Дата поступления рукописи в редакцию: 20.03.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 14.05.2026 г.
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-4-70-74

ШОРОВ Аслан Алексеевич,
подполковник полиции преподаватель кафедры огневой подготовки
Северо-Кавказский институт повышения квалификации (филиал)
Краснодарского университета МВД России (г. Нальчик),
e-mail: mail@law-books.ru

ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА. ПЕРЕХОД ОТ СОВЕТСКИХ ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ ДРУЖИН К СОВРЕМЕННЫМ ОБЩЕСТВЕННЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ

Аннотация. *Эволюция форм участия граждан в охране правопорядка отражает общую динамику развития российской государственности: от централизации к системному диалогу с институтами гражданского общества. Если в советский период доминировал принцип обязательного добровольчества, то современная модель тяготеет к принципу профессионального волонтерства, где юридическая грамотность и соблюдение прав человека становятся приоритетнее массовости охвата.*

В статье проводится ретроспективный анализ трансформации правового статуса добровольных объединений граждан, участвующих в охране общественного порядка. Исследуется эволюционный путь от советской модели Добровольных народных дружин (ДНД), базировавшейся на производственном принципе и партийно-государственном контроле, к современным формам общественных объединений, функционирующих в рамках правового поля Российской Федерации.

Ключевые слова: *охрана общественного порядка, добровольные народные дружины, общественные объединения правоохранительной направленности, кибердружины.*

SHOROV Aslan Alekseevich,
Police Lieutenant Colonel,
teacher of the Department of Fire Training,
North Caucasian Institute for Advanced Studies (branch)
of the Krasnodar University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia (Nalchik)

EVOLUTION OF THE FORM OF CITIZENS 'PARTICIPATION IN PUBLIC ORDER PROTECTION. TRANSITION FROM SOVIET VOLUNTARY PEOPLE'S SQUADS TO MODERN PUBLIC ASSOCIATIONS

Annotation. *The evolution of citizen participation in public order protection reflects the overall dynamics of Russian statehood: from centralization to systemic dialogue with civil society institutions. While the principle of mandatory volunteerism dominated during the Soviet period, the modern model gravitates toward professional volunteerism, where legal literacy and respect for human rights are prioritized over mass participation.*

This article provides a retrospective analysis of the transformation of the legal status of voluntary citizen associations involved in public order protection. It examines the evolutionary path from the Soviet model of Voluntary People's Squads (VPS), based on the production principle and party-state control, to modern forms of public associations operating within the legal framework of the Russian Federation.

Key words: *public order protection, voluntary people's squads, law enforcement-focused public associations, cybersquads.*

Современная государственная система взглядов обеспечения национальной безопасности исходит из того, что правоохранительная система не является изолированным механизмом, а представляет собой открытую систему, эффективность которой напрямую зави-

сит от качества взаимодействия с институтами гражданского общества. Участие граждан в охране правопорядка выступает формой социального контроля, которая снижает уровень отчужденности между населением и правоохранительными органами. Когда гражданин добровольно берет на себя функции по содействию полиции, происходит трансформация восприятия правовых норм из внешних требований государства они превращаются во внутреннее убеждение личности. Это создает фундамент для формирования правового государства, где порядок поддерживается не только страхом наказания, но и общественным согласием.

Добровольные формирования обеспечивают физическое присутствие общественности в тех локациях, где постоянное дислоцирование нарядов полиции экономически нецелесообразно. Участие местных жителей позволяет выявлять угрозы и пресекать правонарушения на ранних стадиях, используя глубокое знание специфики конкретной территории. Государственные органы в силу своей природы чаще работают с последствиями правонарушений, в то время как общественные объединения обладают уникальным потенциалом в сфере первичной профилактики.

Партнерство государства и общества в сфере охраны общественного порядка не временная мера, обусловленная нехваткой штатной численности правоохранительных органов, а стратегический вектор развития. Современная модель взаимодействия общественников правоохранительной направленности и правоохранительных органов, позволяет не просто суммировать усилия, а объединить профессионализм и властные полномочия государственных структур с мобильностью, социальным авторитетом и гражданским самосознанием населения.

Феномен добровольных народных дружин (далее - ДНД) в СССР представляет собой уникальный пример масштабного вовлечения населения в правоохранительный сегмент управления государством [1, с.46]. Период расцвета этого института (1950-е - 1970-е гг.) не был случайным и опирался на четко выверенную идеологическую платформу. Точкой отсчета классического периода ДНД стало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 года «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» [2]. Данный документ закрепил отказ от узковедомственного милицейского подхода к безопасности в пользу всенародного дела.

Дружины создавались непосредственно на предприятиях, стройках и в колхозах, что обеспечивало жесткую дисциплину и личную ответственность, правонарушение на дежурстве становилось предметом обсуждения в трудовом коллективе. К середине 1970-х годов в СССР насчитывалось более 170 тысяч дружин, объединявших миллионы граждан. Это создавало эффект всеобщего социального контроля, когда профилактическое воздействие оказывалось не через протокол, а через общественное порицание. Советская модель предполагала сопряжение моральных и материальных стимулов. В период расцвета ДНД обладали широким спектром полномочий от патрулирования улиц совместно с милицией до самостоятельного задержания лиц, совершающих мелкое хулиганство или нарушающих антиалкогольное законодательство.

Система льгот для членов ДНД не была факультативной, она жестко регламентировалась Примерным положением о ДНД 1974 года и соответствующими отраслевыми актами [3]. Это создавало ситуацию, при которой общественная нагрузка напрямую конвертировалась в материальные и социальные блага. Статус дружинника давал право на дополнительные 3 дня к ежегодному отпуску, приоритетное получение путевок и льготы при распределении жилья. Именно этот социальный пакет стал катализатором массовости движения.

В 1970-х годах руководство МВД СССР пришло к выводу, что дружинник не всегда эффективен в специфических сферах правопорядка. Это привело к созданию узкопрофильных подразделений, которые работали под прямым кураторством соответствующих служб милиции [3]. Особой формой стали специализированные дружины, например, по борьбе с хищениями социалистической собственности или по работе с несовершеннолетними, что свидетельствовало о высокой степени профессионализации общественников.

Специализированные дружины по работе с несовершеннолетними формировались преимущественно из педагогического состава, комсомольских активистов и студентов педвузов и осуществляли патрулирование мест досуга молодежи, постановка на учет «трудных» подростков, организация досуга. Это классический пример профилактической модели, основным инструментом которого был не штраф, а педагогическое воздействие и авторитет старшего наставника.

Создание специализированных дружин свидетельствовало о признании государством факта, что эффективная охрана порядка требует не только массового присутствия граждан на улицах, но и их профессиональной градации.

Переход от массовых универсальных патрулей к функционально дифференцированным отрядам продемонстрировал, что участие граждан наиболее продуктивно там, где оно опирается на их профессиональные компетенции и социальный статус. Успех ДНД в период расцвета обусла-

вливался уникальным сочетанием идеологических установок и реальных материальных льгот и гарантий. Система стимулов превращала охрану порядка в социально-значимую деятельность, интегрированную в трудовой цикл гражданина.

Несмотря на внешнюю стройность, модель содержала в себе риски формализма. Жесткая привязка к производственному принципу и партийному контролю сделала систему уязвимой перед лицом масштабных политических и экономических трансформаций конца 1980-х годов.

Распад Советского Союза повлек за собой стремительный трансформацию сложившейся системы участия граждан в охране правопорядка. Этот этап характеризуется переходом от централизованной государственной модели к периоду нормативной неопределенности, когда прежние механизмы регулирования утратили силу, а новые еще не были сформированы.

С признанием законодательства СССР недействующим, Положение о ДНД 1974 года фактически превратилось норму, сохранившуюся от прошлой эпохи и противоречащий текущему законодательству [4]. В течение более чем двадцати лет в Российской Федерации отсутствовал федеральный закон, определяющий статус, полномочия и границы ответственности добровольцев.

В условиях перехода к рыночной экономике предприятия, на базе которых функционировали дружины, перестали обладать ресурсами для предоставления преференций. Упразднение системы дополнительных отпусков и денежных выплат привело к резкому оттоку участников волонтерства. На фоне роста преступности в 90-е годы общественник без четких полномочий и формы зачастую воспринимался либо как формальный статист, либо как источник правового риска.

В отсутствие федерального регулирования субъекты РФ начали формировать собственные, локальные правовые режимы и выработали три основные модели легитимации участия граждан в охране общественного порядка: муниципальную, этническую (казачью) и общественно-государственную.

Москва одной из первых попыталась воссоздать структуру ДНД на городском уровне [5]. Дружина создавалась как городское государственное учреждение, финансирование шло из бюджета города, что позволило сохранить массовость, но фактически превратило дружинников в муниципальных служащих [6, с.114-117].

В Краснодарском и Ставропольском краях акцент был сделан на исторические традиции [7]. Казачьи дружины получили право нести службу совместно с полицией. Это была наиболее силовая модель, где общественники имели форму и жесткую дисциплину.

Ключевым нормативным противоречием регионального этапа выступало несоответствие локальных актов Конституционному разграничению предметов ведения. В силу положений ст. 71 Конституции РФ, регулирование прав и свобод человека, а также установление правовых основ деятельности силовых структур относятся к исключительной компетенции Российской Федерации [8]. Таким образом, наделение членов народных дружин полномочиями по проверке документов или ограничению свободы передвижения граждан на уровне субъекта РФ создавало ситуацию вторжения регионов в федеральную сферу.

Принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» ознаменовало завершение периода правовой неопределенности и начало этапа нормативного закрепления гражданской активности [9]. Данный акт стал инструментом, который позволил нивелировать региональные правовые коллизии и установить единый общероссийский стандарт деятельности народных дружин.

В отличие от Советской модели, где дружинник мог действовать самостоятельно, ст. 18 ФЗ № 44 устанавливает, что участие в охране порядка осуществляется исключительно совместно с сотрудниками органов внутренних дел, что исключает риск подмены государственных органов общественными структурами и гарантирует соблюдение законности при применении мер принуждения.

Важнейшим элементом контроля стала обязательная регистрация объединений в региональном реестре Министерства внутренних дел и предоставило право на участие в охране общественного порядка организаций, прошедших проверку на соответствие уставным целям, и чьи участники соответствуют строгим критериям [10]. Законодатель в ст. 14 ФЗ № 44 установил жесткую систему ограничений, цель которой исключить проникновение в ряды дружинников лиц с деструктивными намерениями или физическими ограничениями.

В народные дружины не могут быть приняты граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость, граждане, состоящие на учете в учреждениях здравоохранения по поводу психического заболевания, наркомании или алкоголизма, не допускаются к дежурствам, неоднократно подвергнутые административному наказанию в течение года, лишаются права быть дружинниками. Установление жестких критериев отбора не является дискриминацией, а выступает необходимым условием легитимации участия граждан в охране общественного порядка. Это обусловлено тем, что дружинник, действуя

совместно с полицией, наделяется правом предъявлять законные требования и ограничивать права других лиц. Общественник должен адекватно оценивать обстановку и правомерность своих действий. Психическое здоровье и отсутствие зависимостей являются гарантией того, что в критической ситуации его действия не будут носить деструктивный или аффективный характер.

Введение системы проверки организации и личности позволяет государству делегировать часть функций по охране порядка, сохраняя при этом монополию на определение круга лиц, допущенных к реализации властных полномочий, что устраняет риски криминализации народных инициатив, характерные для переходного периода 90-х годов.

Закон четко очертил границы дозволенного. Дружинник наделен правом требовать прекращения противоправных деяний и содействовать полиции, но лишен права осуществлять оперативно-розыскную деятельность или выдавать себя за сотрудника правоохранительных органов. ФЗ № 44 трансформировал участие граждан в четко структурированный правовой институт, где права личности и законные интересы граждан защищены жесткими рамками государственного контроля.

Эволюция форм участия граждан в охране общественного порядка отражает глубокую трансформацию правосознания и государственного устройства. Анализ исторического пути от советских ДНД к современным объединениям позволяет зафиксировать переход от модели, основанной на моральном долге к основанной на реализации субъективных прав личности.

В советской правовой доктрине участие в ДНД рассматривалось как проявление высокой сознательности трудящихся. Основным инструментом дружинника было не столько правовое требование, сколько апелляция к нормам социалистического общежития. Нарушитель подвергался общественному порицанию, которое зачастую имело более тяжелые последствия чем административный штраф. Современная модель, закрепленная в Конституции РФ и ФЗ № 44 [9], принципиально иная, участие в охране порядка сегодня это не обязанность, а форма реализации конституционного права на участие в управлении делами государства. Если в СССР легитимность дружинника черпалась в идеологии, то сегодня она базируется на нормативном акте, что делает систему более устойчивой к политическим изменениям.

Переход от механизмов общественного порицания к реализации конституционных прав знаменует собой качественный рост правовой культуры. Современное участие в охране правопорядка - это форма активного гражданства, при которой общественный контроль становится не дополнением к карательным мерам государства, а самостоятельным институтом демократического общества, гарантирующим баланс между свободой личности и общественной безопасностью.

Трансформация институтов гражданской активности прошла путь от директивно-государственной формы организации, где общественное участие было формой государственной службы, через период правовой дезорганизации и разрыва единого правового регулирования 90-х годов к современной модели государственно-общественного партнерства. Принятие Федерального закона № 44-ФЗ позволило легализовать волонтерскую деятельность, наделив её четкими правовыми фильтрами и реестровым контролем.

Произошел качественный переход от механизмов общественного порицания, основанных на морально-идеологических установках, к реализации субъективных конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства. Современный дружинник выступает не объектом административного принуждения, а сознательным субъектом публичного управления, чья деятельность верифицирована государством.

Эволюция форм участия граждан в охране общественного порядка на современном этапе закономерно затронула информационно-телекоммуникационную сферу. В условиях переноса значительной части противоправных деяний в виртуальное пространство возникла потребность в специализированных волонтерских объединениях – кибердружинах [11, с.512-518]. Переход от ДНД к кибердружинам знаменует собой высшую точку разграничения полномочий форм гражданского участия. Это не просто смена локации с улицы в сеть, а смена роли гражданина от помощника милиционера к экспертному партнеру государства, осуществляющему превентивный контроль в глобальном цифровом поле.

Список литературы:

[1] Быков, А. В. Становление и развитие форм участия граждан в охране общественного порядка в советский период : монография / А. В. Быков. - М. : Юрлитинформ, 2011. - 192 с.

[2] Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 02.03.1959 № 218 // Собрание постановлений Правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25. - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.02.2026)

[3] Об утверждении Примерного положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка : Постановление ЦК

КПСС, Совмина СССР от 20.05.1974 № 379 // Собрание постановлений Правительства СССР. 1974. №12. Ст. 67. - URL: publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.02.2026).

[4] О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств : Постановление Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1 - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.02.2026).

[5] О Московской городской народной дружине : Закон г. Москвы от 26.06.2002 № 36 (в ред. от 26.12.2012) // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 8. Ст. 176. - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.02.2026).

[6] Козлов, Ю. Г. Правовые и организационные основы деятельности Московской городской народной дружины / Ю.Г. Козлов // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 10. С. 114-117.

[7] О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы в Краснодарском крае : Закон Краснодарского края от 21.07.1997 № 95-КЗ (в ред. от 03.11.2023) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 1997. № 18. - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.02.2026).

[8] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 04.10.2022 №8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.02.2026).

[9] Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1545. - URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 08.02.2026).

[10] О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности : Приказ МВД России от 21.07.2014 № 597 // Российская газета. 2014. 22 авг. №189.

[11] Озеров, И. Н. Кибердружины как форма участия граждан в охране общественного порядка / И. Н. Озеров, В. И. Озеров // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 3. С. 512-518.

References:

[1] Bykov, A.V. Formation and development of forms of participation of citizens in the protection of public order in the Soviet period: monograph/A.V. Bykov. - M.: Yurlitinform, 2011. - 192 s.

[2] On the participation of workers in the protection of public order in the country: Decree of the Central Committee of the CPSU, Council of Ministers of the USSR of 02.03.1959 No. 218//Collection of resolutions of the Government of the USSR. 1959. № 4. Art. 25. - URL: http://www.pravo.gov.ru (accessed on: 07.02.2026)

[3] On approval of the Model Regulation on Voluntary People's Squads for the Protection of Public Order: Resolution of the Central Committee of the CPSU, Council of Ministers of the USSR of 20.05.1974 No. 379//Collection of Resolutions of the Government of the USSR. 1974. №12. Art. 67. - URL: publication.pravo.gov.ru (access date: 20.02.2026).

[4] On ratification of the Agreement on the Establishment of the Commonwealth of Independent States: Resolution of the Supreme Council of the RSFSR of 12.12.1991 No. 2014-1 - URL: http://www.pravo.gov.ru (date of appeal: 07.02.2026).

[5] On the Moscow City People's Squad: Law of Moscow dated 26.06.2002 No. 36 (as amended by 26.12.2012) //Vedomosti of the Moscow City Duma. 2002. № 8. Art. 176. - URL: http://www.pravo.gov.ru (access date: 07.02.2026).

[6] Kozlov, Yu. G. Legal and organizational foundations of the activities of the Moscow City People's Squad/Yu. G. Kozlov//Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2009. № 10. S. 114-117.

[7] On the procedure for attracting members of Cossack societies to perform state or other service in the Krasnodar Territory: Law of the Krasnodar Territory of 21.07.1997 No. 95-KZ (as amended by 03.11.2023) //Newsletter of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory. 1997. № 18. - URL: http://www.pravo.gov.ru (access date: 07.02.2026).

[8] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote 12.12.1993 (as amended by 04.10.2022 No. 8-FKZ)//Official Internet portal of legal information. - URL: http://www.pravo.gov.ru (access date: 07.02.2026).

[9] On the participation of citizens in the protection of public order: Federal Law of 02.04.2014 No. 44-FZ (as amended on 14.07.2022) //Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. № 14. Art. 1545. - URL: http://www.pravo.gov.ru (access date: 08.02.2026).

[10] On the procedure for forming and maintaining a regional register of people's squads and public associations of law enforcement orientation: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 21.07.2014 No. 597//Rossiyskaya Gazeta. 2014. Aug. 22, No. 189.

[11] Ozerov, I.N. Cyberdruzhins as a form of participation of citizens in the protection of public order/I.N. Ozerov, V.I. Ozerov//Scientific statements of Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Right. 2019. T. 44. № 3. S. 512-518.