

# ЛОКАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИИ: ОТ НАРОДНЫХ ДРУЖИН ДО МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ

Аналитический отчет



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ



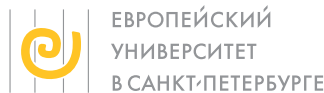
ИНСТИТУТ  
ПРОБЛЕМ  
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ



Е. ХОДЖАЕВА

# ЛОКАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИИ: ОТ НАРОДНЫХ ДРУЖИН ДО МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ

Аналитический отчет



Санкт-Петербург  
2016

## Содержание

Основные выводы.....	7
Краткое содержание отчета.....	9
Введение.....	14
Как исследовалось.....	15
Глава 1. Общественно-политический контекст исследования.....	17
Глава 2. «Парамилиция»: организованные инициативы муниципального и регионального уровней.....	23
2.1. МКУ «Муниципальная стража» (г. Белгород).....	25
2.2. МКУ «Центр общественной безопасности» (г. Уфа).....	26
2.3. Муниципальная милиция (г. Ижевск) и аналогичные структуры.....	29
2.4. Квартальные инспекторы (г. Тюмень, г. Екатеринбург, Тюменская и Свердловская области) как пример «протомилиции».....	31
2.5. Региональные инициативы по созданию парамилицейских структур (республика Татарстан).....	32
2.6. Парамилиция: общие черты.....	35
Глава 3. Возрождение народных дружин.....	38
3.1. Основные черты советской модели.....	39
3.2. Постсоветский период: народные дружины до 2014 года.....	40
Централизованные примеры регионального уровня.....	41
Нецентрализованные примеры регионального уровня.....	43
Примеры локального уровня.....	43
3.3. Народные дружины после 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».....	45
3.4. Проблемы централизации и децентрализации движения.....	47
3.5. Ресурсы и затраты для развития ДНД.....	50
3.6. Роль дружинников глазами низовых сотрудников МВД.....	52
3.7. Отношение граждан к ДНД.....	54
Заключение.....	57

## Основные выводы

Охрана общественного порядка (ООП) в России осуществляется правоохранительными ведомствами – в основном МВД, которое после 2012 года полностью переведено на федеральное финансирование. Полиция испытывает нехватку сотрудников в большей части на тех позициях, которые заняты в ООП (участковые, патрульные). Одна из реакций МВД на этот ресурсный дефицит состояла в сокращении сферы своих полномочий путем отказа от контроля соблюдения административного законодательства субъектового уровня. На местах регионы и местные власти начали приспосабливаться к этой ситуации, в том числе усиливать свои собственные контролирующие органы и создавать кое-где структуры, участвующие в ООП («парамилиции»).

В июле 2014 года вступил в действие 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», который передает под контроль МВД все полномочия региональных и местных властей по организации добровольных народных дружин (ДНД) и объединений правоохранительной направленности.

В отчете представлен обзор парамилицейских инициатив местного и регионального уровней, а также общее изложение проблем, связанных с организацией работы ДНД. Всего на материалах первичных и вторичных данных, полученных в ходе исследования, описано 22 кейса из разных регионов страны.

По результатам этого обобщения сделаны следующие основные выводы.

- 1.** За редким исключением, основной интерес местной власти в создании и продвижении парамилиций – это муниципальный контроль соблюдения регионального административного законодательства и правил благоустройства (читай: сбор штрафов). Нередко работники этих организаций заняты организационным и информационным обеспечением административных комиссий, что сложно считать профильными функциями. Наблюдается также тенденция к подчинению парамилиций территориальным органам внутренних дел и восприятию их сотрудниками ОВД как человеческих ресурсов в помощь полиции от муниципалитета или региона.
- 2.** Поскольку везде руководство и почти весь низовой состав рекрутируются из бывших сотрудников ОВД, возникают и реализуются риски воспроизводства «палочной системы», опирающейся исключительно на количественные критерии оценки работы. В результате деятельность становится более ориентированной на процесс, нежели на результат: на местах избираются простые и удобные для отчетности схемы квазирешения проблем.

**3.** И парамилицейские структуры, и централизованные формы ДНД испытывают кризис легитимности. Они вынуждены выстраивать сложные отношения с другими правоохранительными и контрольными ведомствами. Кроме того, нередко приходится преодолевать критику со стороны населения, общественности и бизнес-среды.

**4.** Основной тенденцией мобилизации ДНД после принятия федерального закона стало активное участие МВД в его исполнении деятельностью правительственной Комиссии по профилактике правонарушений, настоятельно рекомендующей регионам развивать ДНД. Контроль направленных рекомендаций осуществляется по двум линиям отчетности: в рамках самого МВД РФ и по каналам исполнительной власти.

**5.** Региональные и местные власти находятся в ситуации принуждения к активизации работы. Там, где были созданы и действовали на протяжении длительного времени объединения правоохранительной направленности или обеспечивающие их деятельность управленческие структуры (в том числе и парамилицейские), наладить и переформатировать их работу в русле нового закона удалось более или менее успешно. Там же, где организованного ДНД-активизма не существовало, задачу пришлось решать с нуля. Постоянные требования к росту участия граждан побуждают повсеместно симулировать такую деятельность или завышать показатели на бумаге (основные из которых – это количество дружин и дружинников, рейдов, статистика протоколов и раскрытий).

**6.** Мобилизуя создание и развитие народных дружин подчас административно-командными методами, главы администраций могут рассчитывать на то, что руководство городского или районного отдела органов внутренних дел прислушается к тем или иным рекомендациям и будет склонно содействовать решению проблем, которые местные власти воспринимают как насущные. Поэтому ДНД-активизм развивается успешнее всего там, где взаимоотношения между администрациями и органами внутренних дел наиболее кооперативные.

---

## Краткое содержание отчета

Исследовательский проект был нацелен на описание разнообразных форм участия местной и региональной власти в организации охраны общественного порядка. Для анализа были выбраны 22 кейса конкретных локальных или региональных инициатив. Под охраной общественного порядка (далее ООП) мы понимаем организованную деятельность (униформированных структур, муниципальных служащих и/или граждан) по контролю за благополучием на улицах, во дворах, парках и прочих общественных местах и препятствованию правонарушениям и преступлениям. Под это определение попадают совершенно различные действия властей и граждан – как просто патрулирование улиц и присутствие на массовых мероприятиях, так и более сложно организованная деятельность по оформлению и администрированию протоколов по фактам совершения правонарушений, участие граждан в раскрытии уголовных дел и прочее.

В первой главе обобщен контекст участия местных властей в ООП. МВД последние годы испытывает существенную нехватку людских ресурсов не только из-за собственно малочисленности низового состава, но также по причине перегрузки сотрудников непрофильными задачами и отчетностью. С 2012 года, после реформы полиции, в целях экономии усилий оставшихся в сокращенном составе низовых исполнителей органы внутренних дел постепенно снижали свою активность по контролю исполнения административного законодательства субъектового уровня. В 2014 году МВД провело поправки в КоАП РФ, согласно которым оно может осуществлять работу по административному преследованию на местах лишь только по федеральному законодательству.

На местах регионы начали приспосабливаться к этой ситуации:

- Разрабатывая программы профилактики преступности, которые позволяли частично организовать финансовую поддержку органов внутренних дел в обход прямого запрета на финансирование МВД за счет средств субъектов федерации;
- Усиливая свои собственные контролирующие органы: это и самостоятельные административно-технические инспекции в форме бюджетных или казенных учреждений, и службы квартальных, действующие также самостоятельно на уровне районов крупных городов, и подразделения городских администраций без создания юридического лица в помощь административным комиссиям.

В основном такие усилия муниципалитетов направлены на исполнение правил благоустройства в российских городах и сельских поселениях. Однако мы также обнаруживаем постепенное расширение задач и включение в сферу ответственности муниципалитетов целей по охране общественного порядка, как это им предписывается

в ст. 132 Конституции РФ и главе 3 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года).

Во второй главе рассмотрены конкретные примеры развития локальных инициатив по созданию на местном или региональном уровне организаций, призванных участвовать в охране общественного порядка. Для того чтобы отделить эти формы участия от полиции, мы предлагаем условно называть их «парамилицией». Руководствуясь лишь рамочными декларациями в Конституции и в 131-ФЗ о том, что местные органы власти участвуют в охране общественного порядка в том числе путем создания муниципальной милиции, инициаторы вынуждены вырабатывать на местах собственные нормативные решения, узаконивающие деятельность работников таких парамилиций.

### **В отчете рассмотрены:**

- Две крупные организации, действующие по инициативе глав городов: МКУ «Муниципальная стража г. Белгорода» и МБУ «Центр общественной безопасности» в г. Уфе;
- Опыт создания подразделений администраций, занятых муниципальным контролем, без образования юридического лица: муниципальная милиция г. Ижевска, г. Златоуста и отдел муниципального контроля в г. Елабуге;
- Опыт г. Тюмени и г. Екатеринбурга по введению в районные администрации должностей квартальных инспекторов;
- Масштабная инициатива в Республике Татарстан по введению в каждом муниципалитете подразделений, непосредственно участвующих в охране общественного порядка за счет средств республиканского бюджета.

За редким исключением (г. Белгород, г. Уфа), основной интерес местной власти в создании и продвижении парамилиций — это муниципальный контроль за соблюдением регионального административного законодательства и правил благоустройства (читай: сбор штрафов). Нередко работники этих организаций наделяются непрофильными функциями — например, используются как курьеры при административных комиссиях, как собиратели статистики для ведения различной спускаемой с регионального или федерального уровней отчетности, для контроля за деятельностью других муниципальных служб или организаций в сфере ЖКХ и прочего.

### **Практически везде можно отметить:**

- Риски роста управленческого аппарата в связи с усилением бюрократизации;



- Риск усиления имитации деятельности на бумаге и ориентированности ежедневной работы скорее на процесс, нежели на результат: на местах избираются простые и удобные для отчетности схемы квазирешения проблем;
- Риск воспроизводства «палочной системы» на основе количественных критериев оценки (поскольку везде руководство и почти весь низовой состав рекрутируется из бывших сотрудников ОВД).

Парамилицейские структуры муниципального уровня повсеместно в начале своей работы сталкиваются с кризисом легитимности. Они вынуждены выстраивать отношения с другими государственными органами и с уже действующими муниципальными структурами. Низовые исполнители всех рассмотренных в данной главе инициатив встречают также нелояльное отношение и среди граждан, которые не всегда разделяют представление о правомочности составления муниципальными служащими административных протоколов. В прессе и в интернете также можно встретить примеры конфликтов парамилиций с предпринимателями. Стремление местных властей «навести порядок», усилив муниципальный контроль, трактуется предпринимателями как намерение урегулировать рынок таким образом, чтобы дать дорогу одним и закрыть ее другим.

Третья глава представляет описание возрождения движения народных дружин и общественных организаций правоохранительной направленности в последние годы. Здесь реперной точкой является принятие 02.04.2014 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». До установления федерального закона данный вид гражданской активности регулировался законами субъектов федерации.

Анализ показал, что можно условно выделить три стратегии деятельности дружин на местах до 2014 года:

- Централизованные примеры субъектового уровня, когда на региональном уровне действует либо отдельная структура (например, Штаб народной дружины г. Москвы), либо программа по финансированию единого общественного объединения правоохранительной направленности (например, деятельность Кубанского казачьего войска в Краснодарском крае).
- Децентрализованные примеры регионального уровня включают в себя большинство регионов страны, где 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.

- Примеры гражданских инициатив локального уровня. Иногда проблемы среды проживания или отдельные ЧП подталкивали муниципалитеты к более активному участию в охране общественного порядка. Всплеску интереса местных властей и жителей к патрулированию улиц или в целом охране общественного порядка нередко способствовали резонансные преступления (убийства или изнасилования несовершеннолетних, массовые драки на дискотеках). Часто стихийно из числа возмущенных или заинтересованных граждан образовывались группы активистов, которые брали на себя задачу по охране порядка, патрулированию. Однако без финансовой и организационной поддержки местных властей или органов МВД такие инициативы со временем обычно затухали. Возникновение долговременных форм систематической работы обычно наблюдается 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, расширились поселения, где выдавалось жилье бывшим военным или сотрудникам других правоохранительных структур либо локально проживали работники крупных предприятий, которых легче привлекать административно-командными методами).

Основной тенденцией мобилизации ДНД после принятия федерального закона стало активное участие МВД в его исполнении деятельностью правительственной Комиссии по профилактике правонарушений, настоятельно рекомендующей регионам развивать ДНД-движение на местах. Контроль за направленными рекомендациями осуществляется по двум линиям отчетности: в рамках самого МВД РФ и по каналам исполнительной власти.

В свою очередь, региональные и местные власти находятся в ситуации принуждения к активизации работы. В тех регионах или отдельных муниципалитетах, где были созданы и действовали на протяжении длительного времени объединения правоохранительной направленности или обеспечивающие их деятельность управленческие структуры (в том числе и парамилицейские), наладить и переформатировать их работу в русле нового закона удалось более или менее успешно. Там же, где организованного ДНД-активизма не существовало, задачу пришлось решать с нуля. Постоянные требования к росту участия граждан побуждают муниципалитеты повсеместно симулировать деятельность или завышать показатели на бумаге (основные из которых – это количество дружин и дружинников, рейдов, статистика протоколов и раскрытий). Именно этим и объясняется, что в МВД также налажен свой альтернативный и более жесткий контроль за деятельностью дружин. Мобилизуя создание и развитие народных дружин подчас административно-командными методами, главы администраций могут рассчитывать на то, что руководство городского или районного отдела органов внутренних дел прислушается к тем или иным рекомендациям и будет склонно содействовать решению проблем, которые местные власти воспринимают как насущные. Поэтому ДНД-активизм


развивается успешнее всего там, где взаимоотношения между администрациями и органами внутренних дел наиболее кооперативные.

В ходе исследования мы также обнаружили два уровня конфликта интересов органов МВД и местных властей при мобилизации ДНД.

Во-первых, это *уровень организации и управленческой координации движения*, который предполагает определение конкретных субъектов, ответственных за это направление. Федеральный закон подчеркивает, что это сфера совместного ведения, и на местах конфигурация централизации движения отличается. В целом, за очень редкими исключениями, можно констатировать слабый интерес регионов и местных властей к непосредственной организации охраны общественного порядка. Главы администраций стараются передать эти задачи органам МВД. В подавляющем большинстве случаев участие местной власти сводится лишь к финансированию, подключению административного ресурса и мобилизации людей на местах.

Во-вторых, это *уровень низовых исполнителей* – как со стороны полиции, так и со стороны командиров дружин и лидеров объединений правоохранительной направленности. Основная плоскость конфликта здесь разворачивается вокруг необходимости ведения и оформления отчетности, которая и для сотрудников полиции, и для организаторов от администраций (если только нет специализированного сотрудника или отдела) оборачивается дополнительной нагрузкой. Как показывает исследование, задача регистрации рутинной деятельности дружин и дружинников в основном ложится на сотрудников ОВД.

Наращение бюрократизации и рост необходимой отчетности отмечаются всеми задействованными акторами на местах: и там, где дружины существовали давно, и там, где они инициативно создавались органами власти.



# Введение

С июля по сентябрь 2016 года Институт проблем правоприменения по инициативе и финансовой поддержке Центра стратегических разработок осуществил исследовательский проект, основной задачей которого являлось описание разнообразных форм участия местной и региональной власти в организации охраны общественного порядка — от контроля групп самоорганизации граждан до централизованных и организационно оформленных инициатив. Задача была поставлена широко, и мы старались найти разнообразные практики и методы, которые применяются сегодня на местах.

Для анализа были выбраны 22 кейса, представляющих, в нашем понимании, конкретные локальные или региональные инициативы в сфере охраны общественного порядка. Под собственно охраной общественного порядка (далее ООП) мы понимаем организованную деятельность (униформированных структур, муниципальных служащих и/или граждан) по контролю за благополучием на улицах, во дворах, парках и прочих общественных местах и препятствованию правонарушениям и преступлениям. Под это определение подпадают совершенно различные действия властей и граждан — как просто патрулирование улиц и охрана общественного порядка на массовых мероприятиях, так и более сложно организованная деятельность по оформлению и администрированию протоколов по фактам совершения правонарушений, участие граждан в раскрытии уголовных дел и прочее.

Для каждой такой инициативы (список см. в приложении 1) был по возможности собран следующий материал:

- 1)** История создания и развития: время создания, участвующие акторы (цели, ресурсы, степень участия, формы взаимодействия на этапах создания инициативы и ее развития);
- 2)** Статистика инициативы: число участвующих граждан (по возможности с динамикой), формы участия, методы управления и координации, статистика результатов (отчетные показатели);
- 3)** Общая оценка успешности инициативы и ее эффективности: описание «выигравших» и «проигравших» групп, позитивных или неконструктивных итогов для локального контекста, а также оценка в целом узнаваемости инициативы населением (последнее по анализу форумов и дискуссий в социальных сетях);
- 4)** Оценка финансовых показателей инициативы: источники финансирования, размер затрат;
- 5)** Описание нормативно-правового контекста инициативы: уставы, инструкции, региональные законы, решения местных органов власти и прочее.

## Как исследовалось

Основная методологическая посылка исследования состояла в том, что сфера охраны общественного порядка – это поле для участия (как в конкурентных, так и в кооперативных формах) акторов различного уровня. В зависимости от конкретной локальной конфигурации целей и ресурсов этих акторов на местах складываются конкретные формы взаимодействия между ними. Следовательно, в задачу анализа этих форм входит не только описание сложившихся практик, но и внимательный учет целей и ресурсов основных акторов. Гипотетически, по результатам предыдущих исследований ИПП ЕУСПБ, были выделены перечни игроков, участвующих в организации охраны общественного порядка на местном уровне (см. рис. 1).



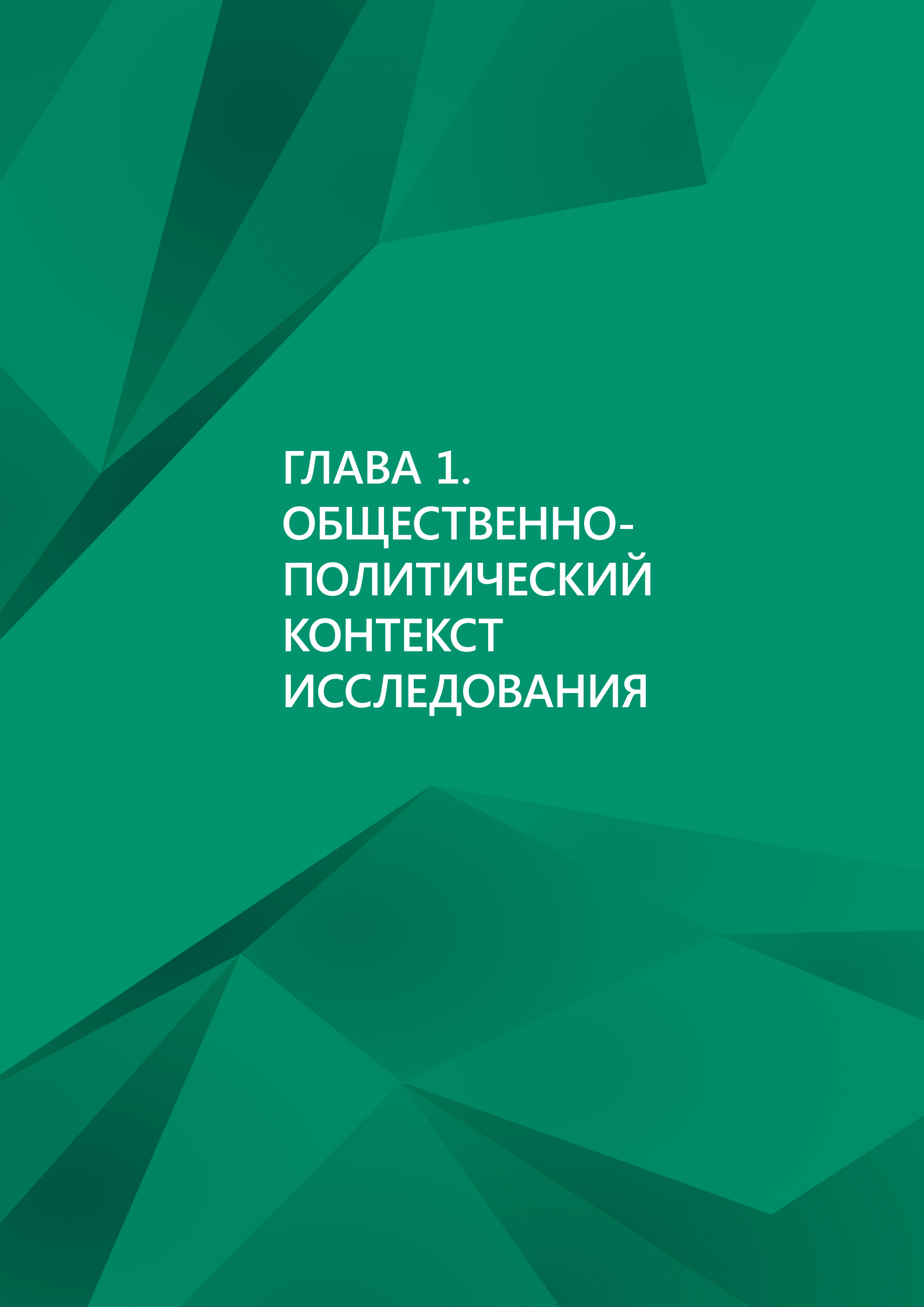
Рисунок 1. Уровни развития инициатив по охране общественного порядка

Поскольку исследование было нацелено на поиск различных локальных форм организации охраны общественного порядка, основное внимание планировалось сосредоточить прежде всего на местном уровне. Однако пилотный этап исследования показал, что во многих регионах страны эта деятельность регулируется законодательством субъектового уровня, призванным преодолеть нормативно-правовой вакуум для регулирования участия местной власти в сфере обеспечения безопасности и охраны общественного порядка. Кроме того, в самой массовой форме участия граждан в охране общественного порядка – в движении народных дружин – уже на пилотном этапе реализации проекта было отмечено не только нормативное, но и организационно-финансовое влияние как региональных властей, так и структур федерального уровня (прежде всего МВД).

Исследование предполагало сбор и анализ первичных и вторичных данных. Последние включают в себя публикации СМИ, нормативно-правовые акты, данные официальной статистики, официальные отчеты, научные публикации. Всего было изучено порядка 500 документов. Первичные источники – это полевые материалы, собранные автором проекта или региональными представителями по заданию. Они включали, прежде всего, экспертные интервью или групповые обсуждения с организаторами локальных инициатив на местном и субъектовом уровне (всего было проведено 29 бесед в шести регионах). В одном случае удалось провести также и небольшое наблюдение за работой дружинников в патруле. Также в работе были использованы первичные материалы, собранные Институтом проблем правоприменения в рамках предыдущих проектов. Они включают в себя описание работы по участию местных органов власти в четырех регионах страны (Вологодская, Новгородская, Костромская области и Республика Башкортостан, где собраны данные о местных инициативах в пяти городах и одном сельском районе в период с 2014 по 2016 годы).

Структура отчета состоит из трех глав и заключения. В первой главе обобщен контекст участия местных властей в ООП. Во второй рассмотрены конкретные примеры развития локальных инициатив по созданию на местном или региональном уровне организаций, призванных участвовать в охране общественного порядка. Для того чтобы отделить эти формы участия от полиции, мы будем условно называть их «парамилицией». Этот термин, с одной стороны, учитывает организованный и систематический характер работы таких структур, а с другой – подчеркивает неокончательный правовой статус этих инициатив в отсутствие должного нормативного регулирования. Третья глава представит описание возрождения движения народных дружин и общественных организаций правоохранительной направленности в последние годы. В заключении изложены наиболее общие тенденции участия местных и региональных властей в охране общественного порядка.

---



**ГЛАВА 1.  
ОБЩЕСТВЕННО-  
ПОЛИТИЧЕСКИЙ  
КОНТЕКСТ  
ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Р**ЕФОРМА ПОЛИЦИИ и последующие неоднократные сокращения сотрудников в Министерстве внутренних дел, несмотря на декларации лиц, принимающих эти решения, привели к массовой нехватке сотрудников на «земле», то есть в самых низовых подразделениях в территориальных отделах полиции. Исследование Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, выполненное в 2014 году в двух регионах нашей страны, показало следующее<sup>1</sup>:

- 1.** Сокращения административного аппарата в среднем звене (например, упразднение городских управлений) в реальности не привели к снижению численности управляющего персонала. Напротив, управляющие звенья формально или неформально были воссозданы на уровне территориальных отделов, так что общая доля тех сотрудников полиции, кто занят исключительно руководящей работой, в силу общего сокращения штата не снизилась.
- 2.** При этом наблюдается довольно большая нехватка кадров в подразделениях, наиболее нагруженных и важных с точки зрения охраны общественного порядка: участковых уполномоченных, патрульно-постовой службы. Также отмечается, что в этих подразделениях, даже среди занятых должностей, находятся сотрудники с «освобожденным» статусом, на деле выполняющие другие задачи.
- 3.** При этом низовые подразделения, особенно отделы участковых уполномоченных полиции, постоянно нагружают непрофильными и второстепенными задачами, такими как сопровождение уголовных дел, подготовка постановлений в отказе в возбуждении уголовного дела, патрулирование улиц во время общественно-массовых мероприятий и прочее. Часто на плечи участковых переложены задачи упраздненных структур (например, отделов по контролю за соблюдением законодательства в сфере потребительского рынка).
- 4.** В связи с тем что сокращения управляющего состава не произошло, а показатели работы полиции становятся все более разноплановыми, увеличился поток бумагооборота, следовательно, и нагрузка на рядовых исполнителей по ведению отчетности.

Таким образом, в последние годы МВД испытывает существенную нехватку людских ресурсов не только из-за собственно малочисленности низового состава, но также и по причине перегрузки тех сотрудников, которые есть в наличии, непрофильными задачами и отчетностью. Это касается не только участковых, которые всегда в МВД воспринимались как самое перегруженное задачами подразделение. В некоторых городах нехватка людей в низовых звеньях настолько велика, что, например, в крупном городе (население около

---

<sup>1</sup> Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России : доклад [Электронный ресурс] / Под ред. В. Волкова. СПб. : ИПП ЕУ-СПб, 2015. Режим доступа: [http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report\\_municipal\\_IRL\\_KGI\\_2015\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report_municipal_IRL_KGI_2015_web.pdf), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.



1 млн человек) круглосуточное дежурство осуществляют лишь патрули вневедомственной охраны, тогда как экипажи патрульно-постовой службы несут дежурство не всю ночь, а только до 3–4 утра. Причина в том, что руководство вынуждено при нехватке «живых сил» увеличивать число патрулей в вечернее время за счет снижения ежедневного времени патрулирования: наряды ППС работают здесь по 8 часов в день пять суток подряд, тогда как ранее они работали по 12 часов двое суток с последующими двумя выходными днями. Это приводит к тому, что с 4 ночи до 8 утра патрулей ППС на улицах в городе нет.

Особую значимость вопрос нехватки людских ресурсов приобретает для ведомства в контексте передачи в созданную в 2016 году Росгвардию подразделений вневедомственной охраны и внутренних войск, которые повсеместно привлекались для охраны порядка на улицах и в общественных местах.

В этой связи интересным становится отследить деятельность Министерства внутренних дел по продвижению и, главное, по исполнению законодательства в части участия как граждан, так и региональных и местных властей в охране общественного порядка и в профилактике правонарушений и преступлений. Имеется в виду прежде всего 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», принятый 02.04.2014 и вступивший в силу 2 июля того же года. Согласно этому закону и последующим нормативно-правовым актам, именно МВД курирует и регистрирует гражданские инициативы в форме народных дружин, общественных объединений правоохранительной направленности и внештатных сотрудников полиции. Причем учет и координация их деятельности должны вестись на региональном уровне (управлениям МВД по субъектам федерации приписано ведение реестров и отчетности). В июне 2016 года был также принят и в сентябре вступил в силу новый 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», закрепляющий на федеральном уровне деятельность межведомственных комиссий по профилактике правонарушений. Очевидно, что МВД, как один из лоббистов этого законопроекта, заинтересовано в его исполнении, в том числе и по финансовым причинам. Не секрет, что после перевода полиции на федеральное финансирование в 2012 году региональные и местные власти не имеют возможности финансировать органы МВД на местах. При этом сразу после реформы, в целях экономии усилий оставшихся в сокращенном числе низовых исполнителей, органы внутренних дел постепенно снижали активность по исполнению административного законодательства субъектового уровня. В 2014 году МВД провело поправки в КоАП РФ, согласно которым теперь может осуществлять работу по административному преследованию на местах лишь только по федеральному законодательству. Для того чтобы полицейские составляли протоколы об административных правонарушениях по региональным законам, субъекту федерации следовало заключить соглашение с МВД РФ на национальном уровне. При этом, насколько нам известно, ни одно соглашение так и не было заключено. На местах регионы начали приспосабливаться к этой ситуации:

- Усиливая свои собственные контролирующие органы,

- Разрабатывая программы профилактики преступности, которые позволяли частично организовать финансовую поддержку органам внутренних дел, в обход прямого запрета на финансирование МВД, за счет средств субъектов федерации.

Например, в рамках масштабной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2020 годы» на различные цели ее участникам поступает в целом около 1,7 млрд рублей, большая часть которых тратится на подпрограмму по безопасности дорожного движения (подразумевается участие республики в оснащении дорог камерами видеофиксации, светофорами, пешеходной инфраструктурой и прочим). Однако поскольку программа полностью курируется республиканским МВД (основной заказчик), министерство, помимо задач выполнения различных мероприятий именно по профилактике преступности, смогло получить средства и на другие цели: провести капитальный ремонт, модернизировать за счет средств республиканского бюджета, помимо прочего, изоляторы временного содержания, закупить криминалистическое оборудование и даже оснастить новой электросистемой помещения, в которых располагаются подразделения, не имеющие прямого отношения к профилактике преступности, как, например, «Центр обработки данных повышенной надежности и производительности МВД по РТ»<sup>2</sup>. При этом Закон о полиции, утверждающий финансирование органов внутренних дел лишь из федеральных средств, не был нарушен, поскольку финансовых поступлений на счет республиканского министерства осуществлено не было, оно лишь выступает как заказчик и конечный контролер основного исполнителя программы – Государственного казенного учреждения «Дирекция финансирования научных и образовательных программ безопасности дорожного движения Республики Татарстан». Этот пример показывает, насколько важным оказывается для органов внутренних дел ресурс координации программ профилактики преступности на уровне регионов и крупных городов. Это не только организационный ресурс совместной работы с другими федеральными органами, с исполнительной властью и органами местного самоуправления. Это также источник дополнительного финансирования пусть не оплаты работы сотрудников, но других важных нужд.

Помимо исполнения названного законодательства, очевиден также интерес министерства в его дальнейшем расширении и развитии. Так, в сентябре в средствах массовой информации была озвучена инициатива МВД по разработке и продвижению проекта Закона о муниципальной милиции: в администрацию и депутатам трех городов Свердловской области поступил для обсуждения законопроект о муниципальной милиции, разрабо-

---

<sup>2</sup> См. подробнее:

- Детальную расшифровку мероприятий по одноименной подпрограмме – Постановление Кабинета Министров № 764 от 16.10.2013... [Электронный ресурс] / Правительство Республики Татарстан. Файлы для скачивания. Режим доступа: [http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?pub\\_id=201985](http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?pub_id=201985), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана;

- Отчеты по их выполнению за 2014 и 2015 годы – Документы, касающиеся сферы деятельности министерства [Электрон. ресурс] / МВД по Республике Татарстан. Файлы для скачивания. Режим доступа: <http://mvd.tatarstan.ru/rus/documents/post.htm>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

танный ВНИИ МВД<sup>3</sup>. В нем местным органам власти предлагается вложиться в создание собственных структур (при поддержке региональных бюджетов), которые будут оказывать помощь полиции и самостоятельно участвовать в охране общественного порядка.

О необходимости создания муниципальной милиции как самостоятельной структуры, предназначенной для преодоления излишней централизации и негибкости правоохранительной системы в решении задач на местах, заявлялось ИПП ЕУСПб и Комитетом гражданских инициатив еще в 2013 году<sup>4</sup>. Доклад 2015<sup>5</sup> года рассматривал основные проблемы работы МВД и то, как можно приблизить охрану общественного порядка к нуждам и интересам местных сообществ путем передачи на муниципальный уровень (вместе с финансированием) подразделений МВД:

- По сильному сценарию – всех подразделений бывшей милиции общественной безопасности (участковых, инспекторов ПДН, ППС, ИАЗ и даже дежурных частей);
- По среднему – только части из них;
- По слабому – отделов по исполнению административной практики.

Предполагалось, что разумная децентрализация полиции позволит развести по разным уровням соподчинения задачи охраны общественного порядка и собственно расследования и раскрытия уголовных дел. Не секрет, что сегодня, несмотря на все разговоры о преодолении палочной системы, именно задачи раскрытия преступлений, обнаружения и протоколирования административных правонарушений остаются приоритетными по сравнению со всеми другими. Количественные принципы оценки работы рядовых сотрудников полиции продолжают оставаться основными и ключевыми, поскольку централизованная и сверхиерархизированная система МВД не способна создавать гибкие и «чуткие» к местным особенностям системы контроля.

Однако законопроект о муниципальной милиции, разработанный ВНИИ МВД, не решает этих проблем и не предполагает децентрализации самой системы. Он лишь открывает некоторые возможности муниципалитетам для создания за свой собственный счет или при помощи региональных бюджетов отдельных структур, которые должны будут возместить нехватку кадров в полиции. При этом возможности, которые проект предоставляет в распоряжение муниципальных сотрудников, незначительны и практически ничем

---

<sup>3</sup> См. например: Евгений Ройзман не готов искать деньги для милиции [Электрон. ресурс] // Коммерсантъ. 2016. 22 сентября. Режим доступа: <http://kommersant.ru/doc/3095359>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>4</sup> Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ [Электрон. ресурс] / Под ред. В. Волкова. СПб. : ИПП ЕУ СПб, 2013. Режим доступа: [http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL\\_KGI\\_Reform\\_final\\_11.13.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>5</sup> Диагностика работы правоохранительных органов... Режим доступа: [http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report\\_municipal\\_IRL\\_KGI\\_2015\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report_municipal_IRL_KGI_2015_web.pdf), свободный.

не отличаются от полномочий тех же дружинников или муниципальных служащих и сегодня<sup>6</sup>. Самое интересное с точки зрения местных властей – это право составлять административные протоколы по фактам нарушения регионального и местного законодательства: нарушения правил парковки, благоустройства, размещения рекламы и тому подобного. Однако это уже и так делается муниципалитетами практически повсеместно не только сотрудниками парамилицейских структур: практически везде на местном уровне созданы административные инспекции, осуществляющие и развивающие разные виды муниципального контроля. Согласно законопроекту ВНИИ МВД, сотрудники предполагаемой муниципальной милиции смогут самостоятельно патрулировать улицы и работать на контрольно-пропускных пунктах, охранять порядок на общественно-массовых мероприятиях. Но они это и так могут делать сейчас и реально делают, например, в статусе дружинников, правда, совместно с полицейскими. То есть на самом деле законопроект направлен на экономию полицейских ресурсов. Также ВНИИИ МВД предложил наделить муниципальных служащих правом развозить людей, находящихся в алкогольном и наркотическом опьянении, в больницы и доставлять провинившихся несовершеннолетних в специализированные учреждения. Это как раз самая затратная по времени и пустопорожняя с точки зрения показателей работа, которую вынуждены делать сейчас полицейские, и потому МВД РФ заинтересовано в том, чтобы переложить ее на муниципалитеты. Все остальное – от участия в розыске пропавших «без вести» до помощи при случившемся чрезвычайном происшествии – муниципальные служащие вправе делать и без этого закона как обычные граждане, как дружинники или как представители местной власти. Единственный бонус – это право на закупку местными властями и на ношение муниципальными служащими оружия, да и то под пристальным контролем полиции.

Как уже отмечалось выше, многие муниципалитеты в качестве реакции на постепенный отказ полиции после 2012 года исполнять административное преследование по региональному законодательству были вынуждены создавать или усиливать свои собственные структуры. Формы таких подразделений совершенно различны: это могут быть самостоятельные административно-технические инспекции в форме бюджетных или казенных учреждений (как, например, в Казани или в Набережных Челнах) либо службы квартальных, действующих также самостоятельно на уровне районов крупных городов (Екатеринбург, Тюмень), или это могут быть подразделения городских администраций без создания юридического лица в помощь административным комиссиям. В основном такие усилия муниципалитетов направлены на исполнение правил благоустройства в российских городах и сельских поселениях. Однако мы также обнаруживаем постепенное расширение задач и включение в сферу контроля муниципалитетов целей по охране общественного порядка, как это им предписывается в ст. 132 Конституции РФ и главе 3 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года).

---

<sup>6</sup> См. подробнее: Ходжаева Е. Милиция в помощь полиции [Электрон. ресурс] // Ведомости. 2016. 29 сент. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/09/30/659098-militsiya-pomosch-politsii>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

**ГЛАВА 2.  
«ПАРАМИЛИЦИЯ»:  
ОРГАНИЗОВАННЫЕ  
ИНИЦИАТИВЫ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО  
И РЕГИОНАЛЬНОГО  
УРОВНЕЙ**

**В** ДАННОЙ ЧАСТИ ОТЧЕТА мы рассмотрим некоторые примеры организаций муниципального и регионального уровня по охране общественного порядка. При этом основное внимание будет сосредоточено именно на создании отдельных учреждений или специализированных подразделений в администрациях.

Необходимо отметить, что практически в каждом регионе муниципальные власти участвуют в поддержке деятельности полиции, как минимум организуя и финансируя на местах деятельность опорных пунктов охраны общественного порядка (далее ОПОП, или в просторечии «опорки», «опорники») – основных рабочих мест участковых уполномоченных полиции и нередко мест приема граждан инспекторами по делам несовершеннолетних<sup>7</sup>. Обычно в этих опорных пунктах работают начальниками финансируемые за счет муниципального бюджета и часто по минимальным и неполным ставкам сотрудники. В их обязанности входит деятельность по организации приема граждан, помощь участковым во взаимодействии с населением, органами местного самоуправления, организациями в сфере ЖКХ. Нередко на базе опорных пунктов местные власти, часто в рамках региональных программ по развитию самоуправления, организуют так называемые низовые ячейки территориального общественного самоуправления (ТОС). Помещение опорных пунктов используется для работы советов общественности и любой другой формы самоорганизации граждан. Иногда в эти советы привлекаются для участия представители различных общественных организаций, расположенных на территории участка: преподаватели средних и средних специальных учебных заведений, активисты среди пенсионеров, представители ветеранских организаций. В некоторых регионах это движение имеет организованные формы. Так, например, в Вологодской области (Вологда, Череповец) на базе опорных пунктов действуют центры профилактики правонарушений. Руководители этих центров осуществляют социальную паспортизацию территории, проводят собрания общественности, часто включенной в деятельность местных управляющих компаний и предприятий сферы ЖКХ по организации социальной жизни на дворовой территории, в подъездах, по повышению дисциплины жильцов при оплате коммунальных услуг. Они активно привлекаются для мобилизации населения (например, на субботники) или экстренного его информирования в случае чрезвычайных происшествий, участвуют в антитеррористических мероприятиях районных и городских администраций (обходы и осмотры территории). Центры профилактики проводят также заседания советов общественности для разбора ситуаций среди подучетного полиции населения: условно-досрочно освобожденных, людей, часто совершающих правонарушения, и прочих.

Однако такие инициативы по созданию на базе ОПОП различных советов общественности и центров профилактики, хоть и связаны с деятельностью полиции, не являются са-

---

<sup>7</sup> Исключения здесь очень редки и наличествуют в тех муниципалитетах, в которых главы администрации стараются не вовлекаться в охрану общественного порядка вообще. Так, например, в Подольске (Московская область) после реформы 2012 года и заявлений о том, что полиция финансируется посредством федерального бюджета, местные власти безвозмездно передали ОПОП на баланс органов МВД.

мостоятельными именно в части деятельности по охране общественного порядка. При этом они являются основой для развития как парамилицейских структур, так и движения народных дружин.

## 2.1. МКУ «Муниципальная стража» (г. Белгород)

По нашим данным, это старейшая организация муниципального уровня по охране общественного порядка в России<sup>8</sup>. Она была создана как муниципальное учреждение в конце 1999 года в контексте планируемой еще с 1996 года реформы системы правоохранительных органов и создания муниципальных органов охраны общественного порядка<sup>9</sup>. Согласно своему нормативному статусу, это профессиональная дружина, созданная в помощь сотрудникам внутренних дел, основной состав которой (175 человек из 195) работает в должности инспектора по охране общественного порядка. На официальном сайте организация о своем бюджете не отчитывается, но, по сообщениям оппозиционных активистов, ее годовой бюджет составляет чуть более 81 млн рублей<sup>10</sup>. В 2012 году после реформы полиции МКУ «Муниципальная стража» было реорганизовано: введены специализации через создание специализированных отделов. Основными задачами по-прежнему остаются самостоятельные и совместные с ППС патрулирование и осмотр территории, работа на административных участках с участковыми и инспекторами по делам несовершеннолетних (включая участие в рейдовых мероприятиях МВД, участие в советах общественности), а также участие в охране общественно-массовых мероприятий. Однако начиная после 2012 года до сегодняшнего дня сформировалась следующая специализация деятельности:

- ООП на дорогах (помощь автопатрулям ГИБДД).
- Административное преследование за нарушения экологических правил и правил землепользования и оказание организационной помощи административной комиссии, включая вручение повесток, деятельность по разъяснению гражданам и представителям организаций правил благоустройства, поведения (например, раздача брошюр, установление информационных щитов и прочее).
- Организация работы народных дружин, в том числе работа с казаками и студенчеством (активно с 2014 года). Часть сотрудников учреждения (19 человек) являются членами

---

<sup>8</sup> Данные о работе организации [Электрон. ресурс] / МКУ «Муниципальная стража», 2016. Режим доступа: <http://belstraga.ru/category/glavnaja/>, свободный (дата обращения 10.10.16).

<sup>9</sup> Указ Президента РФ № 802 от 3 июня 1996 года «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка».

<sup>10</sup> Белгородская полиция закрывает глаза... [Электрон. ресурс] / Ленинский коммунистический союз молодежи РФ, 2015. Режим доступа: <http://komsomolrf.ru/ru/news/society/3973-belgorodskaya-politsiya-zakryvaet-glaza-na-nesovershennoletnikh-iz-proekta-lev-protiv-propagandiruyushchikh-samosud>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

казачьего общества: они действуют одновременно в статусе как дружинников, так и сотрудников учреждения, осуществляя, например, конное патрулирование в парке или охрану общественного порядка на массовых мероприятиях. Отдельное направление деятельности учреждения – это развитие студенческих оперативных отрядов правоохранительной направленности, которые привлекаются для ООП на молодежных мероприятиях, а также для различного рода волонтерских акций (например, сбор мусора).

В целом можно отметить, что сотрудники учреждения привлекаются как полицией, так и местными властями к целому спектру решения совместных вопросов: проведения антитеррористических мероприятий (осмотр чердаков, подвалов), профилактических бесед с населением из разных категорий подучетного контингента. На эту структуру даже переложена профилактическая работа с теми категориями граждан, с которыми практически повсеместно полиция перестала работать: лицами, занимающимися попрошайничеством, неработающими гражданами. Также важно, что администрация города использует сотрудников центра как силовую структуру при административном преследовании предпринимателей за те или иные нарушения. Так, например, в интернете выложены ролики, в которых работники учреждения оказывали силовую поддержку по составлению административного протокола на организатора транспортных перевозок пассажиров, нарушившего установленные маршруты.

## 2.2. МКУ «Центр общественной безопасности» (г. Уфа)

Деятельность МКУ<sup>11</sup> «Центр общественной безопасности г. Уфы» (далее ЦОБ) – другой пример работы парамилицейской структуры в России. Созданный в конце 2012 года в формате муниципального учреждения, ЦОБ решает различные задачи охраны общественного порядка в городе силами чуть более 300 работников, обеспеченных форменной одеждой, помещениями и транспортом.

Организационная структура центра повторяет линейно-территориальный принцип, принятый в МВД. Головному офису подчиняются семь районных управлений (численностью от 17 до 44 человек, всего 208), внутри которых проводится разделение по двум основным линиям работы:

- 1) Отделы профилактики правонарушений (аналог УУП в полиции);
- 2) Отделы профилактики правонарушений несовершеннолетних (аналог ПДН).

Сотрудники этих отделов прикреплены к административным участкам, практически везде совпадающим с аналогичными участками для полиции. Их работа осуществляется на базе опорных пунктов, в которых также трудятся УУП и инспекторы ПДН МВД.

---

<sup>11</sup> До 2016 года – муниципальное бюджетное учреждение.



При головном офисе, помимо административных подразделений, созданы также три линейных отдела:

- 1)** отдел по благоустройству (18 человек), занятый административным преследованием должностных и юридических лиц за нарушения правил благоустройства города и санитарно-гигиенических требований (например, невывоз мусора); работники этого отдела также оказывают содействие инспекторам отделов профилактики правонарушений на местах;
- 2)** оперативный отдел (5 человек), занятый мониторингом политического и социально-экономического недовольства горожан и общественных организаций, общественно-политической повестки публичных акций;
- 3)** управление «Безопасный город» (25 человек) – автономное подразделение ЦОБ, основной задачей которого является обеспечение бесперебойной эксплуатации и развития системы видеонаблюдения в городе не только для полицейских задач, но для более широкого спектра интересов муниципальных и федеральных служб (сферы ЖКХ, МЧС, службы спасения и прочих).

В 2015 году на базе ЦОБ был создан штаб народных дружин, и первыми дружинниками были объявлены работники центра. На местах на уровне каждого опорного пункта до этого также функционировали небольшие дружины, привлеченные работниками из числа местных организаций, часто муниципальных.

Содержание центра обходится бюджету города в сумму около 200 млн рублей в год, при этом поступающие от штрафов платежи в местный бюджет не покрывают даже одной десятой доли этих средств. Несмотря на достаточно длительный период становления (устав ЦОБ был окончательно зарегистрирован лишь в сентябре 2014 года) и двукратную смену руководства, на настоящий момент основные сферы деятельности и методы работы этой муниципальной структуры определены и многие из них формируются необходимостью восполнения пробелов в работе полиции с населением.

Из полицейских задач по профилактике и выявлению преступлений работники центра видят свою роль в активной помощи полиции по следующим направлениям:

- Охрана общественного порядка на массовых мероприятиях.
- Профилактика правонарушений посредством административного преследования средствами республиканских законов и КоАП. Здесь, помимо нарушений правил благоустройства и вывоза мусора, оформляются протоколы по нарушению правил содержания домашних животных, размещению разукомплектованного транспорта, нарушениям по размещению рекламы, а также по нарушениям со стороны граждан

тишины и покоя и фактам семейного дебоширства. Поскольку в настоящее время правовых оснований для подобной деятельности муниципальных служащих недостаточно, проблема решена через введение всех сотрудников отделов профилактики правонарушений в составы районных административных комиссий, а руководители районных управлений ЦОБ действуют и рассматривают протоколы в качестве заместителей этих комиссий.

- Профилактика правонарушений несовершеннолетних осуществляется работниками центра также в составе соответствующих комиссий по делам несовершеннолетних – составляются в основном протоколы по ст. 5.35 КоАП РФ<sup>12</sup>. Кроме того, работники центра, выполняя сокращенные в ходе реформы полиции функции школьных инспекторов, активно работают со школами (читают лекции, контролируют и опекают детей, находящихся в зоне риска). Они так же, как и инспекторы ПДН в полиции, собирают и передают в органы опеки материалы на лишение родительских прав. Новшеством 2015 года является участие инспекторов ППН в раскрытии уголовных дел по полученным заявлениям: работники собирают и передают в прокуратуру и полицию материалы на возбуждение уголовных дел.
- Руководство Центра стремится воссоздать «советскую» модель общественного осуждения и принуждения: почти на каждом административном участке созданы социально-профилактические центры, в которых проходят заседания с привлечением активистов ЖКХ, школ, полицейских (УУП и ПДН), сотрудников УФСИН обычно в рамках трех секций: 1) антиалкогольной и семейно-бытовой направленности, 2) профилактики правонарушений среди условно осужденных лиц, 3) профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. На эти секции приглашаются граждане для обсуждения их проблем или разрешения конфликтов.

Несмотря на то что основные направления работы центра связаны с охраной общественного порядка, местные власти за счет деятельности центра решают более широкий круг задач, связанный, во-первых, с большим спектром организации гражданской защиты населения. Так, работники центра активно используются для информирования населения и профилактики чрезвычайных ситуаций (например, осуществляют подомовые обходы в случае угрозы паводка или пожаров). Во-вторых, подразделения центра на местах в районах или на уровне города в целом используются администрациями для того, чтобы осуществлять контроль за деятельностью других муниципальных учреждений в решении нужд граждан. Например, важным направлением работы является помощь гражданам в решении жилищно-коммунальных проблем: через центр налажена система обратной связи об опасных ситуациях (например, обледенение крыш или своры бродячих собак) между населением и соответствующими муниципальными или жилищными службами, которые самостоятельно на жалобы реагируют не всегда. Сотрудники центра выдают предписания и указания таким службам, что заставляет последние действовать более оперативно.

---

<sup>12</sup> Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних.

## 2.3. Муниципальная милиция (г. Ижевск) и аналогичные структуры

Муниципальная милиция в столице Удмуртской Республики Ижевске – первая широко известная форма участия муниципалитета в охране общественного порядка, в названии которой присутствует соответствующее слово «милиция». Однако, по сравнению с рассмотренными выше организациями в Белгороде и Уфе, она имеет значительно меньшее отношение к охране общественного порядка. Муниципальная милиция была создана в конце 2011 года и действует с 2012-го как структурное подразделение администрации города Ижевска. В составе управления, согласно доступной в интернете информации<sup>13</sup>, работает 31 человек. Руководство управления и отделов входит в состав административной комиссии Ижевска и районных административных комиссий. Несмотря на то что при создании управления проводилась активная PR-работа по продвижению имиджа организации (со своим форменным обмундированием, гимном, специализированным транспортом и прочим), на деле работа ограничивается в основном рамками полномочий административных комиссий, а именно – применением локального административного законодательства и правил благоустройства (парковки на газонах, размещение рекламы, вывоз мусора и прочее). Этим заняты в основном сотрудники отдела муниципальной милиции (16 человек вместе с руководством), которые закреплены за каждым районом города и фиксируют на местах нарушения правил благоустройства, уличной торговли и прочие, закрепленные в полномочиях организации. Управление развивает новые формы муниципального контроля: создан специализированный отдел по земельному контролю, который плотно сотрудничает с управлением Росреестра в отслеживании нарушений правил землепользования. Отдельное подразделение (Отдел по работе со специальными техническими средствами) занимается развитием системы мониторинга нарушений автовладельцами правил парковки, а также развивает технические средства борьбы с недобросовестными рекламодателями (в том числе применяет систему автодозвона, блокирующую номер).

С самого начала своего создания управление муниципальной милиции занималось не только наложением штрафов за административные правонарушения, но также развивало сотрудничество со службой судебных приставов по повышению показателя «взысканности» штрафов – составлялись соответствующие протоколы за неуплату (ст.20.25 КоАП РФ). В 2015 году был даже создан специальный отдел – по дебиторской задолженности, основной задачей которого является получение средств от должников – пользователей муниципальной собственности.

Напрямую с охраной общественного порядка связан лишь один отдел – по взаимодействию с правоохранительными органами (2 человека). В его задачи входит согласование общественно-массовых мероприятий с их организаторами, участие в обеспечении полици-

---

<sup>13</sup> Данные о муниципальной милиции [Электрон. ресурс] / Муниципальное образование г. Ижевск. Режим доступа: <http://www.izh.ru/i/info/14250.html>, свободный (дата обращения 10.10.16).

ей охраны общественного порядка на них, а также организация работы народных дружин. С 2015 года на базе управления создан городской штаб, координирующий деятельность дружин, проводится ежегодный конкурс на звание лучшей дружины и распределяется субсидия (обычно победителем оказывается локальная дружина автоактивистов «Дорожный патруль»<sup>14</sup>). Кроме того, этими сотрудниками ведется работа по формированию межведомственных комиссий («антитеррористической» и по профилактике правонарушений), а также координируется программа «Безопасный город», которая, в свою очередь, включает целый перечень работ: составление буклетов, информационных стендов, организация конкурса и прочее. Координация работы по системам видеонаблюдения (как это реализуется, например, в Уфе) пока, судя по отчетам, в этот перечень не входит.

Однако, несмотря на активную работу отдела, в планах на 2016 год руководством были заявлены приоритеты, связанные исключительно с административным преследованием:

- Выявление самовольно занятых муниципальных земельных участков (в 2016 году создан специальный отдел);
- Выявление и составление протоколов по нарушениям в сфере благоустройства, рекламы, парковок, несанкционированной торговли;
- Взыскание дебиторской задолженности.

Эти приоритеты отражены и в основных отчетных показателях, которые фиксируют прежде всего количество рассмотренных комиссиями различного уровня административных дел, суммы наложенных и взысканных штрафов. Важно, что деятельность управления экономически обосновывается: затраты на его содержание ниже, чем сумма поступлений.

В 2013–2014 годах ижевская муниципальная милиция служила примером для локальных заимствований, ее опыт широко изучался и распространялся. Так, в 2014 году аналогичное управление с четырьмя отделами на уровне территориальных районов создано при администрации Златоуста<sup>15</sup>, в котором работали, по сообщениям СМИ, 15 человек<sup>16</sup>. Изначально глава администрации города поставил перед новой структурой те же задачи, что были решены муниципальной милицией Ижевска: контроль за благоустройством города, вывозом мусора, а также задачи по муниципальному контролю в жилищной сфере (затопление подвалов, проблема уборки дворов и сосуллек). Однако впоследствии управ-

---

<sup>14</sup> Контактная информация [Электрон. ресурс] / Златоустовский городской округ. Режим доступа: [http://www.zlat-go.ru/municipal\\_police/contact\\_info/](http://www.zlat-go.ru/municipal_police/contact_info/), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>15</sup> Контактная информация [Электрон. ресурс] / Златоустовский городской округ. Режим доступа: [http://www.zlat-go.ru/municipal\\_police/contact\\_info/](http://www.zlat-go.ru/municipal_police/contact_info/), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>16</sup> Муниципальная милиция Златоуста работает в тандеме с полицией [Электрон. ресурс] // Златоустовский рабочий. 2014. 9 декабря. Режим доступа: <http://zrg74.ru/proisshestiya/item/3367-municipalnaya-milicziya-zlatousta-rabotaet-v-tandeme-s-policziej.html>, свободный (дата обращения 30.09.16). Загл. с экрана.

ление муниципальной милиции расширило функционал за счет контроля и усовершенствования пассажирских перевозок в городе посредством определения и детализации требований к маршрутным такси и частным перевозчикам. Сотрудники златоустовской милиции имеют свою форму, отличительные знаки, специальный транспорт. Они часто привлекаются полицией для охраны общественно-массовых мероприятий.

В 2014 году по тому же «ижевскому» образцу по инициативе главы города было создано подразделение муниципального контроля в Елабуге (Республика Татарстан). Последнее тоже начинало свою работу с создания форменного обмундирования, гимна и прочих атрибутов силовой структуры. Однако в настоящее время это подразделение полностью переориентировано главой города на «гражданские» задачи – по аналогии с МБУ «Административно-техническая инспекция» соседнего города Набережные Челны, только без создания юридического лица. Основной упор был сделан на соблюдении правил благоустройства, которые как раз и были разработаны в тот же период. Летом 2016 года отдел был полностью обновлен – сменился и руководитель, и основной штат сотрудников. Сегодня здесь работают четыре человека, включая начальника. Три исполнителя делят между собой территорию города и осуществляют муниципальный надзор в конкретных границах. Также оказывается методическая помощь главам сельских поселений района в разработке правил благоустройства и в составлении протоколов по фактам нарушения этих правил. После реорганизации основной курс взят на профилактические меры – усилена работа по уведомлению граждан и снижены требования по объему административных протоколов. Однако, по словам руководителя, это временная ситуация, спустя определенное время работа по административному преследованию граждан и должностных лиц в организациях станет более интенсивной.

## 2.4. Квартальные инспекторы (г. Тюмень, г. Екатеринбург, Тюменская и Свердловская области) как пример «протомилиции»

В целом нужно отметить, что, хотя создание административно-технических инспекций (в качестве самостоятельных учреждений или в качестве подразделений администраций городов) является наиболее популярным решением местных властей задач в сфере муниципального контроля, есть и альтернативные варианты, которые также могут быть охарактеризованы как если не «пара-», то как «протомилицейские» формы. Так, в Тюмени в 2007 году по инициативе главы города Е. В. Куйвашева был создан институт квартальных инспекторов (в должностях «ведущих инженеров»), введенных в штат существующих в каждом административном округе города МБУ «Служба заказчика по благоустройству, внешнему виду зданий, сооружений и обслуживанию населения»<sup>17</sup>. За каждым таким

---

<sup>17</sup> См. подробнее:

• О концепции – Институт квартальных: от теории к практике [Электрон. ресурс] // Городское хозяйство и ЖКХ. 2014. 23 сентября. Режим доступа: <http://www.gkh.ru/article/95818-institut-kvartalnyh-ot-teorii-k-praktike>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана;

инспектором закрепляется конкретная территория округа, в рамках которой он осуществляет контроль соблюдения местного законодательства в сфере благоустройства, санитарных правил (вывоз мусора), уборки территорий, земельных работ, правил парковки во дворах и пр. Осуществление контроля включает в себя не только оформление уведомлений об устранении правонарушения, но и протоколирование в целях административного преследования должностных лиц в организациях и юридических лиц. В 2012 году, после получения Е. В. Куйвашевым губернаторского кресла в Свердловской области, аналогичная программа по созданию института квартальных инспекторов в рамках МБУ районного уровня была начата и в Екатеринбурге. Здесь на квартальных инспекторов, помимо прочего, также возлагалась задача по организации спортивных площадок и спортивного досуга горожан. Однако не везде эта работа ведется удовлетворительно — так, в СМИ Екатеринбурга озвучивалась информация о том, что квартальные используют свое служебное положение в коррупционных интересах или осуществляют проверки необоснованно<sup>16</sup>.

С одной стороны, расположение квартальных инспекторов в администрациях районного уровня приближает их деятельность к нуждам конкретного населения. Однако с другой стороны, вместо одного муниципального бюджетного учреждения в городе создаются несколько со своим административно-управленческим аппаратом. При этом квартальные оказываются ориентированы на задачи местных администраций и практически не привлекаются к охране общественного порядка, имея приоритетом, так же как и муниципальная милиция в Ижевске, решение задач муниципального контроля и административного преследования.

## 2.5. Региональные инициативы по созданию парамилицейских структур (республика Татарстан)

Республика Татарстан — один из немногих регионов страны, где власти очень активно участвуют в поддержке инициатив республиканского МВД. Помимо уже упоминавшейся программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2020 годы», в регионе в 2015 году была запущена беспрецедентная инициатива президента Татарстана Р. М. Минниханова по организации отделов по охране общественной безопасности в каждом муниципалитете республики за счет республиканского бюджета. В 2015 году в состав каждого муниципалитета на должности главных специалистов были введены сотрудники, заменившие прежних

---

• Отчеты о работе — О деятельности квартальных [Электрон. ресурс] / Администрация города Тюмени. Режим доступа: [http://www.tyumen-city.ru/social/clear-city/deyatelnost\\_kbartal/](http://www.tyumen-city.ru/social/clear-city/deyatelnost_kbartal/), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>16</sup> Деньги забрать, квартальных разогнать... [Электрон. ресурс] // Информагентство Ura.ru. 2014. 13 августа. Режим доступа: <http://ura.ru/news/1052187460>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана; «Ну он же не себе в карман берет!» [Электрон. ресурс] // Информагентство Ura.ru. 2014. 11 марта. Режим доступа: <http://ura.ru/articles/1036261529>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

начальников ОПОП (202 человека по штатной численности — по числу опорных пунктов). Эти сотрудники работают на территории административного участка совместно с полицией (главным образом с участковыми) и уполномочены составлять протоколы по КоАП РТ, КоАП РФ и по местным правилам благоустройства. Важно отметить, что во многих муниципалитетах, особенно в крупных городах, уже были организованы отдельные административно-технические инспекции или, как в Елабуге, органы муниципального контроля в штате администрации без создания юридического лица. В результате в некоторых городах (например, в Казани, Елабуге, Зеленодольске) обнаруживается дублирование задач. В других (например, в Набережных Челнах) была достигнута договоренность о разделении сфер контроля: сотрудники АТИ присматривают за благоустройством крупных дорожных магистралей и улиц, а начальники ОПОП работают больше по контролю за благоустройством дворов и придомовых территорий.

С мая 2016 программа расширилась: были введены в муниципалитеты, опять-таки за счет средств республиканского бюджета, в должности ведущих специалистов 202 помощника участковых — по одному муниципальному служащему на один опорный пункт. Эти сотрудники призваны всецело помогать работе участковых на местах: вести документацию (многочисленные журналы, отчеты), помогать осуществлять прием граждан, сопровождать участковых в рейды, организовывать дворовые дружины и решать прочие задачи, которые, по сути, числятся в качестве должностных обязанностей самих участковых.

Во всех муниципальных образованиях также вводится штат (всего по РТ 100 человек)<sup>19</sup> помощников инспекторов по делам несовершеннолетних. Эти муниципальные служащие призваны вести профилактическую работу с несовершеннолетними в школах, помогать инспекторам полиции работать с подучетным контингентом (семьями или несовершеннолетними, состоящими на учете). Эти сотрудники, по сути, осуществляют задачи школьных инспекторов, которые до реформы 2012 года содержались за счет регионального бюджета и были сокращены.

Кроме этого, в трех городах республики создаются многочисленные подразделения муниципальных служащих, занятых непосредственно охраной общественного порядка (в помощь ППС). Всего в них заняты 345 человек (Казань — 200, Набережные Челны — 100, Нижнекамск — 45). Предполагается, что эти работники муниципалитетов войдут в единый план дислокации и будут патрулировать в дневное и вечернее время в составе пеших и автопатрулей, а также работать на стационарных пунктах полиции (в парках и других общественных местах).

Таким образом, республиканский бюджет финансирует создание значительного штата в помощь полиции — помимо уже набранных и работающих начальников ОПОП в 2016 году

---

<sup>19</sup> Казань — 29 человек, Набережные Челны — 10, Альметьевский и Нижнекамский районы — по 5, Зеленодольский — 4, в оставшихся районах республики — от 3 до 1 человека.

приступят к работе 647 муниципальных служащих. Если создание этих рабочих мест, наем сотрудников и кадровое сопровождение легли на плечи муниципалитетов, то основным выгодополучателем оказываются органы внутренних дел. Именно они определяли на местах необходимую численность муниципальных служащих, а также разрабатывали перечень передаваемых им задач и полномочий. МВД РТ также взяло на себя задачу по обеспечению обмундированием всех муниципальных служащих, участвующих в охране общественного порядка, при этом снова за счет республиканского финансирования. Муниципалитеты практически были исключены из процесса согласования программы как по линии исполнительной власти, так и на местах во взаимодействии с территориальными ОВД: никто толком не поинтересовался, сколько и каких муниципальных служащих главы городов и районов республики считают необходимыми для охраны общественного порядка именно в их локальном контексте. При этом республиканский бюджет субсидирует только создание рабочих мест: организационное сопровождение (а порой администрациям приходилось полностью пересматривать и переоформлять кадровые документы и согласовывать их с депутатским корпусом) никак не дотируется.

Создание штата главных специалистов — начальников ОПОП с широким набором контрольных функций — видится местным органам власти оправданным, так как оно позволило усилить административное преследование за нарушение правил благоустройства и получать доходы от штрафов. Однако создание большого числа новых мест муниципальных служащих, которые являются, по сути, «приданными силами» полиции и в меньшей степени отвечают интересам местных властей, не представляется на местах привлекательной задачей. Некоторые главы муниципалитетов, впрочем, рады открывшимся возможностям и рассматривают это как переход к созданию муниципальной милиции. Другие — настроены более скептически.

В отличие от других инициатив, где местные власти оказались свободнее в определении количества работников и их уровня заработной платы, основная сложность при кадровом рекрутинге такого большого числа муниципальных служащих в Татарстане — это заданный республиканским бюджетом невысокий уровень оплаты труда. Если штатные единицы начальников ОПОП как главных специалистов оплачиваются выше (в зависимости от выслуги лет их заработная плата «на руки» составляет 12–15 тыс. рублей), то все остальные как ведущие специалисты могут рассчитывать на более скромный оклад (10–11 тыс. рублей). Некоторые муниципалитеты за счет экономии находят возможность премировать сотрудников, но это не удается осуществлять ежемесячно. В результате работники не видят реального общего дохода с учетом премий. При этом республиканскими властями поставлена задача укомплектовать штат как можно скорее и полно. Местным администрациям, в свою очередь, приходится идти на разные ухищрения (например, обещать кандидатам при найме более высокий уровень оплаты, чем тот, что соответствует действительности). В связи с этим даже среди нанятых сотрудников наблюдается большая текучка кадров. Так, например, в Нижнекамске среди первых пяти нанятых весной 2016 года помощников участковых в начале осени (то есть после истечения испытательного срока) продолжает



работать только один человек. Наибольшие сложности в подборе персонала испытывают администрации Казани, Набережных Челнов и Нижнекамска, которым нужно укомплектовать 345 человек, физически здоровых и готовых за зарплату в 10–12 тыс. рублей работать на улице в патруле. Обычно на такие должности ожидают кандидатов-мужчин, вышедших на пенсию в органах внутренних дел. Но эти люди как правило устраиваются в частные охранные предприятия или в службы безопасности с гораздо более высоким уровнем оплаты труда и комфортными условиями работы. Неконкурентная зарплата при фиксированной численности приводит к тому, что в большинстве случаев на эти позиции претендуют женщины, которых не очень ждут в сфере охраны общественного порядка на улицах и приглашают в основном работать в опорные пункты помощниками участковых или в ОВД – помощниками инспекторов по делам несовершеннолетних. Исключение составляют такие города, где ощущается нехватка рабочих мест (например, Зеленодольск): здесь на эти должности претендуют и мужчины.

Помимо невысокой оплаты труда, существует еще одно значимое ограничение при найме сотрудников на должности муниципальных служащих. Согласно республиканскому Закону «О муниципальной службе» (ст. 8, п. 4), на должности главных и ведущих специалистов должны приниматься люди с высшим образованием. И если помощников участковых и помощников инспекторов по делам несовершеннолетних среди молодых выпускниц вузов еще можно найти, то более серьезной оказывается проблема найма мужчин с высшим образованием для патрулирования улиц при, как уже отмечалось, невысоком уровне оплаты.

В настоящее время эта региональная инициатива по найму и обучению муниципальных служащих, призванных охранять общественный порядок, находится в стадии становления, и сложно оценить ее эффект в будущем.

## 2.6. Парамилиция: общие черты

В заключение этой главы обозначим общие проблемы локальных инициатив по созданию парамилицейских структур (см. сравнительную таблицу в Приложении 2).

Во-первых, опыт показывает хрупкость и нестабильность этих организаций. Основной причиной этого является, прежде всего, отсутствие правовой базы. Руководствуясь лишь рамочными декларациями в Конституции и в 131-ФЗ о том, что местные органы власти участвуют в охране общественного порядка, автоматическим средством создания муниципальной милиции, инициаторы вынуждены вырабатывать на местах собственные нормативные решения, узаконивающие деятельность работников таких парамилиций. Приходится находить разные варианты правомочности контрольно-надзорной и профилактической работы, проводимой с помощью этих структур. При этом каждая из организаций находится под пристальным вниманием прокуратуры, которая выставляет значительные требования именно к юридической правомочности контрольных функций парамилицейских структур.

Во-вторых, нестабильность таких инициатив вынуждает их руководство к гибким стратегиям и реагированию на смену курсов федеральной и региональных властей, так же как и постоянно меняющихся устремлений и задач органов МВД как основного ведомственного «игрока» в поле охраны общественного порядка на местах. Именно этим можно объяснить, что таким организациям, например, передаются те задачи, которые изначально и не ставились: координация народных дружин или усиление работы в сфере антитеррористической деятельности. Эти задачи были спущены на местный уровень с федерального уровня и логичным образом передавались имеющимся парамилицейским структурам. Те из них, кто не совсем «вписался» в изменяющиеся повестки, оказываются под угрозой переориентации деятельности (например, так случилось с отделом муниципального контроля в Елабуге).


В-третьих, за редким исключением (Белгород, Уфа), основной интерес местной власти в создании и продвижении парамилиций – это муниципальный контроль за соблюдением регионального административного законодательства и правил благоустройства (читай: сбор штрафов). Нередко работники этих организаций наделяются непрофильными функциями – например, используются как курьеры при административных комиссиях, собиратели статистики для ведения различной спускаемой с регионального или федерального уровней отчетности, контроля за деятельностью других муниципальных служб или организаций в сфере ЖКХ и прочего.

В-четвертых, перегруженность задачами и рост статистической отчетности порождают риск роста управленческого аппарата. Так, например, в МБУ ЦОБ города Уфы при каждом районном управлении (помимо руководителя, двух заместителей и делопроизводителя) есть отдельный старший специалист, который не занят содержательной работой, а осуществляет исключительно сбор отчетов от низовых инспекторов и передачу статистики в головной офис. В последнем же анализом и обобщением этой статистики занимается, помимо заместителя директора ЦОБ, отдел из 5 человек. В результате повышения забюрократизированности парамилиций нарастает риск усиления имитации деятельности на бумаге, а также ориентирования ежедневной работы на процесс, а не результат. На местах избираются простые и удобные схемы квазирешения проблем, например той же профилактики, без оценки их реальной действенности в конкретных условиях. Часто, например, вместо совместного и межведомственного решения проблем парамилиция, так же как и полиция, предлагает низкоэффективные, но зато хорошо поддающиеся отчетности меры: лекции, рейды по выявлению, сбор статистики.

В-пятых, руководство и нередко почти весь низовой состав рекрутируется из бывших сотрудников ОВД. С одной стороны, это приносит пользу в работе – так как в парамилицейские структуры приходят люди, которые понимают и знают, что такое охрана общественного порядка и профилактика преступности. Кроме того, наличие сильной парамилицейской структуры позволяет отбирать лучшие кадры из числа выходящих на пенсию или увольняющихся сотрудников МВД. Тем самым снижается социальная

напряженность, возникающая в результате сокращения полиции. Помимо прочего, муниципалитеты при такой кадровой политике экономят средства и время на обучении новичков. Однако это же приносит с собою и риски, основным из которых оказывается воспроизводство «палочной системы». Судя по публикуемым отчетам, эффективность работы парамилицейских организаций повсеместно оценивается исходя из количественных показателей, сравниваемых с аналогичными за тот же период предыдущего года (АППГ): число составленных протоколов по каждому из направлений деятельности, количество проведенных рейдов, проверок, выходов, частота участия в ООП на общественно-массовых мероприятиях, а также и финансовые показатели деятельности – сумма наложенных и взысканных штрафов. Также мы часто видим привязку оценки деятельности парамилиции к общему состоянию уровня преступности, фиксируемому в МВД, – это тоже наследие профессионального полицейского взгляда руководства на эффективность деятельности своих организаций. Поэтому важным риском преобладания выходцев из МВД в руководстве и в числе рядовых сотрудников парамилиций является и то, что они привносят в практику своей работы на муниципальном уровне специфическое и очень репрессивное понимание профилактики правонарушений. Например, вместо организации системы помощи гражданам в сложной ситуации и принятия на себя роли координаторов усилий различных социальных служб при решении таких проблем, как бездомность, социальная незащищенность, насилие в семье против женщин или детей, предлагаются пенитенциарные стили реагирования: штраф, административное или даже уголовное преследование, доставление в отдел полиции и прочее. В результате и в парамилициях, за редким исключением, доминирует репрессивное понимание превенции и отсутствует стремление к комплексному взгляду на профилактику правонарушений.

И наконец, в-шестых, новые парамилицейские структуры муниципального уровня повсеместно в начале своей работы сталкиваются с кризисом легитимности. Они вынуждены выстраивать отношения с другими государственными органами (включая, как уже было отмечено выше, прокуратуру как надзорное ведомство), с уже действующими муниципальными структурами. Этот процесс не всегда удается провести гладко. Например, руководители МКУ ЦОБ в Уфе отмечали, что в первое время работы отношения с руководителями органов внутренних дел были не совсем кооперативные. Полиция с подозрительностью относилась к новой муниципальной унифицированной структуре. На то, чтобы полицейские научились получать выгоду от помощи муниципалов, ушел весь первый год работы. Низовые исполнители всех рассмотренных в данной главе инициатив встречают также нелояльное отношение и среди граждан, которые не всегда разделяют представление о правомочности составления муниципальными служащими административных протоколов, например за нарушения правил парковки. В прессе и в интернете также можно встретить примеры конфликтов парамилиций с предпринимателями. Стремление местных властей «навести порядок», усилив муниципальный контроль, трактуется предпринимателями как намерение урегулировать рынок таким образом, чтобы дать дорогу одним и закрыть ее другим.



**ГЛАВА 3.  
ВОЗРОЖДЕНИЕ  
НАРОДНЫХ ДРУЖИН**

**Н**АРОДНАЯ ПОДДЕРЖКА и помощь полиции в охране общественного порядка развивалась в России еще до революции. В литературе обычно указываются в качестве примеров народная дружина в Москве (численностью от 20–40 тыс. человек), призванная охранять общественный порядок во время визитов царской семьи (она же привлекалась к подавлению восстания в Москве и Санкт-Петербурге в 1905 году), или инициативы в сельской местности (например, в Черниговской губернии) по привлечению крестьян для охраны их общинной собственности. Наиболее часто фигурирующим в истории примером народного участия в поддержке порядка является казачество.

В ранний советский период развивается движение рабочих по охране правопорядка: 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 Свердловск, Пермь, Челябинск) возникают добровольные общества содействия милиции (ОСОДМИЛ), основанные в основном исполнительной властью (Советами) и лишь координируемые НКВД. С 1930 года, одновременно с процессами централизации силового ведомства, происходит процесс передачи к милиции функций организации и контроля над добровольным движением. 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 движения народных дружин (далее ДНД) полностью сложилась в конце 1950-х годов. Движение ДНД как независимое от МВД возродилось на заводах Ленинграда в 1956 году (179 дружин, около 8 тыс. активистов). К 1959 году советская модель уже оформлена законодательно и развивалась потом в середине 1970-х годов: тогда отдельно были закреплены права и обязанности дружинников. Это была одна из самых массовых форм гражданского участия в охране общественного порядка — официально членами ДНД числились в разные десятилетия от 7 до 13 млн советских граждан.

### 3.1. Основные черты советской модели

1. Добровольные народные дружины создавались на базе различных организаций (от заводов до научно-исследовательских институтов и университетов). В основном инициатива по созданию, организации и развитию дружины принадлежала партийным или комсомольским ячейкам, а также профсоюзам.
2. Местные администрации городского или районного уровня создавали штабы по организации деятельности ДНД.
3. Милиция лишь координировала работу активистов, привлекая их к совместной охране порядка в особых случаях (например, крупные мероприятия). Обычно ДНД организовывали свою деятельность по патрулированию независимо от милиции.

4. Члены ДНД получали вознаграждение или компенсацию (часто дополнительные выходные дни) от своих предприятий, а не от МВД или органов исполнительной власти.

5. 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 выявлением преступлений и обнаружением преступников, а иногда даже детективной работой. В 1970-х годах диверсификация движения нарастала — создавались добровольные дружины по охране порядка на воде (спасатели-волонтеры), по работе с несовершеннолетними (в которые вовлекались педагоги и студенты вузов) и т. п.

### 3.2. Постсоветский период: народные дружины до 2014 года

44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» был принят в апреле и вступил в силу 2 июля 2014 года. До этого весь постсоветский период (с 1991 года) деятельность ДНД регулировалась региональным законодательством: 64 субъекта Российской Федерации поддерживали ДНД на основании своих законов. В других регионах ДНД-движение возобновило интенсивное развитие только в 2000-х годах на фоне консервативного поворота в российской политике и возврата к «советским» формам мобилизации граждан. Особенно этот процесс усилился в середине нулевых, когда большинство субъектов федерации, а вслед и местные органы власти принимают нормативные документы для формирования и развития дружин. Тогда же начинается работа по формированию молодежных движений правоохранительной направленности, опять-таки при содействии исполнительной власти и по линии региональных органов образования и департаментов молодежной политики. В некоторых регионах это направление было настолько успешным, что молодежные движения были оформлены на уровне муниципальных учреждений и включены в планы работы администраций на местах. Хорошим примером является молодежное движение «Форпост» в Республике Татарстан, которое развивается в регионе с начала 2000-х годов и прошло все этапы институционализации, от рамочного законодательства и слабо оформленного организационно движения до создания республиканского центра и территориальных представительств при муниципалитетах. В организации работы «Форпост» участвует не только МВД РТ, но также все другие министерства и ведомства, связанные с молодежной, культурно-досуговой, социальной работой, органы здравоохранения. Основная задача этого движения — 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. Проводятся слеты, лагеря, конкурсы, учебные занятия. На муниципальном уровне «форпостовцы» нередко рассматриваются как реальная сила для привлечения к ООП на молодежных мероприятиях (дискотеки, конкурсы и прочее). Они выделяются среди сверстников: носят форму, которая отличает их от других участников мероприятий.

Аналогичные инициативы по созданию молодежных движений правоохранительной направленности в разной степени институционализации формировались и развивались и в других регионах страны на протяжении 2000-х годов.

Развитие народных дружин интенсифицировалось в регионах в конце 2000-х годов, что 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 обнаруживаются признаки регулярной отчетности субъектов федерации по этому направлению деятельности. В целом можно достаточно условно выделить три степени вовлеченности региональных и местных властей в развитие народных дружин до 2014 года. Поскольку эмпирических примеров развития народных дружин чрезвычайно много, мы будем использовать здесь лишь для иллюстрации только некоторые из них.

## Централизованные примеры регионального уровня

В некоторых регионах страны сохранение или возрождение участия граждан в охране общественного порядка было изначально организовано через создание структур регионального уровня. Самый яркий пример такого формата поддержки субъектом федерации народной дружины — это создание в начале 1993 года государственно-общественного объединения «Московская городская народная дружина», преобразованного впоследствии в государственное казенное учреждение. До сих пор это самая массовая в стране форма участия граждан в охране общественного порядка — в дружине числятся около 20 тыс. человек. Организационный принцип этой дружины прост: он повторяет линейно-территориальный принцип полиции, когда головному штабу подчиняются штабы округов Москвы, которым, в свою очередь, подчиняются порядка 129 территориальных представителей. В итоге при каждом ОВД работает сотрудник, основная задача которого — организовать в этом конкретном месте порядка 100 человек дружины. На сегодняшний день 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 4 выхода).

Кроме того, есть также и специализированные дружины. Старейшая из них — это дружина, содействующая регулированию дорожного движения. Есть также дружина социальной направленности (в основном нацеленная на работу с бездомными). А в 2012 году создана отдельная дружина по контролю за миграцией, работающая в плотном рабочем взаимодействии с ФМС. Интересно также, как в 2010–2011 годах происходило формирование казачьей дружины. Казачьи объединения Москвы вышли с предложением участвовать в охране общественного порядка и даже провели несколько нашумевших

акций на Белорусском вокзале. Однако их деятельность была взята под контроль штаба, и сегодня казаки патрулируют город либо самостоятельно (в некоторых парках), либо в составе обычных дружин, но их деятельность в целом контролируется.

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 А. 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: 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 были заключены 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 сформирована 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>20</sup>), краевой бюджет перечислил войску около 650 млн рублей<sup>21</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 московского штаба народных дружин: здесь все организационные и управленческие полномочия переданы ККВ, которое формально независимо от администрации и самостоятельно заключает соглашения с представительствами федеральных структур. В Москве же правительство не только финансирует подведомственное государственное учреждение, но и имеет возможность содержательно влиять на его работу.

---

<sup>20</sup> Для сравнения, оплата патрульного в ППС в неофицерской должности в 2012 году составляла 25–28 тыс. рублей, в зависимости от выслуги.

<sup>21</sup> Кучеров Н. Сколько стоит казачья дружина? [Электрон. ресурс] // Сайт «Кавполит». 2014. 18 сентября. Режим доступа: [http://kavpolit.com/articles/ekonomika\\_kazachej\\_gossluzhby-9556/](http://kavpolit.com/articles/ekonomika_kazachej_gossluzhby-9556/), свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.



## 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 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, они если и существовали, то работали эпизодически или же следы их существования можно найти только в бумажных отчетах и нигде больше.

## Примеры локального уровня

В число исследуемых кейсов были включены случаи, когда развитие среды проживания или отдельные ЧП 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. Однако без финансовой и организационной поддержки местных властей или органов МВД такие инициативы обычно затухали со временем. Становление долговременных форм систематической работы обычно наблюдается 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, расширились поселения, где выдавалось жилье бывшим военным или сотрудникам других правоохранительных структур либо локально проживали работники крупных предприятий, которых легче привлекать административно-командными методами).

В качестве такого примера локального спроса на ДНД-активизм можно привести деятельность ДНД при МКУ «Охрана общественного порядка» при Новодевяткинском 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 по застройке высотными жилыми домами. К концу 2000-х годов население стремительно увеличивалось, при этом на территории официально работало лишь один участковый. Администрацией и руководством выше названного МКУ были приложены значительные усилия по согласованию с районным ОВД еще одной ставки участкового. Однако оба эти сотрудника полиции работают не только в этом поселении, но также и в других населенных пунктах Всеволожского района. 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 местной власти развивать дружину, в которой сегодня участвуют около 50 человек. В целом на деятельность учреждения из местного бюджета выделяется 3,8 млн рублей в год, треть которого тратится на стимулирование дружинников. В качестве костяка дружины выступают сотрудники местной администрации, молодежные организации (особенно спортсмены), работники крупных предприятий. Каждый выход дружинника оплачивается в размере 700 рублей. Обычно организуются два выхода в неделю (по 4 часа): по вторникам и четвергам. При этом дежурство длится до 10 вечера, так как в ночное время работа дружинника должна оплачиваться выше. 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-ночное и в выходные дни) патрулирование не ведется. В любом случае пример Нового Девяткино показывает, что народная дружина также может быть базой для создания парамилицейской структуры.

\*\*\*\*

Таким образом, до 2014 года на территории России добровольческое движение 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 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 наш взгляд,

связано с деятельностью правительственной Комиссии по профилактике правонарушений, возглавляемой министром МВД В. А. Колокольцевым (ответственный секретарь Ю. К. Валяев, начальник Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации). В 2012 году сокращенная на местах полиция осознает нехватку людских ресурсов и запускает процесс мобилизации ДНД по всей стране, чтобы восполнить кадровые сложности приданными за счет дружин силами. В 2012 году комиссия запускает процесс мониторинга этого движения и распространяет рекомендации по его усилению на местах. Принятие закона 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» заложило нормативную основу для административно-командной мобилизации движения «сверху».

### 3.3. Народные дружины после 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»

Названный закон предусматривает две основные формы участия граждан в охране общественного порядка:

- 1) Индивидуальная помощь (внештатные сотрудники, помощники полиции);
- 2) Коллективная (добровольные объединения граждан в дружины или в объединения правоохранительной направленности). Последним предписывается пройти официальную регистрацию (т. е. ДНД не могут быть незарегистрированными объединениями или ассоциациями).

Поначалу на местах предполагалась, что официальная регистрация дружин должна быть обязательно в форме некоммерческих организаций, то есть с созданием юридического лица. В результате в 2014 году произошел спад статистики дружин именно по этой причине: действующие добровольные дружины обычно не имели такого статуса. Так, например, в Вологодской области, несмотря на то что движение дружинников было более активно в промышленном Череповце, зарегистрированная как организация дружина работала только в столице региона Вологде. 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 приказами МВД РФ была признана достаточной регистрация дружин как общественных объединений без формирования юридического лица. Министерство внутренних дел и территориальные отделы полиции декларируются законом (что подкреплено соответствующими внутриведомственными приказами) как основной государственный агент контроля и организации движения ДНД: они ведут 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, планы тематических занятий также составляют сотрудники полиции.

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 (внутреннюю 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,
- О числе их членов,
- О показателях активности дружин: числе 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.

Для мобилизации движения главы регионов формируют отчетные показатели, заставляя местные администрации увеличивать число дружин или дружинников (например, в Санкт-Петербурге неформально был выставлен показатель — 1 дружинник на 1000 жителей). После достижения этих критериев выставляются показатели уже по количеству выходов каждого дружинника, что сымитировать на местах сложно, поскольку выходы учитываются в графиках дежурств на местах сотрудниками полиции и достаточно требовательно 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. 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. Объяснение этому довольно простое: сегодня приоритетными считаются показатели, полученные по линии МВД.

---

---

## Сравним

### 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».*

### 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».*

---

---

## 3.4. Проблемы централизации и децентрализации движения

Сточки зрения организационных аспектов, мобилизация ДНД 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<sup>22</sup>, что в целом отвечает тексту 44-ФЗ. В некоторых случаях централизации предшествовал аналогичный процесс на уровне крупных городов (чаще всего столичных), как, например, в Костромской области или в Алтайском крае. 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,

---

<sup>22</sup> Цвиркун Ю. П. 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. Иркутск, 2015. № 4–5. С. 43–45.

как в городе Орле, где отдельная дружина сформирована в каждом районе города при ОВД<sup>23</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 наших кейсов, например, Московская и Ульяновская области);
- Либо вертикаль МВД (Владимирская и Самарская области, Республика Татарстан, по нашим данным).

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 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 МВД. В Ульяновской области даже оплата выходов дружинников – также дело областного штаба, и муниципалитеты не несут даже и этой 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 руководитель областного главка лично курирует 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

---

<sup>23</sup> Примечательно, что до 44-ФЗ администрация рапортовала о работе 90 дружин. См.: Дружинники подвели итоги [Электрон. ресурс] / Администрация города Орла, 2014. Режим доступа: [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), свободный (дата обращения 30.09.16). Загл. с экрана.

не смогли найти кого-то другого. В этом регионе также широко используются ресурсы полиции по вовлечению в ДНД работников частных охранных предприятий.

В тех регионах, где еще до 2014 года была произведена централизация дружин на городском или региональном уровне, с принятием 44-ФЗ возникла задача по поддержанию уже достигнутой иерархической структуры управления. Руководству штабов дружин приходится даже оспаривать те положения закона, которые подчеркивают общественный, свободный характер движения. Так, например, широко известна позиция Штаба народной дружины в Москве, который подчеркивает, что народные дружины не должны иметь исключительно общественного характера, а должны быть организованы и контролируемы государственными структурами. Если до принятия федерального закона, согласно закону города 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 штаба движения правоохранительной направленности (наиболее ярким примером которых являются курируемые движением «Офицеры России» «Оперативный молодежный отряд» и «Центр профилактики правонарушений») без вступления в дружину могут также быть зарегистрированы в реестре МВД и вести работу совместно с полицией.

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 которые 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 сумело хорошо вписаться в новые условия работы. Однако так произошло не везде. Уже упоминаемое движение «Форпост» в Татарстане включает в себя не только студентов и рабочую молодежь, но также и школьников. Оно изначально преследовало более широкий круг задач, чем просто участие граждан в охране общественного порядка, а именно воспитательные, культурно-просветительские цели, задачи по организации досуга подростков. Это не вписывается в предлагаемый формат 44-ФЗ, и интерес к развитию этого движения со стороны республиканских и местных властей снизился. Налицо хрупкость и нестабильность различных форм работы, укоренившихся в практике и специфическом контексте регионов и не вписывающихся в единый формат насаждаемого с федерального уровня движения.

### 3.5. Ресурсы и затраты для развития ДНД

Значительно упрощая, 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 неединичные примеры неравнодушия активных людей, искренне заинтересованных в установлении благоприятной среды в своем дворе, районе и готовых тратить на обеспечение общественного порядка свое личное время. Однако значительно больше наше исследование обнаруживает 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. Выше мы отмечали, что «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 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. Хорошим примером такой мобилизации является опыт фирмы «Титан», которая сотрудничает с администрациями нескольких районов Санкт-Петербурга и финансово мотивирует работников автопатрулей участвовать в качестве дружинников в совместных с полицией мероприятиях.

Инициативные группы возникают и самостоятельно на местах и находят поддержку у органов МВД и в администрациях различного уровня. Чаще всего в качестве таковых выступают казачьи 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>24</sup>. 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,

---

<sup>24</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 как отделами по взаимодействию с органами исполнительной и местной власти, так и отделами по контролю за участковыми уполномоченными. И те, и другие учитывают число казаков, задействованных в охране общественного порядка.



представители ветеранской общественности, пенсионеры МВД, бывшие военнослужащие, просто неравнодушные граждане («бабушки», «пенсионеры») и т. д.

В качестве ресурсов для вовлечения граждан в ДНД редко когда используется альтруистическое стремление людей помочь полиции (хотя его полностью нельзя исключать). По меткому выражению В. И. Харламова, одного из руководителей штаба народной дружины Москвы, взаимоотношения дружинника с властью — это всегда гласный или негласный социальный контракт. Поэтому на разных уровнях используются различные формы вознаграждения дружинников или организаторов дружин (см. Рис. 2.). Здесь мы не можем 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 мы относим 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, распространившихся практически в каждом регионе страны. Сюда также можно отнести всевозможные иные методы стимулирования: бесплатный проезд в общественном транспорте (Москва), льготы на оплату коммунальных услуг (Кострома), дополнительные дни к отпуску или отгулы. Также муниципальные и региональные власти несут нагрузку по финансированию выпуска удостоверений дружинников, нагрудных жилетов, повязок, жетонов и прочего. А также во многих регионах уже налажено страхование жизни дружинника.

Стоит также отдельно выделить и косвенные затраты. Это и оплата труда всех тех, 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.

<b>Предприятия и организации</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Дополнительные дни к отпуску</li><li>• Реже — доплата за выход</li><li>• Обеспечение транспортом</li></ul>
<b>Муниципалитеты</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Печать удостоверений</li><li>• Подарки, премии</li><li>• Выплаты, льготы</li><li>• Оплата работы сотрудника — в крупных городах отвлеченного на эту деятельность</li></ul>
<b>Регионы</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Страхование</li><li>• Печать удостоверений, мат.-техническое оснащение, помещения</li><li>• Подарки, премии</li><li>• Выплаты</li><li>• При централизации: создание специализированного штаба</li><li>• Нормативное обеспечение</li></ul>

Рисунок 2. Основные формы финансового или материального вклада в создание дружин

Такая многоуровневая система распределения затрат на организацию народных дружин затрудняет их оценку в национальном масштабе. Поскольку данное исследование выполнено по экспертным материалам, полученные данные не дают возможности точно подсчитать те ресурсы, которые затрачивает в целом российская экономика в этом направлении. Поэтому мы можем сослаться лишь на материалы правительственной комиссии, которая учла лишь «видимые» затраты: всего региональными и местным 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 пять регионов страны не предполагают такого финансирования: Калмыкия, Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Забайкальский край и Воронежская область (протокол от 27.06.2016). Невидимые затраты (рабочее время отвлеченных сотрудников полиции, исполнительных структур, штабов регионального и местного уровней, затраты предприятий) оценить чрезвычайно сложно.

### 3.6. Роль дружинников глазами низовых сотрудников МВД

Согласно 44-ФЗ, члены народных дружин могут осуществлять охрану общественного порядка в различных формах, но обязательно в присутствии сотрудников полиции. Это получается не всегда. Часто там, где полицейских на местах не хватает, дружинники выходят в рейды самостоятельно. Исследование показывает, что основными формами участия дружинников в ООП являются патрулирование улиц и рейдовые мероприятия. Последние часто вписаны в график организационных мероприятий МВД и других правоохранительных органов (бывшей ФМС, прокуратуры, УФСИН) по проверке как населения по месту жительства совместно с участковыми, так и различных организаций, например торговых предприятий. Дружинники также часто привлекаются в качестве понятых или свидетелей совершенного правонарушения или преступления. И наконец, они как гражданские лица привлекаются и в качестве «provokatorov», например в рейде по закупке алкоголя в ночное время.

Уже в исследовании лета 2014 года, когда 44-ФЗ только был принят, мы получили от сотрудников полиции неоднозначные отклики и оценки реального объема помощи со стороны дружинников<sup>25</sup>. Исследование 2016 года подтвердило наметившиеся уже тогда тенденции.

На уровне руководства территориальных отделов МВД, областных или городских управлений МВД озвучиваются в большинстве случаев положительные оценки работы дружин. Было бы странно услышать от руководящего состава негативные отклики:

---

<sup>25</sup> Диагностика работы правоохранительных органов... [Электрон. ресурс] //Институт проблем правоприменения, 2016. Режим доступа: [http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report\\_municipal\\_IRL\\_KGI\\_2015\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Products/report_municipal_IRL_KGI_2015_web.pdf), свободный (дата обращения 30.09.16). Загл. с экрана. С. 100–101.

поскольку именно они обязаны координировать и организовывать работу дружин, отрицательная оценка означала бы признание собственных недоработок. Дружинники воспринимаются управленцами в МВД как приданные силы, помогающие достичь массовости нарядов или оцеплений при общественно-массовых мероприятиях.

Руководителями чаще отмечаются проблемы, с которыми приходится сталкиваться на местах. Помимо очевидных сложностей поиска мотивационных стимулов для придания ДНД-движению массового характера, в качестве основного проблемного момента отмечается вопрос организации безопасности дружинника и его социальной защищенности. Несмотря на то что во многих регионах организуется страхование дружинников за счет региональных бюджетов, оно оказывается несовершенным. Так, например, списки на страхование подаются для тендера один раз в год, в то время как процесс прихода людей в дружины и выхода из них достаточно постоянный. В результате некоторая часть дружинников остается незастрахованной. Кроме того, руководители нередко жалуются, что предприятия часто направляют для дежурства тех сотрудников, которые не были внесены в официальный состав дружины.

Со стороны сотрудников низовых служб (УУП, ППС), собственно взаимодействующих с активистами ДНД, негативные отклики озвучиваются чаще. Помощь дружинников (особенно женщин) часто воспринимается 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 во время массовых мероприятий, указывалась слабая мотивация дружинников в реальной помощи. Исключение составляют те сотрудники, которые действительно работают в режиме тотальной нехватки кадров (как, например, в описанном случае в Новом Девяткино): здесь дружинники воспринимаются более позитивно.

Во-вторых, работа с дружинниками оборачивается для полицейского дополнительной бумажной работой, которую с него требует начальство – нужно составить (письменно) рапорт, в котором подробно указать маршрут патрулирования или очередность выполнения 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 специализированного сотрудника и для ведения документации приходится отвлекать одного из участковых, который выполняет эту работу в качестве «общественной

нагрузки». При этом, по словам представителей областных главков, они часто выезжают с проверками и именно эта документация становится основным объектом контроля.

В-третьих, поскольку дружинники не включены в системы ведомственных оценок и внутренней иерархии задач, те проблемы (если они проявляют активность и обращаются в полицию для решения каких-либо проблем) оборачиваются для полицейских дополнительной и не учитываемой («пустой») нагрузкой. Например, дружинники могут часто беспокоить участкового, чтобы он решил проблему бомжей на улицах. Такие инициативы дружинников оцениваются полицейскими крайне негативно. Между тем непосредственное руководство участковых или патрульных 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 лишнего с задержанными или с допрашиваемыми. Использование дружинников для повышения дисциплины низового состава сотрудников, естественно, 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.

Однако встречались и положительные отклики о помощи дружинников. Это прежде всего содействие в протоколировании административных правонарушений: члены ДНД оформляются как свидетели, что повышает шансы на успешное прохождение протокола через прокурорский фильтр. Также нередко дружинники привлекаются 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 с точки зрения рядовых полицейских моменты 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»).

### 3.7. Отношение граждан к ДНД

В рамках исследования не ставилось отдельной задачи выяснить степень общественного доверия населения к народным дружинам и организациям правоохранительной направленности. Единственный опыт наблюдения за работой дружинников показал, что общественные настроения противоречивы: одни граждане одобрительно высказываются о патрулях с повязками или в жилетах, другие скептически и саркастически оценивают

появление дружинников на улице или во дворе. Однако эти наблюдения, сделанные в ходе лишь одного патрулирования, не позволяют дать количественной оценки.

Собранные публикации в СМИ демонстрируют две основные тенденции. Во-первых, подавляющая часть медиаконтента, посвященного этой теме, инициирована либо администрациями (районного, городского или субъектового уровней), либо органами внутренних дел. По их заказу государственными СМИ снимаются и активно транслируются ролики, публикуются статьи, освещающие деятельность дружин, конкурсы городских или областных дружин и прочее. Эта агитационная деятельность направлена, с одной стороны, на узнаваемость движения, а с другой – на распространение информации с целью привлечения в него новых участников.

Во-вторых, в прессе и интернете встречается освещение конфликтных ситуаций с участием ДНД-активистов и объединений правоохранительной направленности. Поскольку дружинники используются правоохранительными органами не только собственно для охраны общественного порядка, но и в качестве свидетелей для составления протоколов или при проведении оперативных мероприятий и рейдов, в публичном пространстве высказываются недовольство этим и сомнения в законности этой деятельности.

Особенно резонансными становятся случаи привлечения активистов из правоохранительных организаций для оказания давления на общественную оппозицию и представителей различных движений и даже организаторов культурных событий. В качестве примера можно привести громкие скандалы с казаками, которые безнаказанно в присутствии полиции позволяют себе оскорбительные действия в адрес активистов (группы «Пусси Райот», А. Навального)<sup>26</sup>, или недавнее участие движения «Офицеры России» в закрытии фотовыставки в Москве<sup>27</sup>.

Общественность также ставит под вопрос действительный волонтерский интерес организаций правозащитной направленности, отмечая, что на основе этих дружин возникают квазиохранные организации. Так, например, при общественном движении «Офицеры России» действует «Центр профилактики правонарушений», который внесен в реестр народных дружин ГУВД по городу Москве. Однако одновременно этими же людьми зарегистрирована АНО «Центр профилактики правонарушений и преступлений», получившая в 2016 году контракт от Центральной пригородной пассажирской компании на более чем 100 млн рублей – на оказание силовой поддержки контролерам компании

---

<sup>26</sup> Казаков выгнали из Сочи // Газета.Ру. 2014. 20 февраля. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/social/2014/02/20/5918121.shtml>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана ; Казаки против Навального // РБК. 2016. 17 мая. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/05/18/573b4c699a7947a8609ea3ad>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

<sup>27</sup> «Офицеры России» против Центра Люмьер // Медуза. 2016. 25 сентября. Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2016/09/25/ofitsery-rossii-protiv-tsentra-lyumier-glavnoe>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

при проверках наличия проездных билетов у граждан в пригородных электричках. Кроме того, летом 2016 года между правительством Москвы и этим центром было заключено соглашение о взаимодействии «в сфере нарушений правил парковки, несанкционированной торговли в транспорте, попрошайничестве, нанесений надписей на территории метрополитена и др.»<sup>28</sup>. Это яркий пример того, как общественные организации правоохранительной направленности, с одной стороны, декларируют свой волонтерский статус и принципы добровольного участия, а с другой — получают целевые субсидии и государственные контракты на оказание квазиохранных услуг.

\*\*\*

Таким образом, возрождение движения народных дружин и общественного активизма правоохранительной направленности — сложный и противоречивый процесс. Исследование показало высокое разнообразие практик на местах — от инициатив граждан и общественных организаций на протяжении всего постсоветского времени до попытки в начале 2010-х интенсифицировать и унифицировать этот процесс «сверху». Там, где продолжалось деятельное участие крупных градообразующих предприятий в городской жизни, сохранились практики ДНД с советского времени. Там, где региональные власти обнаруживали собственный интерес в мобилизации граждан, в помощь полиции сложились централизованные на локальном или региональном уровне механизмы организации этих движений.

После принятия федерального закона движение начинается активно продвигаться «сверху» как по линии МВД, так и через каналы 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, они были вынуждены конкурировать с другими аналогичными инициативами, переориентировать свою работу в рамках нового законодательства. Нарастание бюрократизации и рост отчетности, впрочем, отмечаются всеми задействованными акторами на местах: и там, где дружины существовали давно, и там, где они инициативно создавались органами власти.

---

<sup>28</sup> Онтология «Офицеров»: расследование [Электрон. ресурс] / Трансперенси Интернешенл Россия, 2016. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/special/oficeri-rossii/>, свободный (дата обращения 10.10.16). Загл. с экрана.

# Заключение

Обзор опыта местных и региональных инициатив по созданию парамилицейских структур и мобилизации народных дружин и других объединений правозащитной направленности показал, что эти процессы долгое время имели стихийный и почти не регулируемый на федеральном уровне характер. Решение о том, создавать ли собственное подразделение или структуру, которая будет занята охраной общественного порядка, принимали всегда на местах те, кто был в этом больше заинтересован: главы местных администраций или же главы регионов. Иногда этот интерес формировался инициативным продвижением интересов местных органов власти, где-то действовали старые советские модели и решения.

Основной тенденцией последних двух лет участия региональных и местных властей в охране общественного порядка стало повсеместное присутствие интересов органов внутренних дел и решение за счет инициатив (будь то парамилиция или же движение ДНД) проблемы нехватки в полиции людских ресурсов.

МВД РФ продвигает эти интересы путем законотворческой работы и взятия на себя ведущей роли в исполнении выработанных при его участии законов. Основной пример здесь – продвижение 44-ФЗ от 02.04.2014 «Об участии граждан в охране общественного порядка», которое реализуется самим МВД и одновременно – силами правительственной Комиссии по профилактике правонарушений, настоятельно рекомендующей регионам развивать ДНД-движение на местах. Контроль над исполнением направленных рекомендаций осуществляется по двум линиям отчетности: в рамках самого МВД РФ и по каналам исполнительной власти.

Мы также прогнозируем, что МВД РФ в дальнейшем будет все более активно привлекать региональные и местные власти в соответствии с принятым 23.09.2016 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Нацеленность МВД на то, чтобы взять под контроль и создаваемые парамилицейские структуры, проявляется также и в разработанном ВНИИ МВД законопроекте «Об основах организации деятельности муниципальной милиции».

В свою очередь, региональные и местные власти находятся в ситуации принуждения к активизации работы. В тех регионах или отдельных муниципалитетах, где были созданы и действовали на протяжении длительного времени объединения правоохранительной направленности или обеспечивающие их деятельность управленческие структуры (в том числе и парамилицейские), наладить и переформатировать их работу в русле нового закона удалось более или менее успешно. Там же, где организованного ДНД-активизма не существовало, задачу пришлось решать с нуля. Постоянные требования к росту показателей участия граждан в ООП побуждают повсеместно симулировать деятельность или завышать показатели на бумаге (основные из которых – это количество дружин

и дружинников, рейдов, статистика протоколов и раскрытий). Именно этим и объясняется, что в МВД также налажен свой альтернативный и более жесткий контроль за деятельностью дружин. Мобилизуя создание и развитие народных дружин подчас административно-командными методами, главы администраций могут рассчитывать на то, что руководство городского или районного отдела органов внутренних дел прислушается к тем или иным рекомендациям и будет склонно содействовать решению проблем, которые местные власти воспринимают как насущные. Поэтому ДНД-активизм развивается успешнее всего там, где взаимоотношения между администрациями и органами внутренних дел наиболее кооперативные.

Однако есть и второй, более дорогостоящий и более рискованный вариант — самостоятельного участия местных властей в поддержании порядка. Там, где муниципалитеты самостоятельно или, как в Татарстане, с привлечением средств регионального бюджета развивают собственные варианты парамилицейских структур, местные власти получают возможность пополнить местный бюджет за счет поступлений от налагаемых штрафов (в случае парамилиции). Именно этим и объясняется пристальное внимание руководителей этих структур к исполнению административного законодательства в части правил благоустройства и других сфер именно муниципального контроля. Однако обзор деятельности парамилицейских инициатив показывает, что чем более муниципальная структура ориентирована на охрану общественного порядка, тем более она начинает подчиняться интересам территориальных ОВД.

В ходе исследования мы также обнаружили два уровня конфликта интересов органов МВД и местных властей при мобилизации ДНД.


Во-первых, это *уровень организации и управленческой координации движения*, который предполагает определение конкретных субъектов, ответственных за это направление. Федеральный закон подчеркивает, что это сфера совместного ведения, и на местах конфигурация централизации движения отличается. В целом, за очень редкими исключениями, можно зафиксировать слабый интерес регионов и местных властей к непосредственной организации охраны общественного порядка. Главы администраций стараются передать эти задачи органам МВД. В подавляющем большинстве случаев участие местной власти сводится лишь к финансированию, подключению административного ресурса и мобилизации людей на местах.

Во-вторых, это *уровень низовых исполнителей* — как со стороны полиции, так и со стороны командиров дружин и лидеров объединений правоохранительной направленности. Основная плоскость конфликта тут разворачивается вокруг необходимости ведения и оформления отчетности, которая и для сотрудников полиции, и для организаторов от администраций (если только нет специализированного сотрудника или отдела) становится дополнительной нагрузкой. Как показывают исследования, задача регистрации рутинной деятельности дружин и дружинников в основном ложится на сотрудников ОВД.



Необходимо отметить, что активное создание парамилицейских структур или развитие ДНД-движения практически везде сопровождается конфликтами как с предпринимательской средой, так и с населением. Граждане, в свою очередь, получая протоколы, например за нарушения правил парковки на газонах, тоже испытывают большое недовольство, особенно когда не видят, что получаемые в местные бюджеты средства решают проблемы нехватки парковочных мест. Помимо прочего, повсеместно встречается критику общественности использование ДНД или парамилиций в качестве средства для контроля деятельности общественной оппозиции.

Отдельно стоит упомянуть, что успехи федеральных органов власти по форматированию участия граждан и местных властей в ООП ставят под вопрос перспективы развития «старых» инициатив. Для того чтобы локальная инициатива сохранилась, ей необходимо не только быть подкрепленной интересами инициатора (часто это сами главы администраций), но и интенсифицировать сотрудничество с органами МВД, принимая на себя новые функции. Если «старая» инициатива может быть удачно вписана в новую логику, иницируемую «сверху», то производится ее ребрендинг при сохранении исходного содержания. Институционально слабые инициативы находятся под угрозой исчезновения или перепрофилируются.



## Приложение 1. Список регионов и локальных инициатив

РЕГИОН	ИНИЦИАТИВА	ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ
1. Вологодская область	ДНД-движение, г. Череповец, г. Вологда	Первичные (проект ИПП 2014 г.), вторичные
2. Новгородская область	ДНД-движение в малых городах	Первичные (проект ИПП 2014 г.), вторичные
3. Костромская область	ДНД, г. Кострома	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
4. Республика Татарстан	Программа по финансированию муниципальных служащих, занятых охраной общественного порядка, ДНД-движение, движение «Форпост» (г. Казань, г. Набережные Челны, г. Елабуга, г. Нижнекамск, г. Зеленодольск)  МКУ АТИ, г. Набережные Челны  Отдел муниципального контроля, г. Елабуга	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
5. Алтайский край	ДНД, г. Барнаул	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
6. Республика Башкортостан	МБУ «Центр общественной безопасности», г. Уфа	Первичные (интервью 2015 г.), вторичные
7. Ленинградская область	ДНД, Новодевяткинское сельское поселение	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
8. Владимирская область	ДНД-движение в области	Вторичные

РЕГИОН	РЕГИОН	ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ
9. Санкт-Петербург	ДНД-движение, Выборгский район	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
10. Орловская область	ДНД, г. Орел	Вторичные
11. Москва	ДНД, г. Москва	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
12. Новосибирская область	ДНД-движение в области	Вторичные
13. Белгородская область	МКУ «Муниципальная стража»	Вторичные
14. Краснодарский край	Казачьи патрули, ДНД-активизм в казачьем сообществе	Вторичные
15. Тюменская область	Институт квартальных, г. Тюмень	Вторичные
16. Свердловская область	Институт квартальных, г. Екатеринбург	Вторичные
17. Челябинская область	ДНД-активизм, г. Нижний Тагил  Муниципальная милиция, г. Златоуст	Вторичные
18. Удмуртская Республика	Муниципальная милиция, г. Ижевск	Вторичные
19. Московская область	ДНД-движение, г. Подольск	Первичные (интервью 2016 г.), вторичные
20. Ульяновская область	ДНД-движение в области	Вторичные
21. Самарская область	ДНД-движение в области	Вторичные
22. Астраханская область	ДНД-движение, г. Астрахань	Вторичные

## Приложение 2. Сравнение парамилицейских структур

<b>ПАРАМЕТРЫ СРАВНЕНИЯ</b>	<b>МКУ «Муниц. стража», г. Белгород</b>	<b>МБУ «Центр общественной безопасности», г. Уфа</b>
Уровень подчинения	Админист-рация города	Админист-рация города
Источник финансирования	Бюджет города	Бюджет города
Самостоятельность	Отдельная структура	Отдельная структура
Задачи исполнения административного законодательства	<b>V</b>	<b>V</b>
Патрулирование	<b>V</b>	<b>V</b>
Охрана общественного порядка на массовых мероприятиях	<b>V</b>	<b>V</b>
Работа с участковыми	<b>V</b>	<b>V</b>
Работа с несовершеннолетними	<b>V</b>	<b>V</b>
Координация и организация народных дружин	<b>V</b>	<b>V</b>
Участие в рейдах полиции	<b>V</b>	<b>V</b>
Участие в рейдах других правоохранительных организация	<b>V</b>	<b>V</b>

Муниц. милиция г. Ижевск, Златоуст	Квартальные инспекторы, г. Тюмень, Екатеринбург	Муниц. служба по охране ООП, Республика Татарстан
Администрация города	Районные администрации городов	Администрации городов и районов
Бюджет города	Бюджет района	Бюджет региона
Управление/ отдел при администрации	Отдельная структура	Отдел при администрации
V	V	V
-	-	V (в трех городах)
V	Нет данных	V
-	-	V
-	-	V
V	-	V
	-	V
	-	V







ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10  
тел.: (495) 725-78-06, 725-78-50  
e-mail: [info@csr.ru](mailto:info@csr.ru)  
web: [csr.ru](http://csr.ru)