм участия региональных и местных властей в охране общественного порядка»<sup>2</sup>. В рамках этого исследования были собраны данные о различных формах участия местных и региональных властей в охране общественного порядка в 22 регионах страны. Работа по проекту предполагала преимущественно кабинетное исследование вторичных данных: сбор и анализ публикаций СМИ, нормативно-правовых актов, данных официальной статистики, официальных отчетов (в том числе полученных по официальным запросам в органы власти), научных публикаций. Однако в некоторых регионах России удалось провести самостоятельный полевой сбор данных, включающий в основном экспертные интервью или групповые обсуждения с организаторами ло-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Опубликован в *Российской газете* 4 апреля 2014 г. <https://rg.ru/2014/04/04/poryadok-dok.html>.

<sup>2</sup> Проект осуществлялся с июля по октябрь 2016 года Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге посредством финансовой и организационной поддержки Центра стратегических разработок (Москва). Автор выражает благодарность Марии Шклярук, Ольге Шепелевой и Кириллу Титаеву за помощь в аналитической работе над проектом. Часть материала и обобщений, представленных в данной статье, опубликованы в аналитическом отчете: Ходжаева (2016). В настоящей статье автор отталкивается от сделанных ранее выводов, углубляет исследовательский вопрос и в большей мере сосредоточен на стратегиях акторов, организующих ДНД-движение, нежели в целом на оценке реформы.

кальных инициатив на местном и субъектовом уровне (всего было проведено 29 бесед в 6 регионах<sup>3</sup>). В статье использованы также первичные материалы, собранные Институтом проблем правоприменения при ЕУСПб в рамках других проектов. Они включают в себя описание работы по участию местных органов власти в возрождении народных дружин в 4 регионах страны: Вологодская, Новгородская, Костромская области и Республика Башкортостан за период с 2014 по 2016 год. Для актуализации текущих данных 26 октября 2018 года на базе проекта «Открытая полиция» состоялся круглый стол на тему развития участия граждан в охране правопорядка, где выступили представители дружин Москвы. Материалы этого стола также включены в анализ.

Поскольку в статье проводится сравнение современной административно-командной мобилизации движения народных дружин с той, которая развивалась в советское время, то в первой части работы, базирующейся на анализе вторичных данных, кратко представлена история становления движения ДНД в советский период. Затем, в основной части работы, я описываю управленческие практики мобилизации ДНД в постсоветский период, разделив его на два этапа: до и после принятия в 2014 году федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В заключении обобщены и показаны различные типы текущей мобилизации ДНД в контексте теории «ассамбляжей безопасности» (security assemblages).

## НАРОДНЫЕ ДРУЖИНЫ ДО 1990-Х

Интерес к историческим корням движения ДНД в России огромный: в последние несколько лет в российской научной печати, особенно ведомственной, опубликовано очень много статей о конкретных практиках его становления и возрождения в различных регионах России. Однако качество этих научных текстов невысокое. Во-первых, можно отметить апологетические устремления авторов, которые вместо взвешенного анализа часто публикуют положительные статьи или копируют тексты советских методичек и выдержки из советских законов (не желая цитировать многочисленные работы такого рода, укажу лишь одну для примера: Войтенков 2011). Во-вторых, многие тексты привязаны к определенному месту и содержат детализованные описания деятельности дружин в конкретных городах, основанные в том числе и на архивных данных, однако зачастую они лишены какой-либо аналитики. Так, например, опубликованы интересные архивные материалы из Кемеровской (Евсеев 2013, 2014, 2015), Архангельской (Решмет 2013), Новгородской (Рыбалка 2010а, 2010б) и Тамбовской (Слезин 2014) областей, Мордовской (Надькин и Шишулина 2010) и Марийской АССР (Иванов и Бояринцева 2015), из Украинской ССР (Красноносов 2015). В-третьих, некоторые авторы представляют либо МВД, либо штабы народных дружин, и в связи с этим реконструк-

---

<sup>3</sup> Республика Татарстан (пять населенных пунктов), Алтайский край (один населенный пункт), Владимирская область (один населенный пункт), Санкт-Петербург (один район), Ленинградская область (один населенный пункт), Москва (централизованная дружина и ее районное звено).

ция исторических событий выполняется ими в целях доказательства преемственности нынешних форм работы с теми, что были распространены в советский период или даже до революции. В этой связи показательна, например, историко-архивная деятельность сотрудников «Московского городского штаба народной дружины», сосредоточенная на сборе материалов о дореволюционном и советском периодах: именно их публикации (прежде всего Харламов 2006) являются основой для систематизации данных о народном участии в охране общественного порядка в России в целом.

Не претендуя на самостоятельный исторический анализ, я лишь укажу основные вехи развития движения, о которых обычно говорится в вышеуказанных источниках.

Общим местом конструирования истории ДНД является упоминание соответствующего дореволюционного опыта, главным примером которого служит основанная в 1881 году народная дружина в Москве (численностью от 20 до 40 тыс. человек) и призванная охранять общественный порядок во время визитов царской семьи (Харламов 2006:29–30). Она же привлекалась к подавлению восстания в Москве и Санкт-Петербурге в 1905 году. Описаны также примеры инициатив в сельской местности (например, в Черниговской губернии) по привлечению крестьян для охраны их общинной собственности. Наиболее часто фигурирующим в истории примером народного участия в поддержании порядка является казачество (Невский и Сычев 2011).

В ранний советский период развивается движение рабочих, охраняющих порядок: сначала создаются комиссии общественного порядка в Ленинграде (КОП), в 1926–1927 годах действуют 250 комиссий, в них состоят 2300 активистов. В крупных промышленных городах Урала (первый опыт в Нижнем Тагиле, затем в Свердловске, Перми, Челябинске) возникают добровольные общества содействия милиции (ОСОДМИЛ) (Шведов 2005), основанные преимущественно исполнительной властью (Советами) и лишь координируемые НКВД. С 1930 года, одновременно с процессами централизации силового ведомства, происходит процесс передачи милиции функций организации и контроля над добровольным движением дружинников. Этот процесс привел к окончательному оформлению движения в 1932 году в бригады поддержки милиции (БРИГАДМИЛ), насчитывающие накануне войны (в 1941 году) около 400 тыс. членов.

Однако советская модель массового ДНД полностью сложилась лишь к концу 1950-х годов. Независимое от МВД движение ДНД возродилось на заводах Ленинграда в 1956 году (179 дружин, около 8 тысяч активистов). К 1959 году советская модель уже оформлена законодательно<sup>4</sup>, что развивается далее в середине 1970-х годов: тогда отдельно были закреплены права и обязанности дружинников<sup>5</sup>. Это была одна из самых массовых форм гражданского участия в охране общественного

---

<sup>4</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета министров от 2 марта 1959 года «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»; Положение о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка (1960 год).

<sup>5</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 года «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка».

порядка: официально членами ДНД числились в разные десятилетия от 4 до 14 млн советских граждан (Потапенкова 2011). Даже в комплементарной к движению ДНД литературе причиной такого большого всплеска массового участия называется то, что, мобилизуемое сверху, оно часто создавалось «для галочки», на практике такие дружины не работали. Население было готово к тому, чтобы числиться в дружинах, но выходы часто срывались или оформлялись лишь «на бумаге» как в период становления ДНД в 1960-е<sup>6</sup>, так и позднесоветское время<sup>7</sup>. Краткие обобщения не отчетных сведений, а именно реальной практики работы в имеющихся научных текстах показывают, что организаторы массовой кампании по формированию ДНД сталкивались с рядом общих проблем.

Во-первых, это спускаемые сверху и единые повсеместно методы работы. Порядок организации ДНД определялся на самом высоком уровне партийного аппарата и согласно единым для всей страны нормативным документам, дружины должны были создаваться по «производственно-территориальному принципу», то есть на уровне организаций – на базе профсоюзного движения и при содействии партийных и комсомольских ячеек<sup>8</sup>. Общее руководство (составление графиков дежурств, определение порядка патрулирования общественных мест и прочее) должно было осуществляться штабами различного уровня (районного, городского), возглавляемыми партийными работниками. Если на предприятии организовывалась крупная дружина (более 100 человек), то здесь же при профсоюзной ячейке создавался и штаб. Члены ДНД получали вознаграждение или компенсацию (часто – дополнительные выходные дни) от своих предприятий (через профсоюзы или студенческие организации самоуправления), а не от милиции или органов исполнительной власти. Последние иногда поддерживали движения подарками или призами.

В организации ДНД принимали участие сотрудники милиции, от которых требовались агитация на предприятиях и разъяснение дружинникам правил и ограничений. Милиция обычно не осуществляла непосредственный административный контроль за ДНД. В ее задачи входила, помимо агитационной работы, координация штабов ДНД с нуждами охраны общественного порядка (например, определение улиц для патрулирования или организация охраны порядка на крупных мероприятиях). Обычно ДНД организовывали свою деятельность по патрули-

---

<sup>6</sup> На материалах архива ЦК ВЛКСБ г. Орск (Оренбургская область) Михаил Федченко пишет: «Из числившихся девяти тысяч дружинников на дежурства выходило по 50–70 человек» (2009:88).

<sup>7</sup> Детальный разбор функционирования дружин в Новокузнецке (Кемеровская область) в 1980-х также показал такую практику: «В декабре 1987 г. показатель выхода на дежурство в Заводском районе составил 37% от нормы, в Куйбышевском – всего лишь 30% от нормы. В указанных районах каждое третье дежурство оказалось сорванным» (Евсеев 2014:33).

<sup>8</sup> «В целях широкого привлечения трудящихся в охране общественного порядка принять многочисленные предложения трудящихся о создании на предприятиях, стройках, транспорте, в учреждениях, совхозах, колхозах, учебных заведениях и домоуправлениях добровольных народных дружин по охране общественного порядка» (из постановления ЦК КПСС и Совета министров от 2 марта 1959 года «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»).

рованию независимо от милиции. Кроме того, работники милиции и КГБ проводили проверку активности дружин по целому ряду показателей, среди которых были как формальные (наличие помещения для штаба), так и содержательные (например, качество агитационной работы по предупреждению преступности) (Лосяков и Доброва 2015). Такой формат работы был принят повсеместно и потребовал значительных координационных усилий там, где подобной практики не было вовсе.

Во-вторых, усиленная агитационная и мобилизационная работа сразу же требовала большой отчетности. Уже за первый год действия постановления в 1959 году численность дружин растет в арифметической прогрессии. Например, в Пензенской области на 1 июня 1959 года были созданы 70 дружин общей численностью 4 тыс. человек, а в конце того же года число дружин увеличилось до 105 – всего было более 10 тыс. дружинников (Лосяков и Доброва 2015). Аналогичная динамика прослеживается и в других регионах. В Кургане уже на 1 апреля 1959 года созданы 63 дружины (5800 дружинников), а на начало 1960 года зарегистрировано 114 дружин (11 600 членов). Интересно, что гендерный состав по отчетам соответствовал распределению населения – 53% женщин. Большинство дружинников Кургана в 1960 году было беспартийными. Комсомольцы составляли почти четверть (23%) (Суслова 2009, 2010).

При этом, хотя и декларировался добровольный принцип членства в ДНД, даже в официальных сводках отмечалось, что часто в дружины зачисляются целыми группами, по списку (Лосяков и Доброва 2015). Источники середины 1970-х годов также показывают, что многие дружины существовали «на бумаге» и заявленная численность достигнута не была, равно как и активное участие граждан в патрулировании на предприятиях (в основном в дни выдачи заработной платы) и в общественных пространствах. Так, например, по отчетам из Новгородской области ясно, что даже крупные предприятия не обеспечивали патрулирование улиц хотя бы во время массовых мероприятий 9 мая (Рыбалка 2010а).

Эффект от мобилизационной кампании и в последующем развитии движения замерялся обычно снижением преступности и числа правонарушений. Например, в Пензенской области штабы рапортуют о снижении на 45% преступности во втором полугодии 1959 года и о большом числе доставленных в отделы милиции граждан, которых дружинники посчитали нарушителями общественного порядка (Лосяков и Доброва 2015). В Кургане из отчетов ДНД следует, что уже в первый год деятельности дружин преступность снизилась на 31%. Одновременно, на 7% увеличилась раскрываемость преступлений в период с 1958 по 1959 год (с 89% до 96% соответственно) (Суслова 2009). Впрочем, можно предположить, что такие существенные изменения показателей связаны с манипуляциями при регистрации сообщений о правонарушениях – когда надо было отчитываться о снижении преступности, милиция не регистрировала бесперспективные к раскрытию заявления.

С самого начала развития ДНД-движения сложилась его специализация: патрули для охраны общественного порядка (обычно от профсоюзов предприятий) и оперативные отряды дружинников (обычно при комсомольских организациях,

ОКОД). Последние были заняты не столько патрулированием, сколько помощью оперативным подразделениям милиции в выявлении преступлений и обнаружении преступников, а иногда даже детективной работой. В 1960–1970-х годах диверсификация движения нарастала – создавались добровольные дружины по линии ГАИ, контролю за торговлей и выявлению нарушений потребительских прав. Так, в Новокузнецке на начало 1966 года 109 дружин (около 2400 человек) работали по линии ОБХСС, 72 дружины (около 2850 человек) – по линии уголовного розыска, 189 дружин (более 9550 человек) помогали ГАИ (Евсеев 2013). К концу 1970-х можно было встретить совсем узкоспециализированные дружины, например, по охране порядка на воде (спасатели-волонтеры), по работе с несовершеннолетними (в которые вовлекались педагоги и студенты вузов) и т. п.

## **ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: НАРОДНЫЕ ДРУЖИНЫ ДО 2014 ГОДА**

Практически весь постсоветский период (с 1991 года) деятельность ДНД регулировалась региональным законодательством. В некоторых регионах (или даже в отдельных населенных пунктах) ДНД не прекращали своего существования. Среди исследуемых кейсов можно назвать, например, народные дружины в крупных промышленных моногородах – Нижнекамск (Республика Татарстан), Череповец (Вологодская область), Нижний Тагил (Свердловская область), – где спонсируемое крупными предприятиями города ДНД-движение практически никогда не прекращало функционировать. В Москве массовое движение дружинников институционально оформилось вновь после небольшого перерыва (с 1991 по 1992 год) в 1993 году в отдельное, подведомственное правительству Москвы, государственно-бюджетное учреждение<sup>9</sup>, во многом сохранившее и кадровый состав, и организационный подход к централизации и специализации, когда помимо обычных территориальных подразделений сохраняется формат специализированных отрядов дружинников (например, по безопасности дорожного движения).

В других регионах ДНД-движение возобновило интенсивное развитие только в 2000-х годах на фоне возврата к «советским» управленческим формам мобилизации граждан. Особенно этот процесс усилился в середине «нулевых», когда большинство субъектов федерации, а вслед за ними и местные органы власти вводят нормативные документы для формирования и развития дружин. Это обычно принято связывать с заседанием Государственного совета Российской Федерации, состоявшимся 29 июня 2007 года в Ростове-на-Дону, и решениями по его итогу, зафиксированными перечнем поручений президента Российской Федерации от 13 июля 2007 года № Пр-1293ГС. С тех пор в средствах массовой информации обнаруживаются признаки регулярной отчетности глав субъектов федерации по это-

---

<sup>9</sup> 9 марта 1993 года Правительство Москвы приняло постановление № 207 «О Московской городской народной дружине», в соответствии с которым в системе Правительства Москвы для руководства деятельностью дружин было создано государственное учреждение – «Московский городской штаб народной дружины», который финансировался из городского бюджета, располагал собственными штатами и наделялся правами юридического лица.

му направлению деятельности. Наши собеседники также говорили об этом. Так, представители Штаба ДНД в Ульяновской области сообщили, что в их регионе законодательство и организационная работа по формированию движения началась годом ранее заседания в Ростове-на-Дону – в 2006 году губернатор Сергей Морозов поручил начать возрождение ДНД, а весной 2007 года уже была принята региональная нормативная база<sup>10</sup>.

Не совсем жизнеспособным примером локального уровня мобилизационного проекта народной дружины в 2000-е годы может стать Подольск (Московская область). После принятия закона Московской области<sup>11</sup> в мае 2005 года глава города издает распоряжение создать дружину к сентябрю. Организатор этого процесса рассказал, что был выбран путь создания в каждом районе города дружины на базе муниципальных эксплуатационно-ремонтных предприятий (бывших ЖЭК), руководство этих предприятий становилось и командирами дружины. Понимая, что, с одной стороны, для участия в ДНД должна быть инициатива от граждан, а с другой – дружину необходимо каким-то образом создать, местная власть (через представительный орган) приняла решение расходовать часть средств из городского фонда «Правопорядок»<sup>12</sup> на формирование и поддержание дружин и дружинников (оплата выхода на дежурство из расчета 100 рублей в час)<sup>13</sup>. Форма работы дружины – исключительно патрулирование микрорайона 2–3 часа в день совместно с сотрудниками милиции (участковый уполномоченный или сотрудник ППС). Однако после того как фонд был закрыт и финансирование к концу 2010-х годов оскудело, деятельность дружин сошла на нет: «Ну, у нас когда угасла программа, то, в принципе, как бы на бумаге осталось это движение, но мы рапортовали, что у нас она есть, дружина, там когда спускали какие-то с области там, козивики, сколько отчитаться... Ну, каким-то образом оно спустилось, так скажем, на тормозах» (Интервью, муж., организатор ДНД, Подольск, 2016).

В целом можно условно выделить три степени вовлеченности региональных и местных властей в развитие народных дружин до 2014 года. Поскольку эмпирических примеров развития народных дружин чрезвычайно много, я буду использовать здесь для иллюстрации лишь некоторые из них.

---

<sup>10</sup> От 1 марта 2007 года № 23-30 «О добровольном участии граждан в охране общественного порядка на территории Ульяновской области». 18 апреля 2007 года принято постановление Правительства Ульяновской области № 132 «Об утверждении Типового положения о добровольной дружине по охране общественного порядка».

<sup>11</sup> Закон Московской области от 12 января 2005 года № 4/2005-03 «О народных дружинах в Московской области».

<sup>12</sup> Этот фонд аккумулировал средства, поступающие в местный бюджет от выплаты штрафов, прежде всего – за нарушение правил дорожного движения.

<sup>13</sup> Ср. цитату из интервью: «...Потому что к тому времени стимулирование путем отгулов уже не работало. Понимаете? Это надо было... Вот человек работает. Тогда же в основном все работали в частных конторах... Все заводы, все эти предприниматели: “Ходи в свою дружину, почему я тебе должен отгул давать?”, им по барабану, что ты там... Ну даже муниципальные предприятия – и те, не могли мы обязать давать людям отгул за то, что они ходили на дружину. Вот единственное как бы стимулирование...» (Интервью, муж., организатор ДНД, Подольск, 2016).



## ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ПРИМЕРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

В некоторых регионах страны сохранение или возрождение участия граждан в охране общественного порядка было изначально организовано через создание крупных структур регионального уровня.

Самый яркий пример такого формата поддержки субъектом федерации народной дружины – это уже упомянутое выше создание в начале 1993 года государственно-общественного объединения «Московская городская народная дружина» (далее МГНД), преобразованного впоследствии в государственное казенное учреждение. До сих пор это самая массовая в стране форма участия граждан в охране общественного порядка – в дружине числятся более 20 тыс. человек. Организационный принцип этой дружины прост: он повторяет линейно-территориальный принцип полиции, когда головному штабу (порядка 30 человек сотрудников) подчиняются штабы округов Москвы (11 глав штабов), которым в свою очередь подчиняются 129 территориальных представителей дружины в каждом районе и в 6 поселениях. В итоге при каждом ОВД работает сотрудник МГНД, основная задача которого – организовать в этом конкретном месте 100–120 человек дружины. На 2016 год объем финансирования штаба составляет 100 млн рублей, часть которых расходуется на заработную плату сотрудников, а остальное – на содержание помещений. Рядовым членам дружины выплаты не производятся, однако им предоставляется бесплатный проезд в городском транспорте за три выхода по четыре часа в месяц (ранее требовалось четыре выхода).

В качестве дружинников привлекают людей с совершенно разным опытом и социальным статусом. Так, один из организаторов дружины на низовом уровне рассказал, что в его дружине примерно равное число мужчин и женщин, в то время как есть «женская дружина», где 75% женщин (Косино-Ухтомский район), а есть «мужская» (Новогиреево) (Интервью, руководитель дружины МГНД в Восточном Измайлово, Москва, 2016). В его дружине (и это очень характерно для района, в котором есть крупные промышленные предприятия) уже есть даже семейные династии дружинников – в рейды выходят как старшее поколение, так и их подросшие дети. Также сформирован постоянный костяк, оцениваемый в 10–15% от всех 130 человек. Остальные – местные жители, работники социальных служб, учителя.

Формы вовлечения их в работу дружины – это не только патрулирование с полицией или по заданию полицейских, но также и охрана посольств, привлечение к охране на массовых общественных мероприятиях, специализированные рейды с контрольно-надзорными органами для создания свидетельской базы, привлечение в следственные действия понятыми и прочее. Согласно внутренней статистике, на 2016 год именно на эти низовые, организованные по территориальному признаку подразделения приходилась наибольшая часть дружинников: в них числилось более 17 тыс. человек.

Кроме того, есть в рамках МГНД и специализированные отряды. Старейший из них – это дружина, содействующая регулированию дорожного движения (526 человек). Есть также дружина социальной направленности (524 человека), сформированная из работников департамента соцзащиты населения и в основном наце-

ленная на работу с бездомными: «У них и спецодежда, у них специальные знания, они умеют; то есть нельзя пустить к бомжу простого дружинника в гражданской одежде, у них автотранспорт есть предоставленный» (Интервью, муж., представитель руководства Штаба МГНД, Москва, 2016). Работает отдельная дружина в метрополитене (1543 человека), задача которой – помогать линейным подразделениям УВД на транспорте. Интересно также то, как в 2011–2012 годах происходило формирование специализированной казачьей дружины. Казачьи объединения Москвы вышли в публичные пространства с предложением участвовать в охране общественного порядка и даже провели несколько самостоятельных акций на Белорусском вокзале<sup>14</sup>. Однако их деятельность была взята под контроль штаба, и сегодня казаки, включенные в «Московскую городскую народную дружину», патрулируют город либо самостоятельно в рамках отдельных оперативных отрядов (всего 235 человек на 2016 год, чаще всего в некоторых парках – в Царицыно, Коломенском и др.), либо в составе обычных «земельных» дружин. С одной стороны, руководство штаба говорит о том, что их деятельность по участию в охране общественного порядка полностью контролируется: специализированная казачья дружина, как и другие подразделения, сдает отчеты о выходах в дежурство, ведется учет зарегистрированных дружинниками казаков. Однако, с другой стороны, руководство дружины признает, что казаки имеют определенную автономию и самостоятельные (вне МГНД) связи с местными (районными и окружными) властями Москвы и добиваются, например, даже оплаты за свои выходы в рамках иных договоренностей. Но работа по линии казачества организаторов штаба, по их же словам, «не касается».

Примером совершенно иной централизации участия граждан в охране общественного порядка может служить деятельность Кубанского казачьего войска (далее ККВ) в Краснодарском крае. В 2012 году губернатором Александром Ткачевым было объявлено о создании казачьих патрулей, призванных осуществлять охрану общественного порядка и финансируемых за счет средств края. Однако эта деятельность была налажена еще задолго до этого заявления: закон края № 539-КЗ «О привлечении к государственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска в Краснодарском крае» был принят еще в 2002 году и на местах (в крупных городах, станицах) казаки участвовали в патрулировании улиц и ООП на общественно-массовых мероприятиях. Становление движения в рамках единой централизованной инициативы произошло в 2008 году после выборов нового атамана ККВ Николая Долуды. Именно тогда был заключен договор между администрацией региона и ККВ, а также соглашения между войском и представителями федеральных и региональных ведомств: МВД, пограничной службы, береговой охраны ФСБ РФ, краевыми департаментами по чрезвычайным ситуациям и государственному экологическому контролю, лесного хозяйства и др. Краевая администрация обязала муниципалитеты выделить на местах казачьим обществам помещения, на базе которых тогда же в 2008 году была сформиро-

---

<sup>14</sup> «Власти Москвы: рейд казаков на Белорусской незаконен», BBC News Русская служба, 27 ноября 2012 г. [http://www.bbc.com/russian/society/2012/11/121127\\_moscow\\_cossacks\\_dispute](http://www.bbc.com/russian/society/2012/11/121127_moscow_cossacks_dispute).

рована структура из 44 казачьих дружин. И уже тогда по отчетам численность казаков, занятых в ООП на постоянной и платной основе, составляла порядка 1500 человек. Для выполнения принятых обязательств в 2008 году войско получило 35 млн рублей, далее эта сумма повышалась. Так, в 2012 году, когда работа казачьих патрулей для ООП стала оплачиваться лучше (зарплата составляет около 21 тыс. рублей<sup>15</sup>), краевой бюджет перечислил войску около 650 млн рублей<sup>16</sup>. Поэтому неслучайно увеличилось число желающих поучаствовать в ООП казаков – помимо 1,5 тыс. человек, делающих это на платной основе, войско отчитывается, что порядка еще одной тысячи человек работают добровольно.

Таким образом, сценарий централизации казачьих дружин Краснодара отличается от МГНД: здесь все организационные и управленческие полномочия переданы казачьему войску, которое формально независимо от администрации и самостоятельно заключает соглашения с региональными управлениями федеральных структур. В Москве же правительство не только финансирует подведомственное государственное учреждение, но и имеет возможность содержательно влиять на его работу.

#### НЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ПРИМЕРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

В большинстве же регионов страны до принятия 44-ФЗ деятельность народных дружин организовывалась на местах без общей централизации: на региональном уровне разрабатывалось законодательство для осуществления деятельности народных дружин, но собственно организация их работы осуществлялась на местном уровне и только там, где была осознана в этом потребность. В некоторых таких городах добровольческое движение и не прекращалось весь постсоветский период – чаще всего речь идет о регионах или городах, где существовали крупные промышленные предприятия, разделяющие с местными органами власти ответственность за общественный порядок и благополучие жителей. Например, из наших кейсов это Нижний Тагил (Свердловская область), Череповец (Вологодская область), Набережные Челны и Нижнекамск (Республика Татарстан). Примечательно, например, что все работники «Нижнекамскнефтехима» – крупного градообразующего предприятия в Нижнекамске – в трудовых договорах имели и до сих пор имеют обязательство при необходимости привлекаться для ООП, и все они также застрахованы работодателем на случай потери трудоспособности во время несения дежурства.

В других городах регионов на местном уровне не ощущалась потребность в создании народных дружин, если они и существовали, то работали эпизодически или же следы их существования можно найти только в бумажных отчетах и нигде больше.

---

<sup>15</sup> Для сравнения: оплата патрульного в ППС в неофицерской должности в 2012 году составляла 25–28 тыс. рублей, в зависимости от выслуги.

<sup>16</sup> Николай Кучеров, «Сколько стоит казачья дружина?», Кавполит, 18 сентября 2014 г. [http://kavpolit.com/articles/ekonomika\\_kazachej\\_gossluzhby-9556](http://kavpolit.com/articles/ekonomika_kazachej_gossluzhby-9556).

## ПРИМЕРЫ ЛОКАЛЬНОГО УРОВНЯ

В число исследуемых кейсов были включены случаи, когда развитие среды проживания или отдельные чрезвычайные происшествия подталкивали к более активному участию муниципалитетов в охране общественного порядка. Всплеску интереса местных властей и жителей к патрулированию улиц нередко способствовали резонансные преступления (убийства или изнасилования несовершеннолетних, массовые драки на дискотеках). Часто стихийно из числа возмущенных или заинтересованных граждан собирались группы активистов, которые брали на себя задачу по охране порядка, патрулированию. Известны примеры самоорганизации граждан в новостройках крупных городов, расположенных часто в удаленных и отделенных промзонами от отделов полиции районах, где было недостаточно патрульных служб<sup>17</sup>. Однако без финансовой и организационной поддержки местных властей или органов МВД такие инициативы обычно затухали со временем. Становление долговременных форм систематической работы наблюдается, как правило, там, где, с одной стороны, наличные силы полиции были невелики и их не хватало для полноценного контроля ситуации на всей территории, а главами муниципалитетов была осознана собственная ответственность за эту сферу, а с другой – структура населения располагала к массовой активности в сфере правоохранительной деятельности (например, расширялись поселения, где выдавалось жилье бывшим военным или сотрудникам других правоохранительных структур или локально проживали работники крупных предприятий, которых легче привлечь административно-командными методами).

В качестве такого примера локального спроса на ДНД-активизм можно привести деятельность ДНД при МКУ «Охрана общественного порядка» при Ново-Девяткинском сельском поселении Ленинградской области. Организация была создана в 2008 году, а народная дружина – в 2009-м в результате инициативы местной администрации. Кроме того, этому учреждению были переданы задачи по организации системы видеонаблюдения и предупреждению населения при чрезвычайных ситуациях.

Хотя эта территория имеет статус сельского поселения, близость к Санкт-Петербургу обусловила высокий интерес строительных компаний к застройке этого участка высотными жилыми домами. К концу 2000-х годов население стремительно увеличилось, при этом на территории официально работал лишь один участковый. Администрацией и руководством вышеназванного МКУ были приложены значительные усилия по согласованию с районным ОВД еще одной ставки участкового. Однако оба сотрудника полиции работают не только в этом поселении, но также и в других населенных пунктах Всеволожского района Ленинградской области. Территория Нового Девяткино и в 2000-х, и сегодня не входит в маршрут патрулирования ППС, лишь изредка сюда может заехать патруль вневедомственной охраны. В конце концов была осознана необходимость развивать дружину, в

---

<sup>17</sup> Известным примером в Санкт-Петербурге, например, стала активность жителей в поселке Шушары, самостоятельно патрулировавших улицы до тех пор, пока не добились помощи от полиции по организации патрулирования. См.: «Шушары формируют силы самообороны», *Фон-танка*, 3 апреля 2014 г. <http://www.fontanka.ru/2014/04/03/189>.

которой сегодня участвуют около 50 человек. В целом на деятельность учреждения из местного бюджета выделяется 3,8 млн рублей в год, треть этой суммы тратится на стимулирование дружинников. В качестве костяка дружины выступают сотрудники местной администрации, молодежные организации (особенно спортсмены), работники крупных предприятий. Единого социального портрета нет: это и молодежь, и люди среднего возраста, и пенсионеры. Каждый выход дружинника оплачивается по 700 рублей. Обычно организуются два выхода в неделю (по 4 часа): по вторникам и четвергам. При этом дежурство длится до 22 часов, поскольку в ночное время работа дружинника должна оплачиваться по другой, более высокой ставке. Дружина, таким образом, решает некоторые профилактические задачи: осмотр территории, помощь в рейдах правоохранительным органам. Но остается под вопросом систематичность охраны общественного порядка силами дружинников (которые иногда выходят, ввиду отсутствия достаточных полицейских сил, в дежурство самостоятельно, без участия полиции): ведь в самое сложное время (вечернее и ночное, а также в выходные дни) патрулирование не ведется.

Таким образом, до 2014 года на территории России добровольческое движение по охране общественного порядка развивалось в разных формах. Регионы и местные власти имели большую самостоятельность как в нормативно-правовом обеспечении, так и в организационно-управленческих формах. Где-то происходила централизация движения на региональном уровне, но в большинстве случаев народные дружины развивались в тех населенных пунктах, где складывались для этого особые условия: была заинтересованность местных властей, сохранились соответствующие традиции, был запрос снизу от граждан и прочее. С 2012 года, судя по сообщениям в СМИ, наметилась тенденция к усилению административно-командных методов мобилизации этого движения через исполнительную власть. Практически все главы регионов начинают развивать не только законодательство, но и программы поддержки народных дружин, появляются показатели отчетности по этому направлению деятельности. Это, на мой взгляд, связано прежде всего с интересами МВД, что можно проследить в деятельности Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, возглавляемой лично министром МВД Владимиром Колокольцевым (ответственный секретарь Юрий Валяев, начальник Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

В 2012 году сокращенная после реформы МВД на местах полиция осознает нехватку кадров и запускает процесс мобилизации ДНД по всей стране, чтобы восполнить нехватку людских ресурсов приданными за счет дружин силами. Сокращения были настолько драматичными, что в даже в крупных городах-миллионниках полиция испытывала недостаток патрульных. Для обеспечения работы на массовых мероприятиях полиции нужны были дополнительные человеческие ресурсы.

Так или иначе, кажется справедливым предположить, что намеченная федерализация правил участия граждан в охране общественного порядка не только стала реакцией на интересы управленческого аппарата МВД, но и соответствовала

запросам низовых организаторов от местных властей на локальном и региональном уровнях. Региональное законодательство часто было сформулировано очень расплывчато и не предоставляло единых стандартов и гарантий статуса дружинника. Так, один из организаторов дружины в Барнауле отмечает, что они участвовали в общественном обсуждении федерального законопроекта об участии граждан в охране общественного порядка, направляли свои рекомендации:

Один грант губернаторский все-таки выиграли, и на средства этого гранта собрали первый форум. Назвали его «Городской форум народной дружины»... И мы на форуме на этом приняли решение, что необходимо принятие федерального закона: определить, очертить рамки, полномочия, права, обязанности. Как в советский период было: за неподчинение сотруднику народной дружины повышенная ответственность была, и так далее... Закон Алтайского края номер двенадцать, ну, дебильный закон... ни о чем закон... И я почувствовал, что отклик как бы где-то и в комментариях, и на федеральном уровне... И когда, значит, на федеральном уровне шевеление началось – подготовка проекта, в нашу Ассоциацию муниципальных образований Алтайского края<sup>18</sup> прислали просьбочку из Москвы: прорецензируйте проект закона... Я написал одну из самых лучших своих рецензий и раскритиковал со страшной силой проект того федерального закона... Ну, я несказанно был рад, что нас услышали. Я посчитал, что это нас услышали... Хотя, на самом деле [усмеется] подсознанием понимал, что процессы все равно, помимо твоей головы, на федеральном уровне идут (Интервью, организатор дружины, муж., бывший сотрудник МВД, Барнаул, 2016).

В 2012 году комиссия запускает процесс мониторинга этого движения и распространяет рекомендации по его усилению на местах. Собираются предложения из разных регионов, где так или иначе движение народных дружин развивалось и до этого. Принятие закона 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» заложило нормативную основу для административно-командной мобилизации движения «сверху».

## **НАРОДНЫЕ ДРУЖИНЫ ПОСЛЕ 44-ФЗ «ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА» 2014 ГОДА**

Названный закон предусматривает две основные формы участия граждан в охране общественного порядка: 1) индивидуальная помощь (внештатные сотрудники, помощники полиции) и 2) коллективная форма участия (либо добровольные объединения граждан в дружины, либо привлекаются объединения правоохранительной направленности).

---

<sup>18</sup> Имеется в виду утративший силу закон Алтайского края от 6 марта 2000 года № 12-ЗС «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Алтайского края». В настоящее время в этом регионе действует новый закон Алтайского края от 5 сентября 2014 года № 69-ЗС «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Алтайского края», принятый через полгода после федерального.

Всем коллективным формам участия в охране общественного порядка законом предписывается пройти официальную регистрацию (то есть ДНД не могут быть незарегистрированными объединениями или ассоциациями). Поначалу на местах предполагалась, что официальная регистрация дружин должна быть обязательна в форме некоммерческих организаций, то есть с созданием юридического лица. В результате в 2014 году по статистике произошло снижение количества дружин, причем именно по этой причине: действующие добровольные дружины обычно не имели такого статуса, а для решения вопроса о регистрации требовалось время. Так, например, в Вологодской области, несмотря на то, что движение дружинников было традиционно более активно в промышленном Череповце, зарегистрированная как организация дружина работала только в столице региона Вологде:

Даже Череповец вынужден перестраивать свою схему, причем кардинально, по общественности, а мы сегодня, мы сегодня почиваем на лаврах. Мы точно попали в этот закон: у нас зарегистрирована своя организация, одна на город. 1500 сегодня дружинников мы подобрали, но это довольно немало количества, с учетом того, что еще и закона-то не было надлежащего, и закон-то вступил, считайте, вот только в июле (Интервью с организатором дружины, Вологда, 2014).

Муниципалитеты в большинстве случаев на местах не имели достаточно средств, а сами активисты – интереса – к большому объему административной работы по созданию и поддержанию хозяйственной деятельности дружин как отдельных юридических лиц.

В дальнейшем приказом МВД РФ была признана достаточной регистрация дружин как общественных объединений без формирования юридического лица<sup>19</sup>. Министерство внутренних дел и территориальные отделы полиции декларируются законом (что подкреплено соответствующими внутриведомственными приказами – № 599, № 696) как основной государственный агент контроля и организации движения ДНД: они ведут региональные реестры дружин на уровне субъектов УВД, занимаются развитием движения на местах через территориальные ОВД. Последними составляются и утверждаются графики дежурств, осуществляется контроль за работой низовых сотрудников. ОВД вменяется в обязанность осуществлять обучение дружинников, примерные планы тематических занятий также составляют сотрудники полиции<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности». Опубликовано в *Российской газете* 29 августа 2014 г. <https://rg.ru/2014/08/29/druzhiny-dok.html>.

<sup>20</sup> Приказ МВД РФ № 696 от 10 августа 2014 года «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и по оказанию первой помощи». Опубликовано в *Российской газете* 8 октября 2014 г. <https://rg.ru/2014/10/08/voprosi-dok.html>.

**Вопрос (В):** Вы ведете реестры?

**Ответ (О):** Мы, это имеется в виду МВД, законодательством закреплено за нами. У нас ведется в бумажном и электронном виде, у нас заведен журнал – «камбарная книга», параллельно ведется в компьютере учет, порядковый номер дружине выдается, выдается свидетельство, и дальше уже зарегистрированные должным образом дружины работают на земле уже как бы на уровне местного отдела полиции... Закон не обязывает дежурить только с сотрудниками полиции, обязали мы здесь в Татарстане. То есть министр [МВД Республики Татарстан] поддержал нас, наши идеи, и принял волевое решение, что... членам ДНД без сотрудников полиции запрещается нести службу. Раз мы их инструктируем, раз мы их обучаем, раз мы все полностью, грубо говоря, практически МВД всем занимается, мы с ними работаем.

**В:** То есть это ваши силы, получается?

**О:** Совершенно верно, они инструктируются, инструктируются только сотрудниками правоохранительных органов, ну, сотрудниками полиции, скажем так. Раньше у нас вплоть до сотрудников ОПОПа [общественного пункта охраны порядка] на первоначальном этапе. Но это только первоначальный этап, у нас все это становление было, вот, как бы системы. Потом согласно нормативного акта – это приказы МВД России – закреплена задача, опять же исходя из федерального закона, приказа 696... закреплено за нами, соответственно, мы все это проводим. Схематически планы разработал я, разослал на землю, обеспечил наличие в каждом не только темы, еще и краткое раскрытие для удобства, чтобы сотрудник территориального отдела, не владевший, не мучился, по интернетам не лазил. У него, пожалуйста, тема и краткое ее раскрытие, чтобы знать, что людям говорить (руководитель, курирующий развитие ДНД на уровне республиканского МВД, Республика Татарстан, 2016).

## ИСТОЧНИКИ И КАНАЛЫ МОБИЛИЗАЦИИ ДНД

Гражданская исполнительная власть (уровня субъектов РФ и местных администраций) обязана участвовать в организации и финансовой поддержке ДНД. Министерство внутренних дел использует правительственную комиссию для того, чтобы эти обязанности не оставались декларативными и подкреплялись реальными решениями. Обзор протоколов заседаний комиссии и принятых ею решений показывает, что тем или иным регионам постоянно рекомендуется улучшить работу по различным направлениям: кому-то ставится задача по гармонизации нормативно-правовой базы, кому-то рекомендуется мобилизовать большее число дружинников и дружин, наладить систему страхования дружинников, а кому-то уже диктуются конкретные требования по увеличению числа выходов.

Используя два канала мобилизации движения (внутриведомственную иерархию и правительственную комиссию), МВД вырабатывает на каждом этапе систему отчетности, так или иначе отражающую ведомственный подход. И по линии исполнительной власти, и по линии МВД одновременно по всей стране ежемесячно собираются и ежеквартально обобщаются сведения о количестве дружин, числе их членов, показателях активности дружин: количестве выходов, проведенных рейдов и мероприятий по разным направлениям работы (по линии участковых,



инспекторов по делам несовершеннолетних), числе составленных при участии дружинников протоколов и даже раскрытых уголовных дел и т. п.:

Завели журналы, в каждом месте выхода заведен журнал учета выхода ДНД, которые мы в ходе проверок как раз-таки и проверяем, заставили их по типовому сделать графики выхода, чтобы с журналом сверять и того ноу-хау, которого ни в одном нормативном акте не прописано: нормативный акт требует у нас заведение регионального реестра, только дружины и командира (руководитель, курирующий развитие ДНД на уровне регионального министерства МВД, Республика Татарстан, 2016).

Для мобилизации движения главы регионов формируют отчетные показатели, заставляя местные администрации увеличивать число дружин или дружинников (например, в Санкт-Петербурге неформально был выставлен показатель – один дружинник на тысячу жителей<sup>21</sup>). После достижения этих критериев выставляются показатели уже по количеству выходов каждого дружинника. Это вызывает на местах иногда непонимание у рядовых организаторов, всеми правдами и неправдами, записавших людей в дружины: «Основа дружины – это добровольность. Но, к сожалению, в городе пошла тенденция: выставляются конкретные планы, сколько дружинник должен выходить. Но это часто противоречит принципу добровольности» (из публичного выступления заместителя директора охранной фирмы «Титан», на базе которой создана ДНД, пресс-конференция в «ИнтерТАСС», Санкт-Петербург, 20 июля 2016 года).

Сымитировать выходы «мертвых душ» исключительно на бумаге трудно, поскольку выходы учитываются в графиках дежурств сотрудниками полиции и достаточно строго проверяются на соответствие реальности их руководителями. Довольно скоро обнаружилось, что низовые администрации и муниципальные организации для достижения показателей занимаются приписками, имитируя деятельность дружин и проводя ее только на бумаге. Многие оформляли дружины на базе самих администраций городов, районов и сельских поселений, при этом на деле не проводя никакой работы. Это требует от руководства со стороны МВД дополнительных контрольных мероприятий. Например, в Татарстане этот контроль автоматизирован:

**О:** У нас есть система TOP. База данных TOP, которую мы добились в течение года кровью и потом, заставили всех дружинников набивать. У нас 16 248 человек, все забиты в эту базу данных [...].

**В:** Зачем вам нужна была эта база?

---

<sup>21</sup> Данный норматив был озвучен 20 июля 2016 года на пресс-конференции, посвященной развитию ДНД в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Это также подтверждается в интервью с низовыми организаторами: «Значит, на сегодняшний день ситуация выглядит следующим образом: на территории Выборгского района у нас зарегистрировано в качестве добровольных народных дружинников уже четыреста пятьдесят семь человек. Фактически это количество рассчитано исходя из одного дружинника на одну тысячу человек населения» (интервью с работниками администрации Выборгского района, муж., Санкт-Петербург, 2016).

**О:** Во-первых, для того, чтобы эти липовые цифры... Район, который присылает у нас 300, [...] они начали с гонки быстрее, больше, вперед, выше, сильнее и присылают 200 человек, 500, там, 1000 и так далее. Хорошо. Пишу запрос: «Ребята, надо страховать, давайте с каждого фамилия, паспорт, ИНН, данные семьи и так далее». И проблема у районов началась, кто там с потолка бахал, и вот тогда, когда они остались у разбитого корыта, мы тогда их жестко наказали за такое... На своем уровне, сказали: «Нехорошо, мужики, так делать, это непорядочно». И после этого мы, значит, упорядочили эту базу данных, пожалуйста, у нас количество ДНД в районе двести. Открываем базу данных – все двести... Сейчас ТОР откроем, все актуальное, все свежее.

Кроме того, еще есть такие нюансы, федеральным законом, есть статьи 12 и 14, которые ограничивают ряд лиц, граждан, от участия в составе ДНД. Двенадцатая – это командир, четырнадцатая – это член ДНД. Забив в базу данных ТОР, мы уже автоматически отсекаем часть этих элементов, потому что в базе данных ТОР, когда ты его забиваешь не вручную, только ты его забил, он уже высветился. Он, уже прикрепляешь, и создана вкладка, ее надо прикреплять. Если у человека галочка «судимость», «профучет», там, псих, наркоман, алкоголик, дебошир и так далее, тот человек, который его прикрепил, уже автоматически несет ответственность за нарушение 14 статьи федерального закона. То есть тем самым мы уже сотрудников бьем по рукам всякие негативные элементы включать в состав ДНД. То есть они обязаны их проверить. Но мы же не можем 16 тысяч отследить, кого они там позабывали. А по такому очень легко сделать (руководитель, курирующий развитие ДНД на уровне регионального министерства МВД, Республика Татарстан, 2016).

Анализ публикаций в СМИ и отчетов показывает, что данные, поставляемые гражданскими исполнительными органами, всегда завышены по сравнению с показателями, озвучиваемыми правоохранителями. Даже если сравнить численность дружин и общественных формирований правоохранительной направленности, заявляемую главами регионов в 2011 году, и численность зарегистрированных на сегодняшний день, то мы обнаружим формальное снижение показателей, а не их увеличение, что как минимум странно после стольких усилий по мобилизации. Сравним данные из отчета правительственной комиссии на основании материалов 2011 года: «В настоящее время в Российской Федерации образованы и действуют 43 313 общественных объединений правоохранительной направленности, в них насчитывается 405 395 человек, из которых 15 718 народных дружин общей численностью свыше 187 390 человек, 767 казачьих формирований, включающих 40 393 представителей».<sup>22</sup> Из протокола правительственной комиссии от 27 июня 2016 года: «По состоянию на 1 апреля 2016 года в региональные реестры внесено 7,8 тыс. народных дружин и 3,2 тыс. общественных объединений правоохранительной направленности»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Справка «О ходе реализации региональных программ по профилактике правонарушений в субъектах Российской Федерации», интернет-сайт МВД РФ. Просмотрено 18 ноября 2019 г. <https://мвд.рф/document/2574197>.

<sup>23</sup> «Протокол заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений № 2 от 27.06.2016», интернет-сайт МВД РФ. Просмотрено 18 ноября 2019 г. [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav\\_kom/com\\_work](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav_kom/com_work).

Объяснение этому довольно простое: сегодня приоритетными считаются показатели, полученные по линии контроля со стороны МВД как держателя региональных реестров и графиков выходов на дежурства. Поэтому организаторы ДНД от исполнительной власти перестали массово фальсифицировать отчетность для МВД, так как она не принимается за основу оценки реальной активности дружинников. Тем не менее гражданские власти нередко собирают множество отчетов не только с командиров дружин, но и требуют справок от рядовых дружинников.

**О:** Графики составляются... Исключительно полиция... Они проводят анализ мест наиболее, скажем так, криминогенных на территории района... Где, на их взгляд, необходимо патрулирование в вечернее время... Необходимо ли ежедневно, необходимо ли в вечернее время – составляют график, выделяют сотрудников полиции – участковых, либо службы ППС [патрульно-постовая служба] и, соответственно, к каждому сотруднику уже один или два дружинника приставляют... Мы, соответственно, этот график направляем во все добровольные дружины. Они смотрят вот этот график, предоставляют нам – ну, в полицию – списочный список тех дружинников, которые будут в этот месяц задействованы. И сотрудник, ответственный за эту работу в полиции, он связывается с каждым сотрудником и говорит: «Ты выходишь во вторник, в восемнадцать часов. Место сбора – у 36-го отдела полиции». И следит уже, чтобы туда прибыл добровольный народный дружинник. Она их замыкает на участковом. Они отправляются в рейд. После рейда они приходят – отчитываются рапортами, справками – какие...

**В:** Сотрудники полиции? Но не дружинники?

**О:** Дружинники составляют у нас тоже справки об этих мероприятиях. К сожалению, ну, вынуждены мы их загружать бюрократической работой. Но, по крайней мере, нам потом это позволяет, все-таки, анализировать деятельность – их участие.

**В:** А вот в этих справках они должны получить, наверное, подпись от сотрудника полиции, что действительно были в рейде, да?

**О:** Да, конечно (Интервью с работниками администрации Выборгского района, муж., Санкт-Петербург, 2016).

## ОТНОШЕНИЕ НИЗОВЫХ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ К МОБИЛИЗАЦИИ ДНД

Далеко не все сотрудники полиции на низовом уровне однозначно положительно относятся к спускаемым сверху требованиям по формированию и развитию ДНД<sup>24</sup>. Руководство территориальных отделов либо областных или городских управлений внутренних дел в большинстве случаев поддерживает реализацию закона, и

---

<sup>24</sup> Поскольку в рамках исследования 2016 года официальные интервью если и давали, то только руководители регионального или локального уровня от гражданских властей или МВД, систематического сбора мнений низовых сотрудников провести не удалось. В этой части статьи я опираюсь на неформальные беседы с исполнителями, которые, тем не менее, получалось провести в полевых выездах, а также на материалы полевого исследования ИПП ЕУСПб в 2014 году.

как я показала выше, не только требует соблюдения требований закона, но также разрабатывает дополнительные требования. Дружинники воспринимаются управленцами в МВД как приданные силы, помогающие достичь массовости нарядов или оцеплений при общественно-массовых мероприятиях. От сотрудников низовых служб (участковых уполномоченных полиции, патрульных), собственно взаимодействующих с активистами ДНД, негативные отклики звучат чаще. Помощь дружинников (особенно женщин) часто воспринимается ими как неэффективная. Во-первых, многими отмечалась необходимость обеспечения безопасности дружинников при совместном патрулировании. Для патрульного или участкового наличие в рейде гражданских лиц, часто слабо подготовленных физически, воспринимается как лишняя нагрузка. В этой среде широко распространено мнение о том, что дружинник «может рук из карманов и не вынимать» и нужен в патрулировании только для массовости. Сотрудникам полиции кажется, что всю основную работу делают они сами: там, где дружинники привлекаются для обходов населения или помощи при массовых мероприятиях, указывают на слабую мотивацию дружинников в реальной помощи. Исключение составляют те сотрудники, которые действительно работают в условиях тотальной нехватки кадров (как, например, в описанном случае в Ново-Девяткинском сельском поселении) – здесь дружинники воспринимаются более позитивно.

Во-вторых, работа с дружинниками оборачивается для полицейского дополнительной бумажной работой, которую с него требует начальство: составить (письменно) рапорт, в котором нужно указать подробно маршрут патрулирования или выполнение рейдовых мероприятий, подсчитать и отразить в бумагах количество составленных протоколов. Если совместно с дружинниками было раскрыто уголовное дело, то это обычно сопровождается оформлением официальной справки от начальника территориального органа. В каждом территориальном ОВД ведется соответствующая документация: журналы выходов, графики и прочее. Часто в отделе нет выделенного специалиста и для ведения документации приходится отвлекать одного из участковых – он выполняет эту работу в качестве «общественной нагрузки». При этом, как видно из приведенного выше высказывания руководителя, они часто выезжают с проверками, и именно эта документация становится основным объектом контроля.

В-третьих, не будучи включенными в системы ведомственных оценок и внутренней иерархии задач, дружинники в качестве основных проблем отмечают те, которые впоследствии оборачиваются для полицейских дополнительной и не учитываемой («пустой») нагрузкой. Например, вызывают участкового, чтобы он решил проблемы, связанные с присутствием бомжей на улицах. Такие инициативы дружинников оцениваются полицейскими крайне негативно. Между тем непосредственное руководство над участковыми или патрульным в ситуации усиления персональной ответственности за незаконные действия подчиненных рассматривает дружинников как один из каналов общественного контроля. Предполагается, что при гражданских лицах сотрудники полиции не позволят себе ничего противоправного с задержанными или допрашиваемыми. Использование дружинников как механизм повышения дисциплины низового состава сотрудников, естествен-

но, не очень нравится последним. Однако повсеместно вовлекаясь в процессы уголовного и административного преследования, дружинники постепенно становятся «квазипрофессионалами», а не рядовыми гражданами. Так исчезает их функция альтернативного общественного контроля и происходит нарастание репрессивности в их работе.

Тем не менее, встречались и положительные отклики о помощи дружинников. Прежде всего это содействие в протоколировании административных правонарушений: члены ДНД оформляются как свидетели, что повышает шансы на то, что протокол успешно преодолеет «прокурорский» фильтр. Также нередко дружинников привлекают в качестве понятых при оформлении тех или иных процессуальных действий при расследовании уголовных дел. И наконец, иногда ДНД-активисты привлекаются в рейды в качестве «квазипровокаторов» правонарушений (например, при закупке алкоголя после установленного законом ограничения по времени). Однако отмеченные положительные моменты, с точки зрения рядовых полицейских, на деле являются лишь факторами, облегчающими работу полиции, но имеют слабое отношение к собственно охране общественного порядка. Например, многочисленные дружины по содействию ГИБДД официально отчитываются составленными протоколами, однако на деле могут выполнять задачи по охране переносного оборудования для замеров скорости на дорогах (так называемые треноги радаров системы «Арена»).

### ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ДВИЖЕНИЯ

С точки зрения организационных аспектов, мобилизация ДНД после введения единого федерального регулирования и установления контроля со стороны МВД почти повсеместно привела к усилению централизации на региональном уровне там, где в 2000-х годах дружины существовали разрозненно, а регионы лишь предоставляли нормативно-правовую базу. Так, обзор принятых после 2014 года региональных нормативных актов показывает, что большинство региональных законов предписывают создание на субъектовом уровне координирующих штабов народных дружин (Цвиркун 2015), что в целом отвечает тексту 44-ФЗ. В некоторых случаях централизации предшествовал аналогичный процесс на уровне крупных городов (чаще всего столичных), как, например, в Костроме или Барнауле. В тех регионах и городах, где движение ДНД было неразвито или находилось в зачаточном состоянии, приходилось решать, каким образом организовывать движение – по территориальному районному принципу (например, как в Орле, где отдельная дружина сформирована в каждом районе города при ОВД<sup>25</sup>) или общегородскому (например, как в Костроме, где была зарегистрирована одна общегородская дружина, включающая в себя участников из разных районов города).

При этом важно, что субъектом централизации на уровне регионов могут быть в большей степени либо вертикаль гражданской исполнительной власти (из на-

---

<sup>25</sup> Примечательно, что до 44-ФЗ администрация рапортовала о работе 90 дружин. См.: «Дружинники подвели итоги», Администрация города Орла, официальный сайт, 7 марта 2014 г. [http://www.orel-adm.ru/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=5261:druzhinniki-podveli-itogi&Itemid=140](http://www.orel-adm.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=5261:druzhinniki-podveli-itogi&Itemid=140).

ших кейсов, например, Московская и Ульяновская области), либо вертикаль МВД (Владимирская и Самарская области, Республика Татарстан).

В первом случае часто наблюдается уход муниципалитетов от принятия решений в сфере развития народных дружин: поставленные требования выполняются формально, иногда на местах организуется финансовая и другая поддержка. Хорошим примером является позиция администрации Подольска, которая после не совсем удавшегося проекта во второй половине 2000-х участвует в формировании движения дружинников лишь в качестве посредника (помогает с регистрацией и учетом дружин в соответствующем областном управлении правительства Московской области и в территориальных ОВД) и только финансирует их деятельность. При этом центром принятия оперативных решений и контроля работы дружинников остаются областное руководство и отделы МВД.

**О:** Вот сейчас и поменялся у нас и порядок: если раньше полностью мы отвечали, то теперь область это все взяла на себя. Они ведут реестр народных дружин. Они через себя финансируют народные дружины в плане обеспечения их, там, удостоверениями, жетонами, жилетками... Это все делается через правительство Московской области.

**В:** Реестр должен вести по закону отдел милиции, отдел полиции вашей местной?

**О:** Нет, ну, у нас они получают в области и вызывали их, инициатором был глава управления региональной безопасности. Здесь они у нас только приезжают и приносят нам это свидетельство, и в местный отдел полиции, который занимается охраной общественного порядка, они с ними работают напрямую. Они с инициативой обращаются в администрацию, да.

**В:** К вам?

**О:** К нам. Значит, мы собираем собрание. Вот, совместно с полицией трехстороннее соглашение [между дружиной, местной администрацией и ОВД] делаем и они едут в область [...], регистрируются, получают это свидетельство о регистрации. И после этого они тесно работают с полицией, уже минуя меня. А я – только единственное – участвую там в каких-нибудь коалиционных совещаниях, собраниях, то есть я осуществляю, так сказать, общее руководство.

**В:** А графики дежурств Вы не согласовываете?

**О:** Я – нет. Они все работают с полицией полностью, они только нам предоставляют, мне, мне предоставляют... (Интервью, муж., организатор ДНД, Подольск, 2016).

В Ульяновской области даже оплата выходов дружинников – тоже дело областного штаба, и муниципалитеты не несут ни финансовой, ни организационной нагрузки.

Во втором случае, когда центром принятия решений о развитии дружин являются региональные управления МВД (среди наших кейсов – Самарская и Владимирская области, Республика Татарстан), часто отмечается стремление не только местных властей, но и областных администраций переложить многие задачи на

полицию. Например, во Владимирской области именно в областном главке МВД составляются списки дружинников для страхования, ведется учет выданных удостоверений и прочее. Правительство области, конечно, содействует, но не спешит брать на себя полностью задачи по организации народных дружин на местах. Наверное, самый известный пример централизованного полицейского контроля за этим процессом – это движение дружинников в Самарской области, где бывший руководитель областного главка лично курировал этот вопрос. По сообщениям СМИ и на полицейских форумах, задача сделать это движение массовым поставлена перед самими сотрудниками полиции. Они должны агитировать в своем ближайшем окружении и найти желающих патрулировать улицы. В так называемые офицерские патрули выходят в качестве рядовых дружинников и сами сотрудники полиции, если не смогли найти кого-то другого. В этом регионе также широко используются ресурсы полиции по вовлечению в ДНД работников частных охранных предприятий. Офицерские патрули – это не только самарский опыт, их практикуют и в других регионах.

В тех регионах, где еще до 2014 года была произведена централизация дружин на городском или региональном уровне (в наших кейсах – Москва и Краснодарский край), с принятием 44-ФЗ возникла задача по поддержанию уже достигнутой иерархической структуры управления. Руководству штаба дружины в Москве приходится даже оспаривать те положения закона, которые подчеркивают общественный, свободный характер движения. По их мнению, народные дружины не должны иметь исключительно общественного характера, а должны быть организованы и контролируются государственными структурами и сосуществовать в форме общественно-государственного партнерства. Если до принятия федерального закона, согласно закону Москвы, добровольческая деятельность дружинников организовывалась и координировалась лишь только штабом как специализированной государственной структурой, то после вступления закона в силу наметились тенденции к децентрализации. Независимые от МГНД движения правоохранительной направленности (наиболее ярким примером которых являются курируемые движением «Офицеры России», «Оперативный молодежный отряд» и «Центр профилактики правонарушений») без вступления в дружину могли также быть зарегистрированы в реестре МВД и вести работу совместно с полицией. Так, например, «Центр профилактики правонарушений» установил долговременное сотрудничество не только с правоохранительными органами по добровольной помощи в рамках расследования уголовных дел или помощи полиции в выявлении различных видов преступлений «без жертвы» (преимущественно связанных с распространением наркотиков), но также заключал отдельные соглашения с РЖД об охране общественного порядка в пригородном железнодорожном транспорте<sup>26</sup>.

Интересны в этой связи также низовые запросы активистов. Законодательство о дружинах позволяет всем заинтересованным общественным группам заявить

---

<sup>26</sup> «Безнадзорный патруль. В московских электричках появились блюстители порядка без погон», *Коммерсант*, 3 октября 2016 г. <http://www.kommersant.ru/doc/3099849>.

себя на «рынке» безопасности и проявить инициативу. Так, например, небольшая группа казаков (не включенных в реестр) в районе Москвы Богородское, по словам организатора, искала такую нишу и нашла ее в специфическом понимании потребительской безопасности. Они тесно сотрудничают с представителями районного подразделения Роспотребнадзора и участвуют в их рейдах проверки торговых предприятий с целью выявления нарушений. Это казачье объединение также организовало консультационные услуги предпринимателям для разъяснения основных проблем, и неудивительно, что у их клиентов проверок и рейдов не проводится, а если проводится, то нарушения не выявляются (по материалам круглого стола «Участие граждан в охране общественного порядка», Москва, 26 октября 2018 года).

Таким образом, возрождение движения ДНД породило противоречивые централизующие и децентрализующие тенденции. Где-то именно с принятием федерального закона обнаруживается стремление исполнительной власти или органов внутренних дел выстроить взаимоподчиненные и хорошо скоординированные управленческие структуры, а где-то, напротив, уже существовавшие формы централизованной работы с дружинниками вынуждены отстаивать свое исключительное право на эту деятельность.

Обнаруживаются также разные стратегии адаптации к новому законодательству других движений правоохранительной направленности, которые существовали еще до принятия закона и в меньшей степени были связаны с добровольным участием взрослых, а в большей степени ориентировались на молодежь. В некоторых регионах удалось удачно вписать их в новые нормативные правила и произвести ребрендинг в новых категориях. Так, например, в Новосибирской области движение молодежных дружин на базе студенческих сообществ различных вузов (начатое еще в середине 2000-х) сумело хорошо вписаться в новые условия работы. Однако так произошло не везде. Например, татарстанская молодежная организация правоохранительной направленности «Форпост» вписалась в новую модель ДНД с определенными трудностями. В 2000-е годы это молодежное движение прошло все этапы мобилизации «сверху», от рамочного законодательства и слабо оформленного организационно движения до создания республиканского центра и территориальных представительств при муниципалитетах. В организации работы «Форпост» участвовало не только МВД Республики Татарстан, но также все другие министерства и ведомства республики, связанные с молодежной, культурно-досуговой, социальной работой, органы здравоохранения. Основная задача – организовать молодежь различных возрастов (школьников, учащихся средних специальных и высших учебных заведений, рабочую молодежь) и увлечь их правоохранительной деятельностью, вовлекая в общественно-массовые и другие мероприятия. Проводились слеты, лагеря, конкурсы, учебные занятия. На муниципальном уровне форпостовцы нередко рассматриваются как реальная сила для привлечения к охране общественного порядка на молодежных мероприятиях (дискоотеки, конкурсы и прочее). Они выделяются среди сверстников: носят форму, которая отличает их от других участников мероприятий. Такой широкий круг задач (ограниченный не только участием в охране общественного порядка, но и воспитательные, культурно-просветительские цели,



задачи по организации досуга подростков) не вписывается в предлагаемый формат 44-ФЗ, и интерес к развитию этого движения со стороны республиканских и местных властей снизился. Чтобы сохранить движение, организаторам на местах, например, в Зеленодольске (Республика Татарстан), пришлось усиливать участие в охране общественного порядка. В некоторых муниципалитетах (например, в Набережных Челнах) форпостовцев стали привлекать к деятельности административно-технической инспекции, чтобы вывести их исключительно из-под функционала ДНД. Пример этого движения показывает хрупкость и нестабильность различных форм работы, укоренившихся в практике и специфическом контексте регионов и не вписывающихся в единый формат насаждаемого с федерального уровня движения.

### РЕСУРСЫ И ЗАТРАТЫ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ДНД

Очень упрощенно мобилизацию любого социального движения можно описать через два противоположных вертикальных вектора. Наиболее часто это низовой активизм – устремления неравнодушных граждан и членов заинтересованных групп в решении тех или иных проблем методами гражданского участия. Однако возможна также мобилизация движения «сверху» властными группами и правительством. Российская практика движения народных дружин, безусловно, сочетает в себе оба этих механизма. В рамках исследования мы имеем не единичные примеры неравнодушия активных людей, искренне заинтересованных в установлении благоприятной среды в своем дворе, районе и готовых тратить на обеспечение общественного порядка свое личное время. Основой таких инициатив могут стать и кратковременные вызовы (как, например, недостаточное присутствие полиции на улицах), и запросы различных социальных групп – казаков, отставных военных, получивших жилье в одном микрорайоне и воспринимающих ДНД как продолжение своей службы<sup>27</sup>.

Тем не менее, мое исследование обнаруживает значительно больше примеров мобилизации движения «сверху» и организующей деятельности властных институтов для возрождения движения. Для мобилизации движения народных дружин на местах используются различные ресурсы – и, соответственно, мобилизация затрагивает разные социальные группы людей. «Советская» модель предполагала участие граждан в ООП через профсоюзные и комсомольские ячейки в организациях и студенческих коллективах. Именно эти две формы и рассматриваются поначалу как самые удобные: через административно-командные методы или через договоренности между местной властью и руководством крупных предприятий и

---

<sup>27</sup> Практика расселения отставных военных в отдельных микрорайонах крупных городов часто отмечается организаторами ДНД как фактор развития дружины «снизу»: «Военные привыкли к тому, чтобы был порядок... Ну, с точки зрения их мировоззрения, все должно быть, как положено, по закону... И вот они следят там у себя в городке» (Интервью, муж., организатор ДНД, Подольск, 2016). Или пример из Санкт-Петербурга: «У нас, вот, допустим, есть такой микрорайон, как Осиновая роща. Там у нас проживает много военнослужащих. Это люди, которые отличаются, скажем так, неким патриотическим воспитанием. И они, узнав, что у нас организованы дружины, многие вступили туда инициативной группой для поддержания общественного порядка именно на территории, прилегающей к их месту проживания непосредственно» (Интервью с работниками администрации Выборгского района, муж., Санкт-Петербург, 2016).

высших учебных заведений на базе этих организаций создаются дружины. В качестве наиболее удобных и подконтрольных местным властям форм рассматриваются в том числе и работники самих администраций, муниципальных учреждений, а также сотрудники предприятий сферы ЖКХ. Территориальные органы полиции тоже имеют возможность мобилизовать сотрудников частных охранных предприятий, поскольку последние на момент исследования находились частично под контролем отделов полиции<sup>28</sup>. Хорошим примером такой мобилизации является опыт частной охранной фирмы «Титан», которая сотрудничает с администрациями нескольких районов Санкт-Петербурга и финансово мотивирует работников автопатрулей участвовать в качестве дружинников в совместных с полицией мероприятиях<sup>29</sup>.

Инициативные группы и возникают самостоятельно на местах, и находят поддержку у органов МВД, а также в администрациях различного уровня. Чаще всего в качестве таких групп выступают казацкие общества, которые согласно законодательству должны нести государственную службу, и наиболее массовое участие казакам удается принять именно в охране общественного порядка. Это даже породило параллельный учет их активности внутри МВД наряду с деятельностью дружин вообще<sup>30</sup>. При этом казацкие общества практически повсеместно демонстрируют собственную готовность к участию в охране правопорядка как минимум во время православных праздников и других массовых мероприятий. Казаки, таким образом, являются одной из склонных к вигилантизму групп. Это в свою очередь формирует у местных властей и МВД одновременно необходимость контролировать их активность, а также в ситуации принуждения «сверху» формировать дружины и отчитываться об успехах, и внешний запрос на эту активность казацких обществ. В результате обычно складывается взаимовыгодное сотрудничество и

---

<sup>28</sup> Отделы лицензионно-разрешительной работы при органах внутренних дел контролируют оборот оружия в частном секторе охранных услуг. Однако в 2016 году эти подразделения были переданы в Росгвардию.

<sup>29</sup> Дружина создана в 2011 году и начала свою работу в Выборгском районе, а далее заключила соглашения еще с тремя районами. Однако, по словам организатора ДНД, основными районами работы остается Выборгский (187 дружинников из 500) и Калининский. Специфика привлечения в качестве ДНД именно сотрудников ЧОП состоит в том, что дружинники в этом случае – это специально обученные люди из мобильных бригад на автопатрулях, имеющие право на ношение оружия. Поэтому всегда есть возможность оперативно реагировать по запросу полиции (по материалам публичного выступления заместителя директора охранной фирмы «Титан», на базе которой создана ДНД, пресс-конференция в «ИнтерТАСС», Санкт-Петербург, 20 июля 2016 года).

<sup>30</sup> Участие казаков в охране общественного порядка учитывается при подсчетах деятельности дружин отдельно как в системе МВД, так и в органах исполнительной власти. Причем нам известно о двух независимых подсчетах, которые проводятся параллельно. Как в центральном аппарате МВД, так и в субъектовых управлениях учет проводится отделами по взаимодействию с органами исполнительной и местной власти и отделами по контролю за участковыми уполномоченными. И те, и другие учитывают число казаков, задействованных в охране общественного порядка (из неформальной беседы с представителем областного УВД, отвечающим за развитие ДНД, Владимирская область, 2016).

казачьим обществам удастся «вписаться» в ряд программ, связанных с правоохраной. Сотрудничество «по линии ДНД» оказывается лишь одной из опций:

**О:** Нет, там есть подтексты свои [...], что они хотят навести порядок, это да, реально. Это по ним видно. Они с удовольствием, они тут участвуют в этих наших всех мероприятиях. Иной раз даже без зарплаты, без всего, ну, как бы на полном энтузиазме. Они всякие там Пасхи и все это, они обязательное патрулирование, и своими силами осуществляют... Они смотрят, пьяных выводят, там, так скажем. Они могут вывести, там, ну, в лучшем случае, там, за территорию какую-то, общественного места, да, дать им пинка под зад и сказать: «Чтобы мы тебя больше тут не видели». К примеру, да? Посадить его на такси и отправить его домой. К примеру, да? Курение пресекают, объясняют, что в общественных местах... Курение, пьянства пресечение, там всякие опять же соблюдение чистоты, порядка, там, наведение, там, отдыхают на природе, чтобы костры, там, не разводили в неполюженном... Как бы все те же самые требования, которые полиция предъявляет. Они могут и арапником вдоль хребта, это.

**В:** И ничего им не будет?

**О:** А че им будет за это? Ну, подумаешь, плеткой отстегал. Ну, таких побоев нету, тяжких телесных нету (Интервью, муж., организатор ДНД, Подольск, 2016).

И наконец, в дружинах участвуют различные группы локальных активистов на местах, часто организованные вокруг опорных пунктов и территориальных органов самоуправления: старшие по подъездам, по дому, по улице, представители ветеранской общественности, пенсионеры МВД, бывшие военнослужащие, просто неравнодушные граждане («бабушки», «пенсионеры») и т. д.

В качестве ресурсов для вовлечения граждан в ДНД альтруистическое стремление людей помочь полиции используется редко (хотя полностью его нельзя исключать). По меткому выражению одного из руководителей «Московского городского штаба народной дружины», «взаимоотношения дружинника с властью – это всегда гласный или негласный социальный контракт» (из беседы с экспертом). На разных уровнях используются различные формы вознаграждения дружинников или организаторов дружин (см. табл. 1). Если есть какие-либо финансовые обязательства руководства ДНД, они прописываются в объявлении о наборе в дружину, а чаще проговариваются устно. Нередко возникает ситуация, когда желающих получить вознаграждение за выходы больше, чем реальных возможностей оплатить. В таких случаях руководству приходится устанавливать неформальную очередность. При этом именно на руководство штабов ДНД или работников местных администраций чаще всего (за исключением сверхцентрализованных случаев) падает основная задача собрать документы на выплату вознаграждения дружинникам. Нередко их оформляют не как прямые выплаты за выходы (формально участие в дружине добровольное), а как иные компенсирующие платежи – и в этом тоже усматривается негласность контракта. Так, дружиннику в Костроме могут сказать, что он получит 500 рублей за 6 часов дежурств в месяц, но для того чтобы получить эти деньги, оформляемые как ком-

пенсация услуг ЖКХ, ему нужно принести руководителю штаба дружины (читай – в администрацию) целый пакет документов. Надо написать заявление, принести копию паспорта, причем с регистрацией на территории города (те, кто прописан за городом, не могут получать эту компенсацию). Если квартира находится в собственности дружинника, то необходимо предоставить договор покупки или другой документ, устанавливающий право на собственность; если в собственности супруга (супруги) – понадобится свидетельство о браке. Нужны также СНИЛС, ИНН, выписка из приказа о том, что он является дружинником, оригинал приказа, квитанции об оплате коммунальных услуг (и здесь нужно проследить, чтобы квартплата была не меньше суммы компенсации, если человек платит меньше – то получить компенсацию невозможно). Обращают внимание на наличие задолженности по квартплате (если она есть, то компенсацию не начисляют). Нужны также справки о том, что дружинники дежурили, к ним прикладывают талон-уведомление за определенные часы дежурства, которые дружинники получают у старших по наряду (сотрудников полиции). Эти талоны были разработаны самим руководителем штаба, их отдают в городское управление полиции, выглядят они как бланки отчетности, пронумерованы и скреплены печатью. Городское управление полиции тоже регистрирует эти бланки, проставляет свои штампы и распределяет в дежурные части четырех отделов полиции города. Большой пакет документов собирается один раз для первой выплаты, которая проводится не ежемесячно, а раз в квартал. Для последующих ежеквартальных выплат уже приносятся только заявление, справки и талоны о дежурствах, а также квитанции об оплате квартиры, справки о том, что нет задолженности по квартплате (из беседы с руководителем штаба ДНД, Кострома, 2016).

Здесь я не могу произвести детального подсчета всей финансовой и материальной нагрузки, которую несет российская экономика в обеспечении этого направления деятельности. Можно лишь условно выделить косвенные и прямые затраты. К прямым затратам я отношу оплату работы дружинников (как предприятиями, в которых они работают, так и муниципальными или региональными властями в форме субсидий дружинникам), а также различные системы стимулирования, такие как подарки и премии лучшим дружинникам и дружинам в рамках соответствующих конкурсов, распространенных практически в каждом регионе страны. Сюда также можно отнести иные методы стимулирования: бесплатный проезд в общественном транспорте (например, в Москве, Санкт-Петербурге), льготы на оплату коммунальных услуг (как в Костроме), дополнительные дни к отпуску или отгулы. Также муниципальные и региональные власти несут нагрузку по финансированию выпуска удостоверений дружинников, нагрудных жилетов, повязок, жетонов и прочего. Кроме того, во многих регионах уже налажено страхование жизни дружинника.

Стоит также выделить косвенные затраты. Это и оплата труда всех, кто занят созданием и развитием дружин, обеспечение материально-хозяйственной деятельности штабов, затраты на проведение всех конкурсов и, наконец, – огромная и скрупулезная работа по документированию и протоколированию работы дружин как самими организаторами, так и сотрудниками полиции.

**Таблица 1.** Основные формы финансового или материального вклада в создание дружин

Уровень	Формы вклада
Предприятия и организации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• дополнительные дни к отпуску</li> <li>• доплата за выходы на дежурство (редко)</li> <li>• обеспечение транспортом</li> </ul>
Муниципалитеты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• печать удостоверений</li> <li>• помещения для штабов, материально-техническое обеспечение</li> <li>• выплаты, льготы дружинника</li> <li>• оплата работы сотрудника, курирующего дружины</li> </ul>
Регионы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• нормативное обеспечение</li> <li>• страхование</li> <li>• печать удостоверений</li> <li>• материально-техническое обеспечение штабов регионального уровня</li> <li>• выплаты дружинникам</li> <li>• подарки, премии</li> </ul>

Такая многоуровневая система распределения затрат на организацию народных дружин затрудняет их оценку в национальном масштабе. Я могу сослаться лишь на материалы правительственной комиссии, которая учла только «видимые» затраты: всего региональными и местными бюджетами на организацию деятельности народных дружин в 2016 году будет выделено 830 млн рублей. Для сравнения, это меньше 1% от общего бюджета полиции. Однако нужно отметить, что эту нагрузку несут почти все регионы, вне зависимости от их дотационности; только 5 регионов страны не выделяют финансирования ДНД: Калмыкия, Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Забайкальский край и Воронежская область<sup>31</sup>. «Невидимые» затраты (рабочее время отвлеченных сотрудников полиции, исполнительных структур, штабов регионального и местного уровней, затраты предприятий) оценить чрезвычайно сложно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внимание ученых к участию частных лиц в организации безопасности в постсоветской России обычно сфокусировано на силовом предпринимательстве (Волков 2002), неформальных криминальных структурах (Stephenson 2015), групп вигилантов (Favarel-Garrigues 2018). Исследований взаимодействия публичных властей и частного сектора пока недостаточно (Favarel-Garrigues and Le Huérou 2004).

Развитие движения народных дружин и общественного активизма правоохранительной направленности – сложный и противоречивый процесс, который мог бы быть описан разными терминами. Подход «ассамбляжей безопасности» (security assemblages), под которыми авторы (Abrahamsen and Williams 2009) понимают разные типы взаимодействия, кооперации частных и публичных агентов

<sup>31</sup> «Протокол заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений № 2 от 27.06.2016», интернет-сайт МВД РФ. Просмотрено 18 ноября 2019 г. [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav\\_kom/com\\_work](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav_kom/com_work).

по созданию новых институтов, практик и формы управления безопасностью на международном уровне, может быть вполне приемлемым для описания исследуемого мною кейса. Действительно, развитие ДНД в России показывает разнонаправленные и встречающиеся векторы движения инициативы «снизу» от различных групп людей и мобилизации «сверху», часто осуществляемой массивно и интенсивно, в приказном порядке. Это рождает причудливые формы кооперации низовых активистских усилий и публичных властей различного уровня (местных, региональных, федеральных – в лице МВД и его территориальных подразделений).

Стоит различать вигилантные группы и ДНД. Хотя часть дружинников склонна к вигилантизму как форме гражданского активизма, и сами ДНД частично соответствуют некоторым классическим чертам (Johnston 1996) (а именно добровольный характер участия, плановая и организованная деятельность), основные их цели связаны с предотвращением правонарушений, все же другие важные черты вигилантизма – автономность от государства, стремление к проявлению насилия, – подавляющему большинству ДНД не свойственны.

Описанная в статье история мобилизации ДНД может стать отправной точкой для понимания того, что в России, несмотря на значительный тренд федерализации в сфере решения локальных проблем безопасности, все в конечном счете оказывается устроено совершенно различным образом, и конфигурации или «ассамбляжи безопасности» могут иметь совершенно разный дизайн. Так, практики ДНД с советского времени сохранились там, где продолжалось деятельное участие крупных градообразующих предприятий в городской жизни. Там же, где региональные власти (как в Москве или Краснодарском крае) обнаруживали собственный интерес в мобилизации граждан, в помощь полиции сложились централизованные на локальном или региональном уровне механизмы организации этих движений.

После принятия федерального закона в 2014 году движение начинается активно продвигаться «сверху» как по линии МВД, так и через каналы региональной исполнительной власти. Вместе с этим развивались централизующие тенденции и системы отчетности. Работа дружин начинает включаться в показатели оценки работы как сотрудников полиции, так и администраций разного уровня. В результате где-то уже существующие до принятия закона дружины и объединения правоохранительной направленности получили организационную и финансовую поддержку, удачно вписав свою работу в новый тренд, а где-то, наоборот, – были вынуждены конкурировать с другими аналогичными инициативами, переориентировать свою работу в рамках нового законодательства. Нарастание бюрократизации и рост отчетности, впрочем, отмечают всеми задействованными акторами на местах: и там, где дружины существовали давно, и там, где они инициативно создавались органами власти.

Все исследуемые случаи мобилизации показывают, что, хотя форматирование движения происходит изначально в сравнении с советской моделью ДНД, сама мобилизация дружин на практике оказывается чрезвычайно разнообразной. Можно в целом выделить три возможных типа мобилизации ДНД в России:

1. *Реставрация и продолжение советской модели.* В тех населенных пунктах страны<sup>32</sup>, где крупные промышленные предприятия продолжают выполнять задачу помощи местным властям по организации благоприятной городской среды, сохраняются формы ДНД-активизма, наследуемые из советского прошлого. Работа дружин практически не прекращалась на протяжении всего постсоветского периода. Основной и массовый костяк движения – это работники крупных заводов, расположенных на территории города. В качестве поощрения за участие в охране общественного порядка они получают, как правило, дополнительные выходные дни, однако иногда предприятия находят возможности и материального стимулирования.

2. *Развитие советской модели в направлении профессионализации дружинников.* В значительной части городов или даже регионов административно-командного ресурса оказывается недостаточно для мобилизации ДНД. В этих условиях руководство администраций субъектового или городского уровней, с одной стороны, вынужденное решать задачи по организации движения, а с другой – по тем или иным причинам заинтересованное в помощи полиции в организации охраны общественного порядка, разрабатывают организационные механизмы и финансовые инструменты по поддержке активности граждан. В редких случаях это создание собственных парамилицейских структур<sup>33</sup> (например, «Центр общественной безопасности» в Уфе, «Муниципальная стража» в Белгороде или упомянутый в статье случай в сельском поселении Ново-Девятикино). Чаще всего профессионализация ДНД происходит в результате специализации гражданской активности. Например, участие частных охранных предприятий, молодежных объединений правоохранительной направленности или казачьих обществ – в обмен на прямое финансирование со стороны местных или региональных властей.

3. *Имитация движения.* В тех регионах или населенных пунктах, где местные администрации вынуждены мобилизовать ДНД, но не имеют либо финансовых возможностей, либо интереса принимать реальное участие в охране общественного порядка, обнаруживаются имитационные формы этого движения (которые также были свойственны и советскому периоду). Обычно это случаи создания дружин на базе самих администраций: когда членами ДНД здесь являются работники администрации, мотивируемые исключительно административно-командными методами. К имитационным формам также можно отнести мобилизацию ДНД и посредством органов внутренних дел – привлечение сотрудников полиции в так называемые офицерские патрули в их свободное время. Поскольку работа ДНД в

---

<sup>32</sup> В наших кейсах это города Нижний Тагил (Свердловская область), Череповец (Вологодская область), Нижнекамск, Зеленодольск (Республика Татарстан), крупные предприятия Москвы.

<sup>33</sup> В России охрана общественного порядка осуществляется полицией, которая является централизованной и чрезвычайно иерархичной структурой. Несмотря на отсутствие законодательного регулирования муниципальной полиции, в очень редких случаях мы находим примеры создания на местном уровне организаций («парамилиций»), задачей которых является содействие полиции в охране общественного порядка.

таких дружинах никак не оплачивается и организована сугубо на добровольной основе, то и интенсивность участия достаточно низкая.

Таким образом, использование советского шаблона при мобилизации общественных движений на местах сильно осложнено и возможно только там, где сохранились черты советской управленческой схемы: крупные предприятия и взаимное сотрудничество их руководства с главами городов. Однако и в этом случае администрирование ДНД по советскому сценарию лишено основного фактора успеха – мобилизации по партийной и профсоюзной линии. В итоге там, где мобилизация происходит успешно, обнаруживаются тенденции профессионализации дружинников. В тех регионах, где финансовые и административно-командные ресурсы вовлечения граждан в охрану общественного порядка ограничены, движение носит имитационный характер. И, наверное, самое важное отличие схемы мобилизации ДНД в позднесоветский и нынешний период – это роль МВД и полиции на местах. Если для советской модели характерен отказ органов внутренних дел от участия в мобилизации движения и осуществление лишь координирующей задачи, то сегодня МВД в России активно вовлечено в процесс мобилизации ДНД в охрану общественного порядка для восполнения человеческих ресурсов после сокращения сотрудников. При этом на уровне низовых исполнителей это вовлечение означает большие усилия по бумажному сопровождению работы и часто воспринимается как деятельность, отвлекающая от основных задач.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Войтенков, Евгений. 2011. «Общественные организации в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения и их взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти (историко-правовой обзор)». *Государственная власть и местное самоуправление* 10:42–45.
- Волков, Вадим. 2002. *Силовое предпринимательство*. М.: Летний сад.
- Евсеев, Евгений. 2013. «Правовой статус добровольных народных дружин РСФСР в конце 1950-х – конце 1980-х гг.». *Вестник Кемеровского государственного университета* 54(2):211–215.
- Евсеев, Евгений. 2014. «Организация деятельности добровольных народных дружин по месту жительства в г. Новокузнецк Кемеровской области (конец 1980-х гг.)». *Вестник Кемеровского государственного университета* 60(4):31–34.
- Евсеев, Евгений. 2015. «Специализированные добровольные народные дружины по охране общественного порядка, действовавшие в Кемеровской области (конец 1950-х – конец 1980-х гг.)». *Вестник Санкт-Петербургского МВД России* 66(2):24–27.
- Иванов, Виталий и Ирина Бояринцева. 2015. «О добровольных народных дружинах и роли партии в организации их деятельности (конец 1950-х – середина 1980-х годов)». *Вестник Чувашского университета* 2:49–55.
- Красноносков, Юрий. 2015. «Из истории развития добровольных народных дружин в Донбассе (конец 50-х – 60-е гг. XX ст.)». *Журнал исторических, политологических и международных исследований* 55(1):76–81.
- Лосяков, Андрей и Оксана Доброва. 2015. «История становления и развития добровольных дружин в Пензенской области в 1959–1961 гг.». *XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего* 28(6):192–195.
- Надькин, Тимофей и Татьяна Шишулина. 2010. «Формы участия населения в охране общественного порядка в 1921–1928 гг.». *Гуманитарные науки и образование* 4:97–100.



- Невский, Сергей и Евгений Сычев. 2011. «Участие населения в охране правопорядка в Российской империи». *Историческая и социально-образовательная мысль* 7(1–2):84–91.
- Потапенкова, Ирина. 2011. «Административно-правовое регулирование участия объединений граждан в охране общественного порядка». Автореферат диссертации кандидата юридических наук, Московский университет МВД России. <http://www.iauaj.net/node/787>.
- Решмет, Дмитрий. 2013. «Влияние региональной специфики на деятельность комсомольских отрядов по охране общественного порядка в 1954–1961 гг. (на материалах Архангельской области)». *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики* 8:160–162.
- Рыбалка, Ольга. 2010а. «ДНД – воспитатель “нового советского человека” (на примере народных дружин Новгорода и области)». *Вестник Московского государственного областного университета. Серия: история и политические науки* 1:89–93.
- Рыбалка, Ольга. 2010б. «Общественная активность в СССР в начале 1960-х – второй половине 1970-х гг.: формирование и развитие добровольных народных дружин (на материалах Новгорода и Новгородской области)». Автореферат диссертации кандидата исторических наук, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург. <https://www.prlib.ru/item/354526>.
- Слезин, Анатолий. 2014. «“Неужели в коммунизм возьмем и хулигана, и милиционера?..” Привлечение молодежи к охране общественного порядка на рубеже 1950–1960-х годов». *Право и политика* 9:1459–1469. doi:10.7256/2454-0706.2014.9.12896.
- Суслова, Елена. 2009. «Добровольные народные дружины г. Кургана (1959–1960 гг.)». С. 140–141 в *Емельяновские чтения*. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та.
- Суслова, Елена. 2010. «Добровольные народные дружины г. Кургана (1961 г.)». С. 135–136 в *Зыряновские чтения*. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та.
- Федченко, Михаил. 2009. *Повседневная жизнь советского человека (1945–1991)*. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та.
- Харламов, Вячеслав. 2006. «Исторический опыт и проблемы совершенствования нормативно-правовой базы деятельности народных дружин в Российской Федерации». С. 28–44 в *Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности*. М.: Акад. упр. МВД России.
- Ходжаева, Екатерина. 2016. *Локальные инициативы охраны общественного порядка: от народных дружин до муниципальной милиции*. Аналитический отчет. ЦСР, ИПП: М.; СПб. <https://www.csr.ru/issledovaniya/lokalnye-initsiativy-ohrany-obshhestvennogo-poryadka-v-rossii-ot-narodnyh-druzhin-do-munitsipalnoj-militsii>.
- Цвиркун, Юлия. 2015. «Правовое регулирование в субъектах Российской Федерации порядка создания и функционирования органов (штабов), координирующих деятельность народных дружин». *Вестник института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского* 4–5:43–45.
- Шведов, Владислав. 2005. «Общества содействия милиции в правоохранительной деятельности РСФСР (1928–1932 гг.)». С. 224–234 в *Мониторинг региональной модели исторического общего и профессионального образования*. Екатеринбург: Уральский государственный педагогический университет.
- Abrahamson, Rita, and Michael C. Williams. 2009. “Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics.” *International Political Sociology* 3(1):1–17.
- Favarel-Garrigues, Gilles. 2018. “Justiciers amateurs et croisades morales en Russie contemporaine.” *Revue française de science politique* 68(4):651–667. doi:10.3917/rfsp.684.0651.
- Favarel-Garrigues, Gilles, and Anne Le Huérou. 2004. “State and the Multilateralization of Policing in Post-Soviet Russia.” *Policing and Society* 14(1):13–30.
- Johnston, Les. 1996. “What Is Vigilantism?” *The British Journal of Criminology* 36(2):220–236.
- Stephenson, Svetlana. 2015. *Gangs of Russia: From the Streets to the Corridors of Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

**СПИСОК ИНТЕРВЬЮ И ВКЛЮЧЕННЫХ НАБЛЮДЕНИЙ**

1. Муж., организатор дружины, Вологда, август 2014.
2. Жен., представитель администрации, отвечающий за взаимодействие с МВД, Череповец, Вологодская область, август 2014.
3. Муж., представитель администрации города, руководитель штаба ДНД, Кострома, май 2016.
4. Муж., два работника администрации Выборгского района, отвечающие за развитие ДНД, Санкт-Петербург, сентябрь 2016.
5. Муж., участковый уполномоченный, Ново-Девяткинское сельское поселение, Ленинградская область, август 2016.
6. Муж., руководитель МКУ «Охрана общественного порядка», Ново-Девяткинское сельское поселение, Ленинградская область, август 2016.
7. Муж., представитель областного УВД, отвечающий за развитие ДНД, Владимир, август 2016.
8. Муж., руководитель, курирующий развитие ДНД на уровне республиканского МВД, Казань, Республика Татарстан, август 2016.
9. Жен., представитель молодежной правоохранительной организации «Форпост», Зеленодольск, Республика Татарстан, август 2016.
10. Муж., участковый уполномоченный полиции, курирующий работу ДНД на уровне города, Зеленодольск, Республика Татарстан, август 2016.
11. Муж., участковый уполномоченный, отвечающий на уровне отдела полиции за развитие ДНД, Зеленодольск, Республика Татарстан, август 2016.
12. Муж., представитель администрации, отвечающий за развитие ДНД, Набережные Челны, Республика Татарстан, август 2016.
13. Муж., инспектор по охране общественного порядка, Набережные Челны, Республика Татарстан, август 2016.
14. Жен., помощник участкового уполномоченного полиции, Набережные Челны, Республика Татарстан, август 2016.
15. Жен., представитель администрации, отвечающий за развитие ДНД, Елабуга, Республика Татарстан, август 2016.
16. Муж., инспектор по охране общественного порядка, Нижнекамск, Республика Татарстан, август 2016.
17. Жен., помощник участкового уполномоченного полиции, Нижнекамск, Республика Татарстан, август 2016.
18. Муж., участковый уполномоченный полиции, Нижнекамск, Республика Татарстан, август 2016.
19. Муж., организатор ДНД от администрации, Подольск, Московская область, сентябрь 2016.
20. Муж., руководитель дружины МГНД в Восточном Измайлово, Москва, сентябрь 2016.
21. Муж., представитель руководства Штаба МГНД, Москва, сентябрь 2016.
22. Муж., организатор дружины, Барнаул, Алтайский край, октябрь 2016.
23. Выступление на пресс-конференции по теме развития ДНД на базе «ИнтерТАСС», Санкт-Петербург, 20 июля 2016 года: муж., заместитель директора охранной фирмы «Титан», на базе которой создана ДНД; муж., руководитель Ново-Девяткинского сельского поселения Ленинградской области.
24. Наблюдение за работой дружинников в Ново-Девяткинском сельском поселении, Ленинградская область, август 2016.
25. Наблюдение в патрулировании с дружинниками в Нижнекамске, Республика Татарстан, август 2016.
26. Участники круглого стола «Участие граждан в охране общественного порядка», Москва, 26 октября 2018 года: муж., представитель казачьей организации из Богородского округа г. Москвы; муж., представитель руководства Штаба МГНД.

# REVIVAL OF THE DND (PEOPLE'S VOLUNTEER SQUADS) IN RUSSIA: A CASE OF TOP-DOWN SOCIAL MOBILIZATION

**Ekaterina Khodzhaeva**

*Ekaterina Khodzhaeva, Institute for the Rule of Law, European University at Saint Petersburg. Address for correspondence: European University at Saint Petersburg, Gagarinskaia ul., 6/1A, Saint Petersburg, 191187, Russia. ekhodzhaeva@eu.spb.ru.*

The late Soviet model of citizen participation in the maintenance of public order presupposed massive and quite standardized forms, regulated by the Communist Party and Komsomol units and only coordinated by the police. The post-Soviet period from 1990 until mid-2000s is characterized by a variety of practices: in some places DNDs (*dobvol'nye narodnye druzhiny*, people's volunteer squads) were preserved and developed, while in other places the practice disappeared. From the second half of the 2000s, and especially since the beginning of 2010s, the top-down mobilization process of the revival of DNDs has gradually intensified. In 2014 the general rights and procedures for DND activities were granted by federal legislation, and as a result the DNDs have had a chance to develop in Russia.

This article considers the organizational mechanisms and forms of DND activism before and after the adoption of this new legislative framework from the perspective of the DND leaders and state officials. The main conclusion is that increased standardization and unification of the movement through intensive mobilization via two channels (the Ministry of Internal Affairs and the executive branch more generally), on the one hand, led to a significant revision and sometimes even a breakdown of local traditions in DNDs, which had developed at the local and regional levels, and, on the other hand, created supercentralized and simulated forms of DND in places where they had not existed.

**Keywords:** Public Order; Top-Down Mobilization; People's Volunteer Squads

## REFERENCES

- Abrahamsen, Rita, and Michael C. Williams. 2009. "Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics." *International Political Sociology* 3(1):1–17.
- Evseev, Evgenii. 2013. "Pravovoi status dobrovol'nykh narodnykh druzhin RSFSR v kontse 1950-kh–kontse 1980-kh gg." *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* 54(2):211–215.
- Evseev, Evgenii. 2014. "Organizatsiia deiatel'nosti dobrovol'nykh narodnykh druzhin po mestu zhitel'stva v g. Novo-Kuznetske Kemerovskoi oblasti (konets 1980-kh gg.)." *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* 60(4):31–34.
- Evseev, Evgenii. 2015. "Spetsializirovannye dobrovol'nye narodnye druzhiny po okhrane obshchestvennogo poriadka, deistvovavshie v Kemerovskoi oblasti (konets 1950-kh–konets 1980-kh gg.)." *Vestnik Sankt-Peterburgskogo MVD Rossii* 66(2):24–27.
- Favarel-Garrigues, Gilles. 2018. "Justiciers amateurs et croisades morales en Russie contemporaine." *Revue française de science politique* 68(4):651–667. doi:10.3917/rfsp.684.0651.
- Favarel-Garrigues, Gilles, and Anna Le Huérou. 2004. "State and the Multilateralization of Policing in Post-Soviet Russia." *Policing and Society* 14(1):13–30.

- Fedchenko, Mikhail. 2009. *Povsednevnaia zhizn' sovetskogo cheloveka (1945–1991)*. Kurgan, Russia: Izdatel'stvo Kurganskogo gosudarstvennogo universiteta.
- Ivanov, Vitalii, and Irina Boiarintseva. 2015. "O dobrovol'nykh narodnykh družhinakh i roli partii v organizatsii ikh deiatel'nosti (konets 1950-kh–seredina 1980-kh godov)." *Vestnik Chuvashskogo universiteta* 2:49–55.
- Johnston, Les. 1996. "What Is Vigilantism?" *The British Journal of Criminology* 36(2):220–236.
- Kharlamov, Viacheslav. 2006. "Istoricheskii opyt i problemy sovershenstvovaniia normativno-pravovoi bazy deiatel'nosti narodnykh družhin v Rossiiskoi Federatsii." Pp. 28–44 in *Problemy vzaimodeistviia organov vnutrennikh del s obshchestvennymi ob"edineniiami po okhrane pravoporiadka i obespecheniiu obshchestvennoi bezopasnosti: Materialy "kruglogo stola" 27 ianv. 2006 g. v Akad. upr. MVD Rossii*. Moscow: Akad. upr. MVD Rossii.
- Khodzhaeva, Ekaterina. 2016. *Lokal'nye initsiativy okhrany obshchestvennogo poriadka v Rossii: Ot narodnykh družhin do munitsipal'noi militsii*. Analitycheskii otchet. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok. <https://csr.ru/wp-content/uploads/2016/12/Report-25.10.2016.pdf>.
- Krasnosonov, Iurii. 2015. "Iz istorii razvitiia dobrovol'nykh narodnykh družhin v Donbasse (konets 50-kh–60-e gg. XX st.)." *Zhurnal istoricheskikh, politologicheskikh i mezhdunarodnykh issledovaniy* 55(1):76–81.
- Losiakov, Andrei, and Oksana Dobrova. 2015. "Istoriia stanovleniia i razvitiia dobrovol'nykh družhin v Penzenskoi oblasti v 1959–1961 gg." *XXI vek: Itogi proshlogo i problemy nastoiashchego* 28(6):192–195.
- Nad'kin, Timofei, and Tat'iana Shishulina. 2010. "Formy uchastiia naseleniia v okhrane obshchestvennogo poriadka v 1921–1928 gg." *Gumanitarnye nauki i obrazovanie* 4:97–100.
- Nevskii, Sergei, and Evgenii Sychev. 2011. "Uchastie naseleniia v okhrane pravoporiadka v Rossiiskoi imperii." *Istoricheskaiia i sotsial'no-obrazovatel'naia mysl'* 7(1–2):84–91.
- Potapenkova, Irina. 2011. "Administrativno-pravovoe regulirovanie uchastiia ob"edinenii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poriadka." Avtoreferat dissertatsii kandidata iuridicheskikh nauk, Moskovskii universitet MVD Rossii. <http://www.iaaj.net/node/787>.
- Reshmet, Dmitrii. 2013. "Vliianie regional'noi spetsifiki na deiatel'nost' komsomol'skikh otriadov po okhrane obshchestvennogo poriadka v 1954–1961 gg. (na materialakh Arkhangel'skoi oblasti): Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie." *Voprosy teorii i praktiki* 8:160–162.
- Rybalka, Ol'ga. 2010a. "DND – vospitatel' 'novogo sovetskogo cheloveka' (na primere narodnykh družhin Novgoroda i oblasti)." *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriia: istoriia i politicheskie nauki* 1:89–93.
- Rybalka, Ol'ga. 2010b. "Obshchestvennaia aktivnost' v SSSR v nachale 1960-h – vtoroi polovine 1970-kh gg.: Formirovanie i razvitie dobrovol'nykh narodnykh družhin (na materialakh Novgoroda i Novgorodskoi oblasti)." Avtoreferat dissertatsii kandidata istoricheskikh nauk, Rossiiskii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet im. A. I. Gertsena, Saint Petersburg. <https://www.prlib.ru/item/354526>.
- Shvedov, Vladislav. 2005. "Obshchestva sodeistviia militsii v pravookhranitel'noi deiatel'nosti RSFSR (1928–1932 gg.)." Pp. 224–234 in *Monitoring regional'noi modeli istoricheskogo obshchego i professional'nogo obrazovaniia*. Yekaterinburg, Russia: Ural'skii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet.
- Slezin, Anatolii. 2014. "'Neuzheli v kommunizm voz'mem i huligana, i militsionera?' Privlechenie molodezhi k okhrane obshchestvennogo poriadka na rubezhe 1950–1960-kh godov: Regional'nyi opyt." *Pravo i politika* 9:1459–1469.
- Stephenson, Svetlana. 2015. *Gangs of Russia: From the Streets to the Corridors of Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Suslova, Elena. 2009. "Dobrovol'nye narodnye družiny g. Kurgana (1959–1960 gg.)." Pp. 140–141 in *Emel'ianovskie chteniia: Materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. "IV Emel'ianovskie chteniia" (Kurgan, 24–25 apr. 2009 g.)*. Kurgan, Russia: Izdatel'stvo Kurganskogo gosudarstvennogo universiteta.

- Suslova, Elena. 2010. "Dobrovol'nye narodnye družiny g. Kurgana (1961 g.)." Pp. 135–136 in *Zyrianovskie chteniia: Materialy Vserossiiskoj nauchno-prakticheskoi konferentsii "VIII Zyrianovskie chteniia," Kurgan, 9–10 dekabria 2010 g.* Kurgan, Russia: Izdatel'stvo Kurganskogo gosudarstvennogo universiteta.
- Tsvirkun, Iuliia. 2015. "Pravovoe regulirovanie v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii poriadka sozdaniia i funktsionirovaniia organov (shtabov), koordiniruiushchikh deiatel'nost' narodnykh družin." *Vestnik instituta zakonodatel'stva i pravovoi informatsii im. M. M. Speranskogo* 4–5:43–45.
- Voitenkov, Evgenii. 2011. "Obshchestvennye organizatsii v deiatel'nosti po obespecheniiu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniia i ikh vzaimodeistviia s organami gosudarstvennoi i munitsipal'noi vlasti (istoriko-pravovoi obzor)." *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 10:42–45.
- Volkov, Vadim. 2002. *Silovoe predprinimatel'stvo*. Moscow: Letnii sad.