

Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2024. Т. 24, № 4. С. 5–16.

*Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2024, vol. 24, no. 4, pp. 5–16.

Научная статья

УДК 94(470):343.8

DOI: 10.37482/2687-1505-V357

### **Содействие общественности милиции в работе по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в России конца XX века**

**Сергей Александрович Бражников**

Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Воронеж, Россия,  
e-mail: [s.a.brazhnikov@yandex.ru](mailto:s.a.brazhnikov@yandex.ru), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8583-9942>

**Аннотация.** В последние годы противодействие противоправной активности в детско-подростковой среде выступает одним из приоритетных направлений правоохранительной деятельности в Российской Федерации, требующих всестороннего исследования и совершенствования, в т. ч. посредством научного обеспечения. Настоящая статья является одной из немногих работ, раскрывающих с позиций современной исторической науки организацию и содержание комплекса мероприятий, осуществлявшихся на общегосударственном, региональном и местном уровнях в рамках функционирования института содействия граждан различным службам и подразделениям органов внутренних дел Российской Федерации, призванным предупреждать противоправные проявления (преступления и административные правонарушения) среди несовершеннолетних в конкретно-исторических условиях становления новой российской государственности. Эти условия характеризовались трансформацией практически всех сфер жизни российского общества, устойчивой динамичностью экономических, социальных, политических процессов, идеологической и духовно-нравственной неопределенностью, нарастанием негативных тенденций в развитии криминогенной ситуации практически на всей территории страны и, как следствие, резким осложнением оперативной обстановки в подростково-юношеской среде. В процессе исследования были использованы общенаучные и общеоисторические методы, обеспечившие достоверность, всесторонность и конкретность полученных научных знаний. Изучение разноплановых исторических источников, как опубликованных, так и архивных, позволило сделать обоснованные выводы о развитии института содействия граждан органам внутренних дел Российской Федерации в правоохранительной сфере после прекращения существования Союза Советских Социалистических Республик, а также об организационно-правовом обеспечении, содержании и значении совместной работы представителей общественности и подразделений милиции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. **Ключевые слова:** милиция, правонарушения несовершеннолетних, предупреждение правонарушений, общественность, содействие граждан милиции

**Для цитирования:** Бражников, С. А. Содействие общественности милиции в работе по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в России конца XX века / С. А. Бражников // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2024. – Т. 24, № 4. – С. 5-16. – DOI 10.37482/2687-1505-V357.

Original article

## **Public Assistance to the Police in Preventing Juvenile Delinquency in Late 20th-Century Russia**

**Sergey A. Brazhnikov**

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Voronezh, Russia,  
e-mail: [s.a.brazhnikov@yandex.ru](mailto:s.a.brazhnikov@yandex.ru), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8583-9942>

**Abstract.** In recent years, countering illegal activity among children and adolescents has been one of the priorities of law enforcement in Russia. This area requires a comprehensive study and improvement, including through academic research. This article is one of the few studies that from the standpoint of modern historical science describes the activities that were carried out at the national, regional and local levels within the framework of public assistance to various services and departments of Russia's law enforcement bodies. The latter aimed to prevent juvenile delinquency under specific historical circumstances, which are characterized by a transformation of almost all spheres of life, sustainable dynamics of the economic, social and political processes, as well as ideological, spiritual and moral uncertainty, growing crime rates virtually throughout the country and, as a consequence, an escalation of juvenile offending. The author applied the general scientific and general historical methods, which ensured that the results obtained are reliable, comprehensive and concrete. The use of diverse historical sources, both published and archival, allowed the author to draw well-founded conclusions about the development of the institution of public assistance to law enforcement agencies in Russia after the collapse of the Soviet Union, as well as about the organizational and legal framework, content and significance of the joint efforts of the public and police departments to prevent juvenile delinquency.

**Keywords:** *police, juvenile delinquency, prevention of delinquency, public, public assistance to the police*

**For citation:** Brazhnikov S.A. Public Assistance to the Police in Preventing Juvenile Delinquency in Late 20th-Century Russia. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2024, vol. 24, no. 4, pp. 5–16. DOI: 10.37482/2687-1505-V357

В рамках Десятилетия детства (2017–2027 годы), объявленного указом Президента Российской Федерации В.В. Путина, в нашей стране широкомасштабно решается задача обеспечения благополучного и безопасного детства<sup>1</sup>. Комплекс мероприятий, реализация которых запланирована в этот промежуток времени, включает разработку и осуществление мер по совер-

шенствованию профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по противодействию криминализации подростковой среды<sup>2</sup>. Правительством Российской Федерации определена перспективная цель дальнейшего формирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: обеспечение соответствующих условий

---

<sup>1</sup>Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Рос. газ. 2017. 30 мая.

<sup>2</sup>Об утверждении плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года: распоряжение Правительства РФ от 23 янв. 2021 г. № 122-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 5, ст. 914.

для социализации и ресоциализации детей, подростков, лиц юношеского возраста, их саморазвития, воспитания на базе социокультурных, духовных, нравственных ценностей, правил и норм, традиционных для российского общества, формирования у них чувства патриотизма, уважения к закону.

Достижение этой цели предполагает решение следующих основных задач:

1) снижение числа правонарушений, в т. ч. повторных, в подростково-юношеской среде;

2) обеспечение прав детей на проживание и воспитание в семье;

3) защита прав детей, подростков, лиц юношеского возраста и обеспечение для них благоприятной жизненной перспективы;

4) повышение эффективности функционирования механизмов управления субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

5) модернизация существующих и разработка новых технологий, форм и методов профилактической работы в подростково-юношеской среде;

6) повышение уровня профессиональной подготовки кадров для системы субъектов, задействованных в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<sup>3</sup>.

В связи с этим разноформатный анализ накопленного опыта работы государственных и негосударственных субъектов предупреждения правонарушений несовершеннолетних имеет особую значимость, поскольку позволяет получить научно обоснованные результаты для последующего использования в современной правоохранительной практике.

Целью исследования, проведенного в рамках настоящей статьи, стало изучение отдельных аспектов истории развития совместной работы сотрудников криминальной милиции, милиции общественной безопасности и представителей общественности в сфере предупреждения пре-

ступлений и административных правонарушений несовершеннолетних в период с конца 1991 по 1999 год. Его объектом выступила государственная политика Российской Федерации в сфере противодействия правонарушительству.

Источниковая база включает материалы как опубликованные (ряд печатных изданий), так и находящиеся на архивном хранении. Среди привлеченных источников следует выделить официальные документы нормативного характера, содержащие важнейшую информацию по указанной проблематике. В них отражены основные направления, формы и методы совместной профилактической работы милиции и населения в среде несовершеннолетних в рассматриваемый период.

Исследование проведено на основе принципов объективности и историзма с применением методов причинно-следственного и ситуационного анализа, историко-генетического и хронологического методов.

Следует отметить, что тема настоящей статьи характеризуется низкой степенью научной разработанности. Некоторые вопросы совместной воспитательно-профилактической деятельности милиции и граждан в подростково-юношеской среде в 90-е годы XX века освещены в трудах М.В. Бутовой [1], О.Н. Жидконожкиной [2], А.Б. Козловского [3], В.Н. Колемасова и Т.А. Сергеевой [4], В.А. Кудина и М.Ю. Гутмана [5], В.В. Майоровой [6], Л.И. Овчинниковой [7], Б.А. Тарчкова и М.Х. Машекуашевой [8]. Указанные авторы провели исследования с позиции юридических наук, с использованием соответствующего методического и методологического инструментария. В историческом аспекте отдельные элементы взаимодействия органов внутренних дел и общественных структур в самом общем виде, фрагментарно рассмотрены в рамках кандидатских диссертаций М.А. Таранцова [9] и С.А. Фокина [10]. В настоящее время отсутствуют научные труды

<sup>3</sup>Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 14, ст. 2088.

ученых-историков, полноценно раскрывающие рассматриваемую тему, что объективно определяет актуальность проведенного исследования.

Принцип взаимодействия милиции с общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами при решении стоявших перед ней задач получил закрепление в ч. 2 ст. 3 закона РСФСР от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции». Кроме того, в соответствии с п. 32 ст. 11 данного нормативного правового акта милиции предоставлялось право привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству и поощрять за оказание помощи по различным направлениям правоохранительной деятельности<sup>4</sup>.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 года № 6007-VIII<sup>5</sup> и постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 года № 379<sup>6</sup> предусматривали возможность создания добровольных народных дружин трудовыми коллективами предприятий, организаций, учреждений, а также по месту проживания граждан. В их основные функции входило участие в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних. В целях лучшей организации этой работы на основании п. 18 положения о добровольных народных дружинах в РСФСР от 19 июля 1974 года<sup>7</sup> в рассматриваемый период формировались специализированные добровольные народные дружины, а также в их

составе – специализированные группы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Для повышения эффективности совместной работы государственных и негосударственных субъектов, задействованных в обеспечении правопорядка, предусматривалось создание общественных пунктов охраны порядка, которые, в частности, принимали активное участие в борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, в воспитании детей и подростков. В этих целях представители общественных пунктов охраны порядка:

1) организовывали культурно-просветительские мероприятия по месту жительства детей и подростков;

2) оказывали содействие в осуществлении надзора за поведением детей и подростков в общественных местах;

3) инициировали установление шефства над несовершеннолетними, совершавшими правонарушения;

4) принимали участие в мероприятиях по повышению педагогической грамотности родителей;

5) проводили обсуждения по фактам невыполнения родителями обязанностей по воспитанию детей;

---

<sup>4</sup>О милиции: закон РСФСР от 18 апр. 1991 г. № 1026-I // Вед. Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16, ст. 503.

<sup>5</sup>Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка: указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 г. № 6007-VIII // Вед. Верховного Совета СССР. 1974. № 22, ст. 326 (признан не действующим в РФ в соответствии со ст. 49 федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

<sup>6</sup>О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г. № 379 // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 249 (признано не действующим на территории РФ в соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 733 «О признании утратившими силу, а также не действующими на территории РФ некоторых нормативных правовых актов в связи с федеральным законом «Об общественных объединениях»).

<sup>7</sup>О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин РСФСР по охране общественного порядка: постановление Совета Министров РСФСР от 19 июля 1974 г. № 423 // Собр. постановлений и распоряжений Правительства РСФСР. 1974. № 21, ст. 114 (признано утратившим силу в соответствии с п. 1 постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 733 «О признании утратившими силу, а также не действующими на территории РФ некоторых нормативных правовых актов в связи с федеральным законом «Об общественных объединениях»).

б) при необходимости в установленном порядке инициировали привлечение лиц, не исполнявших родительские обязанности, к юридической ответственности<sup>8</sup>.

Органы внутренних дел предоставляли общественным пунктам охраны порядка актуальную информацию о состоянии правопорядка, а также обеспечивали их инструктивно-методической документацией и юридической литературой.

Значительный объем работы в сфере профилактики преступности несовершеннолетних выполняли внештатные сотрудники милиции, деятельность которых в рассматриваемый период регламентировалась приказом МВД СССР от 31 декабря 1976 года № 333 «Об организации работы с внештатными сотрудниками милиции» (утратил силу с 20 ноября 1992 года), а затем приказом МВД России от 20 ноября 1992 года № 420, утвердившим Временную инструкцию по организации работы внештатных сотрудников милиции. В качестве таковых привлекались на добровольной основе граждане Российской Федерации, достигшие совершеннолетия, обладавшие соответствующими личными и деловыми качествами. Помощь внештатных сотрудников использовалась в зависимости от складывавшейся оперативной обстановки и в основном состояла в выполнении поручений, которые давались им сотрудниками милиции по различным направлениям оперативно-служебной деятельности<sup>9</sup>.

Например, внештатным сотрудникам милиции, имевшим уголовно-розыскную специализацию, могло быть поручено проведение работы по следующим направлениям:

1) выявление детей и подростков, подлежащих профилактическому учету;

2) проведение соответствующей работы с детьми, подростками и их родителями (законными представителями) в инспекциях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

3) выявление групп несовершеннолетних, специализировавшихся на совершении правонарушений;

4) установление лиц, занимавшихся вовлечением детей и подростков в антиобщественную деятельность;

5) установление лиц, подстрекавших несовершеннолетних к участию в совершении правонарушений;

6) установление родителей (законных представителей), не исполнявших своих обязанностей по воспитанию детей, а также оказывавших на детей негативное воздействие антиобщественным поведением, и оказание на таких лиц воспитательного воздействия<sup>10</sup>.

На конец рассматриваемого периода (декабрь 1999 года) в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел числилось 47 273 внештатных сотрудника милиции, на каждого из которых приходилось 800 несовершеннолетних (малолетних) жителей Российской Федерации<sup>11</sup>.

Следует отметить, что руководство МВД России предпринимало определенные меры по обеспечению привлечения граждан к участию в деятельности милиции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Так, 23 декабря 1992 года министр внутренних дел РФ В.Ф. Ерин издал приказ № 469 «О задачах органов внутренних дел по выполнению постановления VII Съезда народных депутатов Российской Федерации «О состоянии законности, борьбы

<sup>8</sup>Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 июня 1980 г. // Вед. Верховного Совета РСФСР. 1980. № 27, ст. 772.

<sup>9</sup>Об утверждении Временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции: приказ МВД России от 20 нояб. 1992 г. № 420 // Бюл. норматив. актов м-в и ведомств РФ. 1993. № 3, ст. 9.

<sup>10</sup>Горяинов К.К., Кваша Ю.Ф., Сурков К.В. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: комментарий / отв. ред. П.Г. Пономарев. М., 1997. 572 с.

<sup>11</sup>Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности несовершеннолетних: подгот. Ген. прокуратурой РФ (№ 21-3-99 от 24 дек. 1999 г.) // Гос. арх. Воронеж. обл. Ф. Р-2700. Оп. 2. Д. 2858. Л. 268.

с преступностью и коррупцией», который предписывал начальникам органов внутренних дел на региональном уровне совместно с руководством предприятий, учреждений, организаций и общественными структурами выявить причины низкой активности в работе по профилактике правонарушений несовершеннолетних и в установленном порядке представить в органы власти на местах предложения по повышению эффективности участия общественных формирований в охране правопорядка и предупреждении правонарушений<sup>12</sup>.

Первый заместитель министра внутренних дел РФ Е.А. Абрамов, выступая на страницах журнала «Милиция» в июне 1993 года, также указывал на объективную необходимость проведения соответствующих мероприятий, направленных на стимулирование участия граждан в обеспечении правопорядка<sup>13</sup>.

22 сентября 1993 года Совет министров – Правительство РФ – издал постановление № 959, в котором получила правовую регламентацию возможность использования органами внутренних дел содействия граждан, добровольно взявших на себя обязанности по охране общественного порядка. Так, МВД России было разрешено оплачивать труд данных лиц за счет денежного содержания, предусматривавшегося для вакантных должностей, имевшихся в штатных расписаниях органов внутренних дел. Региональным органам исполнительной власти было рекомендовано принять меры по восстановлению, с учетом местных условий, ранее существовавших общественных институтов правоохранительной деятельности<sup>14</sup>.

Руководство МВД России предлагало органам внутренних дел на местах при решении стоявших перед ними задач по противодействию преступности в 1994 году всемерно опираться на общественность, проявлять инициативу по возрождению и наполнению новым содержанием деятельности общественных формирований правоохранительной направленности, постоянно информировать население о результатах борьбы с преступностью, методах и формах предупреждения правонарушений<sup>15</sup>.

24 мая 1994 года Президент России Б.Н. Ельцин утвердил федеральную программу Российской Федерации «О неотложных мерах по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы», в рамках которой предусматривалось проведение органами исполнительной власти комплекса мероприятий всех уровней, направленных на вовлечение общественности в работу по охране общественного порядка. Одним из исходных концептуальных (базовых) положений этого документа являлось признание необходимости восстановления, развития системы профилактики правонарушений и участия общественности в борьбе с ними. Программные мероприятия предусматривали воссоздание сети общественных формирований правоохранительной направленности по работе с несовершеннолетними<sup>16</sup>.

16 ноября 1994 года В.Ф. Ерин выступил на заседании Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации с докладом о состоянии правопорядка и законности в стране, в котором, в частности, отметил, что в целях консолидации усилий по предупреждению

---

<sup>12</sup>О задачах органов внутренних дел по выполнению Постановления VII Съезда народных депутатов Российской Федерации «О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией»: приказ МВД России от 23 дек. 1992 г. № 469 // Отд-ние арх. информ. и реабилитации информ. центра УМВД России по Курск. обл. Ф. 6. Оп. 1-в. Д. 549. Л. 122–135.

<sup>13</sup>Абрамов Е.А. Как остановить агрессию преступности // Милиция. 1993. № 6. С. 2–5.

<sup>14</sup>О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации: постановление Совета министров – Правительства РФ от 22 сент. 1993 г. № 959 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39, ст. 3631.

<sup>15</sup>Задачи года: законность, наступательность, результативность // Милиция. 1994. № 4. С. 5.

<sup>16</sup>О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы: указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. № 1016 // Рос. газ. 1994. 1 июня.

подростковой преступности МВД России в истекшем периоде 1994 года велась работа по налаживанию сотрудничества с Минсоцзащиты и Минобразования России, Роскоммолодежи. Кроме того, принимались меры по восстановлению сети общественных объединений правоохранительной направленности: их число возросло до 25 тыс., а общее количество граждан, задействованных в охране общественного порядка, превысило 300 тыс. чел. В то же время В.Ф. Ерин признал, что МВД России не удалось инициировать обращение к этой проблеме всех государственных и общественных структур, без участия которых не представляется возможным стабилизировать ситуацию в детско-подростковой среде<sup>17</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что МВД России предпринимало меры по выявлению и распространению эффективных форм и методов совместной работы органов внутренних дел и общественности в сфере предупреждения противоправных проявлений среди несовершеннолетних. Так, в декабре 1994 года журнал «Милиция» освещал эффективную работу Москаленского районного отдела внутренних дел и администрации Москаленского района Омской области по созданию общественных формирований правоохранительной направленности, которые к тому времени существовали при каждой сельской администрации. Так, для содействия милиции были образованы и успешно функционировали добровольные народные дружины и комиссии по делам несовершеннолетних на общественных началах. Достижение необходимой результативности реализованных с участием общественности мероприятий обеспечивалось путем учета при их организации и проведении складывавшейся социально-экономической обстановки. В частности, получили надлежащую проработку вопросы материальной заинтересованности граждан, привлекавшихся к участию в охране общественного порядка. Осущест-

влялся поиск действенных форм профилактики противоправных проявлений различных категорий. При этом особое внимание уделялось профилактике правонарушений несовершеннолетних. Анализ правоприменительной практики показал, что наиболее эффективными формами профилактики совершения правонарушений несовершеннолетними являлись индивидуальная воспитательная работа с детьми, подростками, лицами юношеского возраста, а также привлечение милицией представителей общественности для совместной работы по контролю за поведением несовершеннолетних по месту проживания и в общественных местах. В результате предпринятых мер общее количество преступлений, совершенных подростками на территории Москаленского района в 1994 году, сократилось в два раза по сравнению с показателем 1992 года<sup>18</sup>.

В ноябре 1995 года журнал «Милиция» опубликовал материал о положительном опыте работы общественности Ярославской области по профилактике безнадзорности и правонарушительства в детско-подростковой среде. В тексте отмечено, что благодаря совместным усилиям руководства управления внутренних дел и администрации Ярославской области в 1993–1995 годах было открыто 149 общественных пунктов охраны порядка, на базе которых функционировало 185 общественных формирований правоохранительной направленности. В г. Ярославле пункты охраны общественного порядка действовали во всех микрорайонах. Финансирование их деятельности осуществлялось за счет средств городского бюджета. Согласно постановлению мэра г. Ярославля от 20 декабря 1993 года № 1479 «Об обеспечении работы общественных пунктов охраны порядка», были введены 43 должности начальника общественного пункта охраны порядка с соответствующим должностным окладом, а также предусмотрены расходы на материальное

<sup>17</sup>Ерин В.Ф. Давайте работать вместе! (выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии В.Ф. Ерина на заседании Государственной Думы 16 ноября 1994 года) // Милиция. 1995. № 1. С. 1–6.

<sup>18</sup>Лаухтин А.Г. Наедине с подростком // Милиция. 1994. № 12. С. 11–12.

поощрение граждан, задействовавшихся в охране правопорядка, оборудование и ремонт общественных пунктов охраны порядка. Представители общественных формирований правоохранительной направленности совместно с сотрудниками милиции осуществляли патрулирование в общественных местах, участвовали в профилактических рейдовых мероприятиях по выявлению безнадзорных и беспризорных детей, проверяли состояние общественного порядка в наиболее криминогенных местах, задерживали и доставляли несовершеннолетних правонарушителей в органы внутренних дел и общественные пункты охраны порядка, контролировали поведение детей и подростков, состоявших на профилактическом учете в инспекции по делам несовершеннолетних. Каждый выход гражданина на дежурство по охране общественного порядка в г. Ярославле в 1995 году оплачивался в размере 1970 р. Кроме того, общественные формирования правоохранительной направленности принимали участие в устройстве детей из неблагополучных семей, родители которых были лишены родительских прав<sup>19</sup>.

Итоги деятельности органов внутренних дел в 1995 году показали, что прежние формы участия населения в охране общественного порядка возрождались с большим трудом. Во многом это было связано с отсутствием соответствующего законодательства. Сдерживающим фактором являлась и проблема материального стимулирования народных дружинников. В ряде регионов страны органы исполнительной власти приняли нормативные правовые акты, регулировавшие деятельность народных дружин. В Москве, Республике Башкортостан, Кировской, Курганской и Кемеровской областях, а также в некоторых других субъектах Российской Федерации были созданы надлежащие материальные условия для функционирования народных дружин на качественно новом уровне.

Имело место участие населения в охране общественного порядка на безвозмездной основе. В Нижегородской области специализированные отряды охраняли дачные и садоводческие товарищества. В сельской местности Чувашской Республики в ночное время было организовано дежурство дозорных групп. Существенный вклад в охрану общественного порядка, профилактику противоправной активности в подростково-юношеской среде вносили представители частных детективных и охранных структур. Так, в Москве органы внутренних дел заключили свыше 300 договоров с охранно-сыскными предприятиями. С их участием были проведены 3 общегородские операции и 137 рейдов, в ходе которых в т. ч. решались задачи по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних. К концу 1995 года количество зарегистрированных субъектов частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации превысило 7,7 тыс., а численность их персонала составила 82 тыс. чел.<sup>20</sup>

Следует отметить, что руководство МВД России уделяло внимание и организационному обеспечению содействия граждан милиции в решении возложенных на нее задач. Так, министр внутренних дел РФ А.С. Куликов 20 ноября 1996 года издал директиву № 4 «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России в 1996 году и задачах на 1997 год», в которой предложил руководителям органов внутренних дел всех уровней в рамках усиления профилактики преступности и предупреждения детской безнадзорности активизировать работу по восстановлению, организационной и методической поддержке самодетельных формирований граждан, ставивших целью охрану общественного порядка.

Реализация директивных указаний МВД России в рамках правоохранительной дея-

---

<sup>19</sup>Васильев Б.А. Наперекор криминальной агрессии // Милиция. 1995. № 11. С. 14–25.

<sup>20</sup>Итоги оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России в 1995 году (отчет перед гражданами Российской Федерации) // Милиция. 1996. № 4. С. 20.

тельности позволила получить определенные положительные результаты. Так, в 1997 году органам внутренних дел оказывали активное содействие около 200 тыс. народных дружинников и 80 тыс. внештатных сотрудников милиции. С участием общественных формирований было выявлено 20 тыс. преступлений и пресечено 70 тыс. административных правонарушений. В республиках Бурятия, Саха (Якутия), Марий Эл, Чувашской Республике, Краснодарском крае, Волгоградской и Воронежской областях, Москве и Московской области успешно осуществляли свою деятельность общественные формирования правоохранительной направленности нетрадиционных форм: правоохранительные кооперативы, центры социальной профилактики и семейного воспитания, отряды содействия милиции и др. Общественность активно занималась профилактикой преступности среди несовершеннолетних. Добровольные помощники милиции посещали неблагополучные семьи, проводили профилактическую работу с подростками и молодежью. Положительный отзыв МВД России получила совместная деятельность милиции и общественности по борьбе с правонарушениями среди молодежи г. Нижнего Новгорода и г. Арзамаса Нижегородской области. В этих городах органы внутренних дел на протяжении ряда лет тесно сотрудничали со студенческой службой охраны «Щит», свыше 400 членов которой привлекались к обеспечению порядка в 43 студенческих общежитиях, местах массового отдыха молодежи, а также принимали участие в мероприятиях по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Хорошо зарекомендовали себя социально-профилактические центры, функционировавшие в г. Салавате Республики Башкортостан. В 1997 году актив этих общественных формирований выявил 341 неблагополучную семью и 315 несовершеннолетних, склонных к

совершению правонарушений, а также оказал содействие сотрудникам милиции в раскрытии 370 преступлений. Деятельность социально-профилактических центров г. Салавата была положительно оценена руководством МВД Республики Башкортостан, а опыт их взаимодействия с органами внутренних дел получил дальнейшее распространение в правоохранительной практике на республиканском уровне. В г. Улан-Удэ в 4 общеобразовательных школах были созданы советы отцов, целью деятельности которых являлось как предупреждение правонарушений среди детей и родителей, так и поддержание общественного порядка в учебных заведениях и на прилегающих к ним территориях. Все это объективно свидетельствовало о тенденции возрастания интереса у населения страны к проблемам правоохранительной деятельности и об осознании гражданами необходимости взаимодействия с органами внутренних дел<sup>21</sup>.

Итоги деятельности органов внутренних дел в 1997 году показали, что число общественных объединений правоохранительной направленности, действовавших в Российской Федерации, в сравнении с 1994 годом увеличилось на 64 % и достигло 30 тыс., а количество их работников составило 307 тыс. чел. В городах и сельской местности функционировало 13,2 тыс. общественных пунктов охраны порядка. Работа по созданию общественных объединений правоохранительной направленности велась наиболее продуктивно в Республике Башкортостан, Чувашской Республике, Москве и Московской области, Вологодской, Воронежской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской и Саратовской областях<sup>22</sup>.

1 июля 1998 года состоялось заседание коллегии МВД России, в ходе которого были рассмотрены состояние и меры совершенствования деятельности органов внутренних дел по профилактике преступности несовершенно-

<sup>21</sup>Мухин В. Дружины возвращаются // Человек и закон. 1998. № 7. С. 143–146.

<sup>22</sup>Отчет Министерства внутренних дел перед гражданами Российской Федерации // Милиция. 1998. № 4. С. 14.

нолетних. По результатам обсуждения данного вопроса коллегия рекомендовала руководителям органов внутренних дел обеспечить дальнейшую активизацию использования возможностей общественных объединений, религиозных организаций (объединений), ассоциаций, фондов, средств массовой информации, а также граждан в работе по предупреждению антисоциального поведения детей и подростков<sup>23</sup>.

В феврале 1999 года журнал «Законность» осветил положительный опыт работы правоохранительных органов Новобурасского района Саратовской области по внедрению в практику новой формы участия общественности в борьбе с преступностью. Начало такой деятельности было положено в конце 1997 года, когда по решению координационного совета руководителей правоохранительных органов под председательством прокурора Новобурасского района В.Л. Никитина на территории всех 15 округов района в порядке эксперимента были созданы малые координационные советы по борьбе с преступностью и профилактике правонарушений. Председателями малых координационных советов являлись участковые инспекторы милиции, их заместителями – главы окружной сельской администрации. В качестве членов малых координационных советов по борьбе с преступностью и профилактике правонарушений привлекались руководители предприятий и хозяйств, представители окружной сельской администрации и общественных организаций. Малые координационные советы уделяли большое внимание воспитательной работе с неблагополучными детьми и подростками. Их деятельность положительно отразилась на состоянии криминальной обстановки в районе. В частности, количество преступлений, совершенных несовершеннолетними в первом

полугодии 1998 года, сократилось на 66,7 % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Число преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, уменьшилось на 19,4 %<sup>24</sup>.

Принимая во внимание вышеизложенное, представляется возможным аргументированно утверждать следующее.

1. В рассматриваемый период институт содействия граждан милиции в Российской Федерации претерпел существенную трансформацию, вызванную прежде всего утратой силы находившейся в его основе советской нормативной базы и созданием новой, адаптированной к реалиям рыночной экономики. Однако такая работа велась фрагментарно и крайне медленно. В результате до конца 90-х годов XX века оставался нерешенным вопрос полноценного правового сопровождения практической реализации декларативных положений о сотрудничестве граждан с милицией, закрепленных в ч. 2 ст. 3 и п. 32 ст. 11 закона РСФСР от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции». Это, в свою очередь, не позволяло обеспечить надлежащие масштабы, эффективность и результативность содействия представителей общественности милиции в предупреждении правонарушений несовершеннолетних. Наиболее существенным недостатком, препятствовавшим достижению должного уровня участия граждан в профилактике противоправной активности несовершеннолетних в рамках содействия милиции, являлось отсутствие федерального закона, регламентировавшего и предусматривавшего материальное стимулирование труда граждан, правовую защиту, социальное обеспечение, соответствующие льготы и компенсации. Проблемы правового регулирования в данной сфере частично устранялись путем издания подзаконных нормативных правовых актов и руководящих

---

<sup>23</sup>Приказ МВД России от 13 июля 1998 г. № 432 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 1 июля 1998 года № 4 км/1». М.: МВД России, 1998. 16 с.

<sup>24</sup>Никитин В.Л. Профилактика преступности и правонарушений – дело реальное // Законность. 1999. № 2. С. 29–30.

документов. Этот пробел в праве в полном объеме был ликвидирован только с вступлением в силу федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

2. Степень развития работы по содействию населения милиции в предупреждении правонарушений несовершеннолетних в различных субъектах Российской Федерации отличалась и напрямую зависела от нормативно-правового,

организационного и финансового обеспечения участия представителей общественности в охране общественного порядка на региональном и местном уровнях.

3. Содействие граждан милиции в предупреждении правонарушений несовершеннолетних в период с конца 1991 года по 1999 год выступало в качестве неотъемлемой части вклада общественности в профилактику правонарушительства в подростково-юношеской среде.

## Список литературы

1. Бутова М.В. Исторический аспект профилактики правонарушений среди несовершеннолетних // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии: сб. ст. Воронеж, 2019. Вып. 5, ч. 1. С. 177–182.

2. Жидконожкина О.Н. Участие граждан в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (историко-правовой аспект) // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия: сб. ст. Воронеж, 2020. Вып. 2. С. 72–76.

3. Козловский А.Б. Участие общественности в борьбе с правонарушениями: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 153 с.

4. Колемасов В.Н., Сергеева Т.А. Становление института по противодействию преступности несовершеннолетних, проблемы профилактики // Наука. О-во. Гос-во. 2020. Т. 8, № 2(30). С. 95–103. <https://doi.org/10.21685/2307-9525-2020-8-2-11>

5. Кудин В.А., Гутман М.Ю. Профилактика безнадзорности и преступности несовершеннолетних: исторический опыт правового регулирования // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. 2016. № 4(72). С. 15–30.

6. Майорова В.В. Организационно-правовые основы взаимодействия ОВД и населения во второй половине XX века (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 204 с.

7. Овчинникова Л.И. Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 218 с.

8. Тарчоков Б.А., Машекуашева М.Х. Вопросы противодействия преступности среди несовершеннолетних подростков // Ист. и соц.-образоват. мысль. 2016. Т. 8, № 3-1. С. 201–204. <https://doi.org/10.17748/2075-9908-2016-8-3/1-201-204>

9. Таранцов М.А. Взаимодействие государственных органов и общественных организаций в разработке и реализации региональной молодежной политики (Вторая половина 80-х – начало 90-х годов. На материалах областей Нижнего Поволжья): дис. ... канд. ист. наук. М., 1992. 271 с.

10. Фокин С.А. Деятельность государственных и общественных институтов России в отношении молодого поколения в социальной сфере (1991–2000 годы): дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. 261 с.

## References

1. Butova M.V. Istoricheskiy aspekt profilaktiki pravonarusheniy sredi nesovershennoletnikh [Historical Aspect of Preventing Juvenile Delinquency]. *Obshchestvennaya bezopasnost', zakonnost' i pravoporyadok v III tysyacheletii* [Public Safety, Legality and Order in the 3rd Millennium]. Voronezh, 2019. Iss. 5, pt. 1, pp. 177–182.

2. Zhidkonozhkina O.N. Uchastie grazhdan v profilaktike beznadzornosti i pravonarusheniy nesovershennoletnikh (istoriko-pravovoy aspekt) [Public Involvement in Child Neglect and Juvenile Delinquency Prevention (Historical and Legal Aspect)]. *Politsiya i obshchestvo: problemy i perspektivy vzaimodeystviya* [Police and Society: Problems and Prospects of Interaction]. Voronezh, 2020. Iss. 2, pp. 72–76.

3. Kozlovskiy A.B. *Uchastie obshchestvennosti v bor'be s pravonarusheniyami* [Public Participation in the Fight Against Crime: Diss.]. Moscow, 1998. 153 p.

4. Kolemasov V.N., Sergeeva T.A. Formation of the Institute for Combating Juvenile Delinquency, Prevention Problems. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 95–103 (in Russ.). <https://doi.org/10.21685/2307-9525-2020-8-2-11>

5. Kudin V.A., Gutman M.Yu. *Profilaktika beznadzornosti i prestupnosti nesovershennoletnikh: istoricheskiy opyt pravovogo regulirovaniya* [Prevention of Neglect and Juvenile Crime: The Historical Experience of Legal Regulation]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*, 2016, no. 4, pp. 15–30.

6. Mayorova V.V. *Organizatsionno-pravovye osnovy vzaimodeystviya OVD i naseleniya vo vtoroy polovine XX veka (istoriko-pravovoe issledovanie)* [Legal and Organizational Framework for the Interaction Between Law Enforcement Bodies and the Population in the Second Half of the 20th Century (Historical and Legal Research): Diss.]. Moscow, 2004. 204 p.

7. Ovchinnikova L.I. *Pravovye i organizatsionnye osnovy privlecheniya negosudarstvennykh sub'ektov pravookhranitel'noy napravlenosti k okhrane obshchestvennogo poryadka* [Legal and Organizational Framework for Involving Nongovernmental Law Enforcement Actors in the Protection of Public Order: Diss.]. Moscow, 2007. 218 p.

8. Tarchokov B.A., Mashekuasheva M.Kh. *Voprosy protivodeystviya prestupnosti sredi nesovershennoletnikh podrostkov* [The Issues of Combating of Juvenile Delinquency of Teenagers]. *Hist. Soc. Educ. Idea*, 2016, vol. 8, no. 3-1, pp. 201–204. <https://doi.org/10.17748/2075-9908-2016-8-3/1-201-204>

9. Tarantsov M.A. *Vzaimodeystvie gosudarstvennykh organov i obshchestvennykh organizatsiy v razrabotke i realizatsii regional'noy molodezhnoy politiki (Vtoraya polovina 80-kh – nachalo 90-kh godov. Na materialakh oblastey Nizhnego Povolzh'ya)* [Cooperation Between State Agencies and Public Organizations in the Development and Implementation of a Regional Youth Policy (Second Half of the 1980s – Early 1990s. Based on the Materials from the Lower Volga Area): Diss.]. Moscow, 1992. 271 p.

10. Fokin S.A. *Deyatel'nost' gosudarstvennykh i obshchestvennykh institutov Rossii v otnoshenii mladogo pokoleniya v sotsial'noy sfere (1991–2000 gody)* [Activities of Russia's State and Public Institutions in the Social Sphere Aimed at Young People (1991–2000): Diss.]. Moscow, 2003. 261 p.

#### **Информация об авторе**

**С.А. Бражников** – кандидат исторических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института Министерства внутренних дел Российской Федерации (адрес: 394065, г. Воронеж, просп. Патриотов, д. 53).

#### **Information about the author**

**Sergey A. Brazhnikov**, Cand. Sci. (Hist.), Assoc. Prof., Head of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies, Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (address: prosp. Patriotov 53, Voronezh, 394065, Russia).

Поступила в редакцию 25.01.2024

Одобрена после рецензирования 23.04.2024

Принята к публикации 26.04.2024

Submitted 25 January 2024

Approved after reviewing 23 April 2024

Accepted for publication 26 April 2024