УДК 34

Фиалковский А.А.
слушатель 2 курса
Академия управления МВД России
(г. Москва, Россия)

ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА СТАНОВЛЕНИЯ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

Аннотация: *статья посвящена тому, как в дореволюционной России складывались правовые предпосылки территориального полицейского надзора, позднее воспринятые службой участковых уполномоченных полиции. Материалом для анализа выбраны губная реформа XVI в., Устав благочиния 1782 г., Временные правила об устройстве полиции 1862 г. и институт полицейских урядников 1878 г. Автор показывает, что при смене названий должностей и ведомственной подчиненности сохранялось несколько устойчивых правовых решений: за должностным лицом закреплялась определенная территория, от него требовалось постоянное присутствие на участке, а в круг обязанностей включалась профилактика правонарушений. Одновременно выявлены и слабые места дореволюционной модели — совмещение полицейских, судебно-исполнительных и хозяйственных функций, а также недостаточная определенность подчиненности.*

Ключевые слова: *территориальный полицейский надзор, дореволюционная Россия, участковый уполномоченный полиции, губная реформа, Устав благочиния, полицейский урядник.*

Историю службы участковых уполномоченных полиции нередко начинают с советского периода. Такой подход удобен, но неполон: многие правовые решения, которые затем воспроизводились в советском и современном законодательстве, появились значительно раньше. Речь идет прежде всего о привязке должностного лица к конкретной территории и о возложении на него

ответственности за порядок на этой территории. А.Г. Репьев, анализируя генезис службы, относит первые свидетельства существования одной из старейших полицейских служб к периоду сословно-представительной монархии XVI–XVIII вв. [3, с. 148]. Для настоящей работы это важно методологически: дореволюционный материал позволяет увидеть не отдельный исторический эпизод, а начальный этап длительной правовой преемственности.

Если двигаться от истоков, то первым звеном следует признать губную реформу середины XVI в., связанную с именем Елены Глинской. В результате реформы появились особые административные единицы – губы, а во главе их встали выборные губные старосты из местных дворян или бояр. В их ведение попали дела о тяжких преступлениях, прежде всего о «разбоях», они проводили расследование и принимали меры к задержанию лиц, которых источники называют «лихими людьми» [3, с. 148]. В литературе уже отмечалось, что объем полномочий губных старост позволяет говорить о выполнении ими функций, позднее распределенных между полицией и современными участковыми уполномоченными: контроль за порядком, посредничество между властью и местным сообществом, противодействие криминальным элементам [5, с. 89]. Иными словами, уже тогда правовое регулирование связывало должностное лицо с определенной территорией и возлагало на него ответственность за поддержание порядка. Эта конструкция в дальнейшем лишь меняла организационно-правовую форму.

Более отчетливо территориальный принцип проявился в Уставе благочиния, или полицейского, от 8 апреля 1782 г. Устав подробно описывал работу полиции, устанавливал круг обязанностей, полномочий и ограничений [4, с. 15]. Город делился на административно-полицейские части по 200–700 дворов, а части – на кварталы по 50–100 дворов [1, с. 335]. Во главе части стоял частный пристав, во главе квартала – квартальный надзиратель с квартальными поручиками и полицейской стражей [4, с. 15]. Квартальный надзиратель определялся управою благочиния из старших надзирательских поручиков по аттестатам частного пристава той части и граждан того квартала, где он

отправлял должность (ст. 27 Устава). Устав предъявлял и требования к кандидату: должность «требовала от кандидата безпорочности в поведении, доброхотства к людям, прилежания к должности и безкорыстия» (ст. 147). Принципиальным было требование постоянного присутствия на вверенной территории: квартальному надзирателю «велено было жить и быть в квартале или близ онаго» (ст. 148). Круг обязанностей надзирателя был широким и неоднородным: «смотреть, чтоб все и всякий в его квартале остался в законом предписанном порядке» (ст. 153), мирить и разнимать малые ссоры и споры (ст. 155), ведать о всех в квартале живущих людях (ст. 157) [1, с. 335]. В литературе подчеркивается, что квартальный надзиратель фактически выполнял функции современного участкового уполномоченного: обеспечивал порядок в определенном квартале, реализовывал распоряжения управы благочиния и подчинялся по службе частному приставу. Вместе с тем его положение было двойственным: он выбирался жителями города на три года, но одновременно подчинялся полицейской вертикали – частному приставу и управе благочиния [1, с. 335]. Круг обязанностей оставался смешанным: полицейский надзор соединялся с административно-хозяйственными и отчасти судебно-исполнительными функциями, что не позволяет говорить о четком отраслевом разграничении компетенции.

Следующий этап связан с принятием 25 декабря 1862 г. «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых». Этим актом создавались городские полицейские участки во главе с участковым приставом, участки, в свою очередь, делились на околотки, где службу несли околоточные надзиратели. Крупные города делились на отдельные участки, вверенные особым участковым приставам, участки делились на 2–3 околотка, при этом в каждом околотке на службе состояли два околоточных надзирателя [1, с. 334]. На должность околоточного надзирателя назначались лица, достигшие 25 лет, обладающие здоровым телосложением, имеющие соответствующее образование, право на льготы второго разряда по воинской повинности или приобретенную на государственной службе

опытность [2, с. 1]. Обязанности околоточных надзирателей определялись специальной инструкцией: они обязывались «днем и ночью, как можно чаще, обходить вверенный ему околоток для охраны общественной тишины и порядка, принимать предписанные законом меры к прекращению нарушения таковых», а также «предупреждать убийства, разбои, грабежи, кражи и другие преступления против личной безопасности обывателей». Инструкция требовала от надзирателя «не останавливаясь на общем знакомстве с населением околотка, стараться ближайшим образом узнать его жителей, чтобы иметь всегда готовыми те сведения, касательно обывателей околотка, которые необходимы для успешного производства розысков». На этом этапе территориальный принцип не только сохранился, но и усилился: околоток окончательно стал единицей ответственности, а требование постоянного присутствия и профилактическая функция были прописаны более детально. Правда, назначение на должность, в отличие от выборности квартального надзирателя по Уставу 1782 г., сочеталось с сохранением значительного объема дискреционных полномочий и смешением полицейских функций с исполнением поручений судебных и иных присутственных мест [1, с. 335].

Завершающим звеном дореволюционного оформления низового территориального надзора стало учреждение института полицейских урядников. В июле 1878 г. для обеспечения общего порядка в уездах и волостях в штаты уездных полицейских управ вводится должность полицейского урядника. Урядник постоянно проживал в своем участке, и его служебные полномочия распространялись на этот участок, по площади равный, как правило, волости. Он отвечал за поддержание общественного порядка и безопасности, обеспечение соблюдения санитарных и противопожарных правил в населенных пунктах волости, в случае обнаружения преступления в его обязанности входило, по возможности, задержание преступника, сбор улик, выявление соучастников и свидетелей [5, с. 37]. Институт околоточных надзирателей и урядников сохранился без видимых изменений до 1917 г. [1, с. 336]. Правовое регулирование деятельности урядника окончательно закрепило

профессиональный, назначаемый характер низового территориального надзора, требование постоянного проживания на участке и профилактическую направленность полномочий.

Проведенный разбор позволяет говорить о нескольких устойчивых чертах дореволюционной модели. Территориальный принцип последовательно закреплялся на разных уровнях: губа, квартал, околоток, участок урядника. Требование постоянного присутствия должностного лица на вверенной территории тоже не было случайным – оно вытекало из самой логики надзора, приближенного к населению. Наконец, постепенно оформилась профессионализация низового звена: от выборных губных старост и квартальных надзирателей к назначаемым околоточным надзирателям и полицейским урядникам. Но были и слабые места, которые воспроизводились из века в век: совмещение полицейских, судебно-исполнительных и административно-хозяйственных функций у одного должностного лица и неопределенность подчиненности, порождавшая конкуренцию компетенций. Именно эти черты – вместе с позитивным наследием территориальности и профилактической направленности – были затем восприняты советской, а позднее и современной моделью правового регулирования службы участковых уполномоченных полиции [6, с. 24].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Фаткуллин Б.Х., Садрисламов А.К. Исторические тенденции развития института участковых уполномоченных полиции // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 333–336
2. Удальцов А.А., Ахмедов Ч.Н., Панфилец А.В. История становления и развития службы участковых уполномоченных полиции: научно-практическое пособие. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2023. 76 с.
3. Репьев А.Г. Генезис становления и развития службы участковых уполномоченных полиции: от сословно-представительной монархии до наших дней // Информационная безопасность регионов. 2013. № 2 (13). С. 147–150

4. Пристав в своей части прилагал «неусыпное смотрение и попечение»… // media.mvd.ru. С. 15–19
5. Лащенко Р.А., Шумский В.В. Историко-правовые аспекты развития института участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2019. № 3. С. 35–39
6. Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А., Репьев А.Г., Федяев Е.А. Организационно-правовые аспекты деятельности участковых уполномоченных полиции на административном участке: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2018. 118 с.

Fialkovsky A.A.
student of 2nd year
Academy of Management of Ministry of Internal Affairs of Russia
(Moscow, Russia)

LEGAL FOUNDATIONS OF TERRITORIAL POLICE SUPERVISION IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA AS A PREREQUISITE FOR ESTABLISHING THE DISTRICT POLICE OFFICER SERVICE

Abstract: *the article examines how the legal foundations of territorial police supervision developed in pre-revolutionary Russia and were later adopted by the district police officer service. The analysis focuses on the guba reform of the XVI century, the Charter on Public Order of 1782, the Provisional Rules on the Organization of the Police of 1862, and the institution of police constables established in 1878. The author shows that several enduring legal principles persisted despite changes in job titles and departmental affiliation: an officer was assigned a specific territory, required to maintain a constant presence in that area, and tasked with preventing offenses. The article also identifies weaknesses in the pre-revolutionary model, including the combination of policing, judicial enforcement, and administrative functions, as well as unclear lines of authority.*

Keywords: *territorial police supervision, pre-revolutionary Russia, district police officer, guba reform, Charter on Public Order, police constable.*