

Научная статья
[https://doi.org/ 10.23672/SAE.2023.79.81.013](https://doi.org/10.23672/SAE.2023.79.81.013)
УДК 342.9



К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Караваяев А.А.

Воронежский институт МВД России

Аннотация. В статье производится краткий исторический абрис становления и развития системы контрольно-надзорных полномочий участкового уполномоченного полиции. Рассмотрены должностные обязанности отдельных категорий должностных лиц, предшествовавших образованию института участкового уполномоченного полиции в современной России. Обозначены актуальные исторические моменты реструктуризации кадрового аппарата, исследованы аспекты привлечения на службу государственных крестьян. Отмечены отдельные аспекты ведомственного регулирования административной деятельности исследуемого подразделения по конкретным направлениям. В рамках научной статьи использованы методы индукции, дедукции, сравнительно-правовой и основные общенаучные методы исследования. В результате проведенного исследования сформулировано авторское заключение о том, что современная организация данной службы имеет глубокие исторические корни и объективную обусловленность, что позволяет рассматривать институт участковых уполномоченных в качестве ключевого элемента отечественного государственного механизма обеспечения правопорядка.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, губной староста, градское благочиние, городская полиция, земский исправник, городничий, полицейский урядник, околоточный надзиратель.

ON THE QUESTION OF THE HISTORY OF THE FORMATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES OF THE DISTRICT POLICE COMMISSIONER

Karavaev A.A.

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abstract. The article provides a brief historical outline of the formation and development of the system of control and supervisory powers of the local police commissioner. The official responsibilities of certain categories of officials that preceded the formation of the institution of the district police commissioner in modern Russia are considered. Current historical moments in the restructuring of the personnel apparatus are identified, aspects of attracting state peasants to the service are explored. Certain aspects of departmental regulation of the administrative activities of the unit under study in specific areas are noted. Within the framework of the scientific article, the following methods were used: induction, deduction, comparative legal and basic general scientific research methods. In the course of the study, the author's conclusion was formulated that the modern organization of this service has deep historical roots and objective conditionality, which

allows us to consider the institution of precinct commissioners as a key element of the domestic state mechanism for ensuring law and order.

Key words: *local police commissioner, provincial mayor, city deanery, city police, zemstvo police officer, mayor, police officer, district warden.*

Введение. Участковый уполномоченный полиции всегда занимал одно из самых важных мест в системе органов внутренних дел. Раньше в данной должности был квартальный или околоточный надзиратель, урядник. Анализ его административно-правового статуса указывает на фактическое наличие, уже в тот период, контрольно-надзорных полномочий.

Служба участковых уполномоченных полиции появилась с момента формирования в России системы органов внутренних дел. Следовательно, обозначим основные этапы становления и развития данного института.

Обсуждение. 30-е годы XVI века ознаменованы началом реализации одной из первых реформ, направленных на органы местного самоуправления, так начинает свое формирование аппарат (современного прототипа) службы участковых уполномоченных полиции. Губные избы, компетенция которых распространялась на уезды, представляются как, концептуально новый элемент системы органов государственной власти. Кадровый потенциал данных государственных образований рекрутировался из крестьян (преимущественно целовальники, старосты) и дворян, которые были фактическими правоприменителями после поступления на службу. В

должностные обязанности данной категории было включено осуществление следствия по уголовным делам и реализация наказания. Отдельного внимания заслуживает процедура «крестоцелования» (приведения данной категории служащих к присяге). Необходимо отметить, что исследуемые категории государственной службы были выборными, что определенно повышало социальный статус губного старосты.

В определенный временной период, а также, с учетом расширения института «губного старосты», подчиненность данного подразделения перешла непосредственно к воеводам. К концу XVI века подобная система органов правоохраны получила свое тотальное распространение на территории всего Российского государства. Отметим, что компетенция губных изб была, в определенный момент, расширена и помимо расследования уголовных дел, в ведении данного государственного подразделения перешел вопрос морально-нравственного воспитания граждан. В определенном контексте, возможно проследить вектор контрольно-надзорного развития полномочий и специфики деятельности губной избы. Курирование губной избы было реализовано по средствам отраслевого принципа управления, который

является прямой проекцией Министерства внутренних дел (Разбойный приказ) [1].

Новеллой XVI века в системе органов внутренних дел является функциональное развитие системы приказов. Именно в рамках этой системы специализация приказа строилась на исполнении деятельности правоохранительного контекста. К примеру, Разбойный приказ занимался сыском и судом по «разбойным» делам и через органы губного и земского управления осуществлял руководство местной полицией.

Середина XVII века ознаменована формированием системы «градского благочиния», она является современной проекцией системы правоохранительных органов города. Наказ 1649 года «О градском благочинии» получил свое юридическое распространение на всей территории государства, именно он отразил в своем содержании должность «объездной головы», который был наделен правом контроля паспортов, реализации функций по поддержанию санитарного контроля и общественного порядка [2].

Масштаб проведенных в XVII веке реформ государственного аппарата фактически изменил содержание правоохранительной системы в лучшую сторону; так были организованы подразделения сельской (городской) полиции, а сотрудники этих структурных подразделений были наделены статусом «государственного служащего».

Следовательно, к окончанию XVII века на территории Российского государства можно говорить о полноценном функционировании системы органов (служб) правоохранительного характера.

Территориально полицейская служба была привязана к губерниям и уездам, а ее основной функцией стало содействие общественному благочинию.

Екатерина II приняла нормативный правовой документ, регламентирующий данную службу – «Учреждение для управления губерний». Согласно ему, была создана сельская полиция на уровне уезда, которая состояла из земского исправника и двух, трех заместителей. Земский исправник выбирался из числа местных дворян и утверждался в должности губернатором. Его заместители избирались лично начальником из числа государственных крестьян. Кроме того, из их числа избирались сторожа, караульные десятские и сотские, которые безвозмездно несли патрульно-постовую службу [3]. Иными словами, эта служба воспринималась как особая государственная повинность, к которой также относились и мероприятия по сопровождению и охране осужденных, а также по организации первичных следственных действий в случае обнаружения факта совершенного преступления.

Отдельного внимания заслуживает вопрос наделения начальника земской полиции полномочиями по контролю в сфере

дорог, мостов, санитарно-эпидемиологического контроля, помимо центральных задач правоохраны.

Системы городской полиции была представлена городскими управлениями под руководством городничего. Принятый в 1782 году «Устав благочиния» подразделения полиции стали именоваться как «Управы благочиния». К обязанностям пристава были отнесены гражданские и уголовные дела. «Ротманы» набирались в качестве помощника пристава из числа претендентов (гражданских лиц). «Устав благочиния» разделил территорию городского образования на несколько административно-полицейских участков, а они имели структуризацию на «кварталы».

Руководил данной структурой «Частный пристав». В рамках его управления трудилось команда полицейских бригад. «Табель о рангах» определял данную службу, как 11 разряд [4].

К должностным обязанностям «надзирателя» были отнесены наблюдение за фактическим исполнением действующих законодательных предписаний, непосредственно на обслуживаемой им территории он контролировал «чтоб молодежь почитала старших, чтобы слуги повиновались своим хозяевам и хозяйкам во всяком добре».

Дополнительными обязанностями надзирателя были, контроль за честным и благочестивым образом жизни населения, разрешение мелких споров, поддержание

правопорядка.

Избрание «Квартального надзирателя» было реализовано «Управой благочиния», в свою очередь, «Квартальный поручик» был выборным сегментом жителей квартала [5].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что служба участковых уполномоченных в самостоятельном виде появилась после 1782 года. В сельской местности участковые уполномоченные полиции появились в результате очередной полицейской реформы, проведенной в 1830-е годы [6].

Еще один этап глобального реформирования системы полицейской службы пришелся на период правления Александра II. В 1878 году, в соответствии с императорским указом, в губерниях империи был образован институт полицейских урядников, которые получили статус «близких к населению» блюстителей закона, которые должны были осуществлять охрану прав и свобод привилегированных граждан и не допускать совершение преступных деяний, такие функции урядники призваны были выполнять совместно со станowymi приставами. В среднем, на уезд стало приходиться порядка 11 урядников [7].

Относительный недостаток количества урядников компенсировался их аппаратом – у них в подчинении находились сотские и десятские, избираемые из крестьян. В соответствии проводимой реформой, в городе происходило деление на более мелкие участки полицейской юрисдикции, которые

стали именоваться «околотками», количественно охватывающими от 3 до 4 тыс. населения [8].

Главная функция околоточных надзирателей заключалась в осуществлении постоянного контроля над ситуацией в околотке, соответственно, титульной формой несения их службы являлись обходы территории. Кроме того, эти должностные лица обязаны были контролировать осуществление административного режима в околотке (ведение домовых книг, оформление паспортов, соблюдение режима работы учреждений).

Можно сделать вывод о том, что созданная во второй половине XIX в. система службы околоточных надзирателей и полицейских урядников явилась прототипом современной службы участковых уполномоченных, учитывая специфику и характер полномочий, налагаемых на этих должностных лиц. Данная система просуществовала в практически неизменном виде вплоть до крушения Российской империи.

После прихода к власти большевиков, в октябре 1918 г. была создана служба Советской рабоче-крестьянской милиции как специального штатного органа. Основными субъектами полиции стали отряды Красной Армии, крестьянские дружины, которые создавались и вооружались Советами всех уровней. На эти формирования первоначально возлагались обязанности по охране общественного порядка, борьбе с преступностью. Однако отсутствие низового звена

полицейской службы существенным образом затрудняло осуществление данных функций [9].

Такое низовое звено было вскоре создано в лице дружинника революционной Народной охраны [10]. Данное должностное лицо должно было отвечать за охрану порядка и обеспечения спокойствия, контроль поддержанием чистоты в общественных местах.

В историческом разрезе, рабоче-крестьянская милиция с ее четко организованным штатным расписанием стала определенным этапом развития правоохранительной системы советского периода. «Советскую рабоче-крестьянскую милицию составляют заведующий губернским управлением советской рабоче-крестьянской милиции, губернский инструктор, начальник уездной или городской советской милиции, их помощники, участковые начальники советской милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры» [11].

Представляется, что с появлением в штате постоянных должностей (старшего, младшего) милиционеров представляется возможным говорить о функциональном оформлении службы участковых уполномоченных полиции. Два этих милиционеров и занимались охраной порядка на местах. Старший милиционер вел работу по административным правонарушениям. В деревнях до 1930 года были старшие и младшие волостные милиционеры.

С 13 февраля 1930 года участковых городской милиции и

сельских милиционеров, которые проводят работу на местах, стали называть участковыми инспекторами милиции [12]. До начала Великой Отечественной войны реструктуризация или иные изменения службы реализованы не были.

Послевоенный период исторического развития был достаточно сложным с позиции организации общественного порядка и общественной безопасности, участились случаи разбойных нападений, краж, обостренная криминогенная ситуация сформулировала новые задачи перед милицейскими подразделениями. К ним были отнесены борьба с различными хищениями, бесхозяйственностью. Следовательно, рабочий процесс участковых подлежал серьезным изменениям.

Были определены задачи и должностные обязанности участковых, их взаимодействие с другими государственными органами, все это было изложено в инструкции по службе уполномоченного милиции [13]. Государство уделяло большое внимание развитию службы участковых инспекторов. Приказом МВД СССР от 29 июля 1970 года была принята Инструкция по службе участкового инспектора милиции [14].

С 1970 по 1985 гг. происходили постоянные реорганизации службы участковых уполномоченных полиции, в результате которых, их то вводили в подчинение уголовному розыску, то передавали в подчинение службе охраны общественного порядка [15].

Результаты. Отметим, что созданная во второй половине XIX века система службы околоточных надзирателей и полицейских урядников явилась прототипом современной службы участковых уполномоченных, учитывая специфику и характер контрольно-надзорных полномочий, налагаемых на этих должностных лиц. Данная система просуществовала в практически неизменном виде вплоть до ликвидации Российской империи.

Анализ исторических особенностей развития службы участковых уполномоченных позволяет сделать вывод о том, что данная служба на всех этапах развития отечественной государственности имела важное значение, что определялось в первую очередь характером и содержанием компетенции ее сотрудников, широким перечнем контрольно-надзорных полномочий. Кроме того, современная организация данной службы имеет глубокие исторические корни и объективную обусловленность, что позволяет рассматривать институт участковых уполномоченных в качестве ключевого элемента отечественного государственного механизма обеспечения правопорядка. Поскольку именно подразделения участковых уполномоченных полиции ежедневно реализуют административную деятельность являются одним из титульных представителей государственного аппарата, ориентированного на охрану

общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Деятельность участкового уполномоченного полиции реализуемая, в настоящее время, на обслуживаемом административном участке значительно разнится с царским, либо советским периодом государственного развития. Причины подобного заключаются в научном и техническом развитии социума, приобретением новых прав (свобод), возникновением потенциальных угроз и вызовов, обращенных к правоохранителям.

Новеллы современной демократии, первично рассматриваемые как исключительное благо, к примеру, цифровая экономика, всемирная информатизация, равный доступ всех категорий граждан практически к любым информационным массивам, могут содержать в себе латентные угрозы, которые, в свою очередь, посягают на права наименее

защищенных социальных страт (несовершеннолетние, пенсионеры, инвалиды и т.д.).

Однако именно участковые уполномоченные полиции «находятся» ближе всех полицейских подразделений к населению административного участка. В рамках работы по общей и частной превенции противоправных деяний взаимодействуют с гражданами на обслуживаемой территории, увеличивают уровень общественного доверия и поддержки граждан, формируют положительный имидж сотрудника полиции.

Заключение. Таким образом, начиная с XVI века по настоящее время, служба участковых уполномоченных полиции значительно расширила свой контроль-надзорный инструментарий, однако вектор ее правоохранительной деятельности значительных изменений не претерпел.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Лен К.В. *История службы участковых полиции: учебное пособие.* – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2015. – С. 3.
2. Кудин В.А. *От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: Два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2016. – № 2. (50). – С. 44.
3. Сизиков М.И. *История полиции России (1718-1917 гг.).* – М.: АПО. 1992. – С. 45.
4. Крылов С.М. *Истории советской милиции.* – М. 1997. – С. 32.
5. Титов Ю.П. *Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие.* – М.: Проспект, – 2013. – С. 125.

6. Лен К.В. *История службы участковых полиции: учебное пособие.* – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2015. – С. 10.

7. Лен К.В. *Полиция и город в 19 веке: учебное пособие.* – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2013. – С. 22.

8. Харченко О.В. *Государственное управление в сфере полицейской деятельности в России: советский и постсоветский периоды // История государства и права.* 2014. – № 10. – С. 12-43.

9. Желудкова Т.И. *Становление и развитие института участкового инспектора милиции в период строительства социализма (окт. 1917 – 1936 гг.) // Теория и практика совершенствования общественного порядка: труды Академии МВД СССР.* – М. 1985. – С. 76.

10. *Об организации советской рабоче-крестьянской милиции: инструкция НКВД и НКЮ РСФСР от 13.10.1918 // СПС «КонсультантПлюс» (утратила силу).*

11. Рыбников А.В., Алексушин П.В. *История правоохранительных органов Отечества: учебное пособие.* – М.: Щит. 2008. – С. 51.

12. Лен К.В. *История службы участковых полиции: учебное пособие.* – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2015. – С. 80.

13. Власенков В.В. *Становление службы участковых инспекторов милиции, ее роль в охране прав и свобод советских граждан // Исторический опыт и современность: Труды Академии МВД СССР.* – М. 1989. – С. 58.

14. Лен К.В. *История службы участковых полиции: учебное пособие.* – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2015. – С. 80.

15. *История полиции России. Краткий курс и основные документы / под ред. В.М. Курицына.* – М.: Три-Т. 2012. – С. 77.

References:

1. Len K.V. *History of the local police service: a textbook.* – Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. – P. 3.

2. Kudin V.A. *From the police of the Russian Empire to the police of the Russian Federation: Two centuries of history // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.* 2016. – No. 2. (50). – P. 44.

3. Sizikov M.I. *History of the Russian police (1718-1917).* – М.: АПО. 1992. – P. 45.

4. Krylov S.M. *Stories of the Soviet police.* – М. 1997. – P. 32.

5. Titov Yu.P. *Reader on the history of state and law of Russia: textbook.* – М.: Проспект, – 2013. – P. 125.

6. Len K.V. *History of the local police service: a textbook.* – Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. – P. 10.

7. Len K.V. *Police and the city in the 19th century: a textbook.* – Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. – P. 22.

8. Kharchenko O.V. *Public administration in the field of policing in Russia: Soviet and post-Soviet periods // History of state and law.* 2014. – No. 10. – P. 12-43.

9. Zheludkova T.I. *Formation and development of the institute of local police inspector during the construction of socialism (October 1917 - 1936) // Theory and practice of improving public order: proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR.* – М. 1985. – P. 76.

10. *On the organization of the Soviet workers' and peasants' militia: instructions of the NKVD and the People's Commissariat of Justice of the RSFSR dated October 13, 1918 // SPS "ConsultantPlus" (lost force).*

11. Rybnikov A.V., Aleksushin P.V. *History of law enforcement agencies of the Fatherland: textbook.* – М.: Shield. 2008. – P. 51.

12. *Len K.V. History of the local police service: a textbook. – Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. – P. 80.*

13. *Vlasenkov V.V. The formation of the service of local police inspectors, its role in protecting the rights and freedoms of Soviet citizens // Historical experience and modernity: Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. – М. 1989. – P. 58.*

14. *Len K.V. History of the local police service: a textbook. – Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. – P. 80.*

15. *History of the Russian police. Short course and basic documents / ed. V.M. Kuritsyna. – М.: Tri-T. 2012. – P. 77.*

Информация об авторе:

Каравасев Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Воронежский институт МВД России. ferrari49@yandex.ru

Alexander A. Karavaev, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies, Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia