

**Федеральное государственное казенное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Уральский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

**Кафедра теории и истории государства и права**

**Г. А. Скипский**

**С. Н. Михеева**

**К. А. Орлов**

**ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ  
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ В РОССИИ**

*Монография*

**Екатеринбург  
2022**

ББК 67.401.133.12  
С429

**Скипский Г.А.**

С429 **История становления и развития службы участковых уполномоченных полиции в России: монография** / Г.А. Скипский, С.Н. Михеева, К.А. Орлов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2022. – 96 с.

**ISBN 978-5-88437-899-5**

**Авторы:**

**Скипский Г.А.**, кандидат исторических наук, доцент – гл. 1, 3 (в соавт.), приложения; **Михеева С.Н.**, кандидат юридических наук – гл. 2, 3 (в соавт.); **Орлов К.А.**, кандидат юридических наук, доцент – введение, заключение

**Рецензенты:** **А.И. Ложкарев**, доцент кафедры философии и гуманитарных наук Уральского института ГПС МЧС России, кандидат философских наук, доцент;

**Н.Ю. Тетерятников**, начальник кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук

В монографии осуществлен системный анализ процессов становления и развития службы участковых уполномоченных полиции, выявлены механизмы их взаимодействия с населением и с различными подразделениями правоохранительных органов.

Издание предназначено профессорско-преподавательскому составу, курсантам, слушателям и адъюнктам образовательных организаций системы МВД России.

Обсуждена на заседании кафедры теории и истории государства и права УрЮИ МВД России (протокол № 5 от 30 марта 2022 г.).

**ISBN 978-5-88437-899-5**

ББК 67.401.133.12

© Г.А. Скипский, С.Н. Михеева,  
К.А. Орлов, 2022

© Уральский юридический институт  
МВД России, 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Глава 1. Становление и развитие службы охраны общественного порядка в IX–XVIII веках .....	9
1.1. Организация службы по охране общественного порядка в Московской Руси .....	9
1.2. Развитие службы по охране общественного порядка в период реформ Петра I и Екатерины II .....	17
Глава 2. Особенности организации и деятельности служителей порядка в XIX – начале XX века .....	27
2.1. Развитие городской полиции в первой половине XIX века .....	27
2.2. Развитие полицейских учреждений во второй половине XIX века ...	37
2.3. Основные направления деятельности чинов городской полиции .....	44
Глава 3. Становление службы участковых уполномоченных в период 1917 г. – 1930-е гг. ....	55
3.1. Организация охраны общественного порядка в условиях революции 1917 года и Гражданской войны .....	55
3.2. Становление института участковых уполномоченных в 1920-е гг. ...	64
Заключение .....	79
Список использованных источников .....	82
Приложения .....	86

## ВВЕДЕНИЕ

История становления службы участковых уполномоченных полиции начиналась задолго до создания этих специализированных подразделений системы правоохранительных органов в Российском государстве. Проблема обеспечения общественной безопасности была актуальна во все периоды исторического развития нашей страны.

Служба по охране общественного порядка в городах стала особенно интенсивно развиваться в период становления регулярной полиции в Российской империи.

В 1721 г. Петр I ввел должность уличного надзирателя. В середине 1775 г. по указанию Екатерины Великой повсеместно в сельской местности появились земские капитан-исправники.

8 апреля 1782 г. Екатериной II был подписан Устав благочиния, по которому в городах были введены должности частного пристава и квартального надзирателя (впоследствии – околоточного надзирателя).

После принятия 25 декабря 1862 г. «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губернии» для непосредственной охраны общественного порядка на местах образовывались новые полицейские органы и учреждались новые должности. Крупные города делились на отдельные участки, вверенные особым участковым приставам; участки, в свою очередь, делились на 2–3 околотка, при этом в каждом околотке на службе состояли два околоточных надзирателя<sup>1</sup>.

На должность околоточного надзирателя назначались лица, достигшие 25 лет, обладающие здоровым телосложением, имеющие соответствующее образование, право на льготы второго разряда по воинской повинности или же приобретенную на государственной службе опытность.

Обязанности околоточных надзирателей указывались в специальной инструкции, согласно которой околоточный надзиратель должен был твердо усвоить свои обязанности и четко исполнять их. Он обязан был днем и ночью как можно чаще обходить вверенный ему околоток для охраны общественной тишины и порядка, принимать предписан-

---

<sup>1</sup> См.: Тарасов И. Лекция по полицейскому (административному) праву. Т. 1.4. 2. М., 1908. С. 139.

ные законом меры к прекращению нарушения таковых. Ему предписывалось предупреждать убийства, разбои, грабежи, кражи и другие преступления против личной безопасности обывателей.

Околоточный надзиратель был обязан «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», «он не должен был оставлять без внимания ни одного случая, а, напротив, на все обращать внимание, за всеми следить и все события запоминать и использовать все сведения при необходимости»<sup>1</sup>.

Для достижения надлежащего успеха в охране общественного порядка инструкция обязывала околоточных надзирателей взаимодействовать друг с другом, ибо «при полной солидарности всегда скорее и легче обнаруживаются преступления и разыскиваются преступники».

9 июля 1878 г. в штаты уездных полицейских управлений для выполнения полицейских функций по обеспечению общественного порядка в уездах и волостях была введена должность полицейского урядника.

Согласно инструкции от 19 июля 1878 г. урядник должен был проживать в своих участках и без разрешения станового пристава не имел права отлучаться из них. Для успешного исполнения своих обязанностей урядник обязан был тщательно изучать местность, входящую в данный участок, знать расположение сел, поселков, отдельных домов, ознакомиться с местами, где могут укрываться злоумышленные люди, скрывать и сбывать имущество, добытое преступлением. В пределах своего участка урядник выполнял многофункциональные обязанности, он занимался предупреждением и пресечением преступлений, составлением протоколов при обнаружении правонарушений, а также был обязан пресекать все действия, направленные против правительства, к подрыву доброй нравственности и прав собственности. На него были возложены такие обязанности, как соблюдение правил против пожара, принятие мер против наводнения, наблюдение за исполнени-

---

<sup>1</sup> Инструкция околоточного надзирателя Ревельской городской полиции. П. 5. Ревель, 1900. С. 3.

ем народного здоровья, за исправным состоянием дорог, мостов, телеграфных столбов и другие меры, носящие профилактический характер<sup>1</sup>.

Нетрудно заметить, что обязанности и права околоточного надзирателя и урядника, содержание выполняемых ими функций во многом напоминают те, которые в настоящее время характерны для участковых уполномоченных полиции.

Институт околоточных надзирателей и урядников существовал до 1917 г. Несмотря на многочисленные нарекания в их адрес и не всегда эффективную работу, этот институт являлся большим шагом вперед в организации полицейской деятельности.

В 1918–1920 гг. вместо указанных категорий полицейских работников были введены должности старших милиционеров и волостных милиционеров.

Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР 17 ноября 1923 г. была утверждена Инструкция участковому надзирателю, согласно которой участковый надзиратель мог проводить дознание и контролировать работу постовых милиционеров. В этот период на одного милиционера приходилось 5 тыс. чел. населения.

Более сложным оказался процесс становления и развития института участковых в сельской местности. Их функции выполняли волостные милиционеры и подчиненные им младшие милиционеры. В условиях, когда кулачество использовало различные формы борьбы для подрыва общественного порядка и ослабления Советской власти, борьба с преступностью и нарушениями общественного порядка приобрела в деревне первостепенное значение. И основная тяжесть этой борьбы падала на волостную милицию. Начало создания в сельской местности участков и прикрепления к ним милиционеров было положено в 1924–1925 гг. в ходе укрупнения волостей. Но только после введения нового административно-территориального деления страны (район – округ – область) большинство сельских районов стали подразделяться на участки.

---

<sup>1</sup> См.: Правящая Россия: Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской Империи (от Государственного Советника до сельского старосты). Часть I. СПб., 1904. С. 159.

27 марта 1924 г. ВЦИК и Совет народных комиссаров РСФСР приняли декрет «О сельских исполнителях». По декрету исполнители получили право задерживать преступников, конвоировать их и наблюдать за состоянием общественного порядка.

Согласно приказу НКВД РСФСР от 13 февраля 1930 г. № 109 участковые надзиратели милиции и сельские милиционеры, ведущие работу на участках, получили новое наименование – участковые инспекторы милиции. Кроме того, в Положении об участковом инспекторе в сельских местностях, принятом 31 мая 1930 г., в ст. 3 было подчеркнуто, что по своим служебным правам сельский участковый приравнивался к участковому инспектору в городе. В конце 1939 г. последние стали именоваться участковыми уполномоченными милиции, а в 1970 г. вновь вернулось название «участковый инспектор милиции».

Участковые инспекторы милиции, являясь полномочными представителями органов внутренних дел на закрепленной за ними территории, обеспечивали решение практически всего комплекса правоохранительных задач, стоящих перед милицией.

В отличие от любого другого сотрудника милиции, решающего, как правило, одну из задач ОВД, участковые инспекторы работали по всем направлениям правоохранительной деятельности. При правильной организации работы всех подразделений в лице участковых инспекторов милиции органы внутренних дел имели источник разнообразной и концентрированной информации о различных сторонах оперативной обстановки и жизни населения на той или иной территории, что позволяло другим службам пользоваться информацией для решения своих специфических задач.

Дата 17 ноября в соответствии с приказом МВД России от 6 сентября 2002 г. № 868 «Об объявлении дня участковых уполномоченных милиции» считается датой начала формирования в органах внутренних дел института участковых уполномоченных милиции и Днем участковых уполномоченных милиции.

До 1974 г. участковые инспекторы входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции). В 1974 г. они были введены во вновь созданную

службу профилактики, являющуюся, в свою очередь, составной частью подразделений уголовного розыска.

В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые инспекторы выведены из подчинения аппарата уголовного розыска. В 1986 г. участковые инспекторы были вновь введены в состав службы охраны общественного порядка, что объективно обосновано характером возложенных на участковых инспекторов обязанностей.

С принятием в 1993 г. Указа Президента РФ «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» участковые инспекторы милиции введены в ее состав.

Федеральным законом «О внесении изменений в статьи 30 и 36 Закона РФ "О милиции"» от 29 декабря 2000 г. № 163-ФЗ понятие «участковый инспектор милиции» было заменено на «участковый уполномоченный милиции».

# ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В IX–XVIII ВЕКАХ

## *1.1. Организация службы по охране общественного порядка в Московской Руси*

Общественный порядок в Древней Руси традиционно поддерживался органами самоуправления. Города и подгородные станы избирали своих сотских, волости – старост, которые вместе с выборными окладчиками разверстывали государственные подати и повинности между жителями. В силу обычаев они ведали судом по малочисленным делам, неподведомственным кормленщикам, охраняли общественную безопасность в сельских и городских сообществах (мирах). Если совершалось убийство, они были обязаны либо выдать преступника наместнику, либо уплатить коллективный штраф («дикую виру»), согласно предписанным нормам, содержащимся в Русской Правде.

По мере ослабления великокняжеской власти и нарастания процессов феодальной раздробленности на Руси вопросы поддержания общественного порядка стали переходить в компетенцию крупных феодалов – бояр, наделенных судебными и полицейскими полномочиями над населением в своих вотчинах.

Таким образом, в Московском княжестве, как и в других удельных владениях князей дома Рюриковичей, заметно возросло вотчинное управление. Этот стиль управления – дворцово-вотчинный, стал основным и при начале формирования единого Российского государства в период возвышения Московского княжества в XIV–XVI вв.

Пользуясь отсутствием развитого управленческого аппарата у московских князей, крупные светские феодалы, а также православные монастыри, добивались от них все больших льгот, изымая свои земли из-под власти московских наместников и волостелей, за исключением случаев разбирательства по наиболее тяжким уголовным делам.

Вотчинники, помещики, церковные владыки по жалованным грамотам, дарованным им Государями Всея Руси, получали право суда и полицейского надзора за всеми, в том числе свободными жителями собственных деревень, починков.

На практике такой надзор выполнялся боярскими приказчиками или монастырскими посельскими старцами при содействии сельских старост и других выборных лиц от крестьян. Церковная власть по-прежнему ведала и судила богодельных людей, каковыми были духовные лица, храмовые служители из мирян, призреваемые церковью люди (странники, убогие, нищие, вообще все неспособные к работе).

При осуществлении процессуальных действий административный персонал в Новгородской и Псковских республиках руководствовался Псковской и Новгородской Судными грамотами. В остальных частях раздробленного государства, в том числе в Московском княжестве, – положениями Русской правды в новых редакциях, несколько приспособленных к удельным условиям.

По мере нарастания процессов централизации управления в Московском государстве стали складываться предпосылки к формированию крепостнической системы, нацеленной на прикрепление населения не только к земле, но и к личности феодала, который, в свою очередь, получал от государства гарантии возврата работников, уклонявшихся от уплаты феодальных платежей и отработки повинностей.

Таким образом, на рубеже XV–XVI вв. стала складываться мобилизационная модель Российского государства, которая в перспективе привела к усилению судебной-полицейской и административной власти государства над подданными, и соответственно – к ликвидации основ местного самоуправления, которое являлось главным участником и организатором поддержания общественного порядка в предыдущий исторический период.

При этом следует заметить, что сохранение вотчинно-дворцовой системы управления государством способствовало возрождению традиций привлечения населения к выполнению задач по охране общественного порядка, поскольку иной альтернативы в XVI–XVII вв. российское общество и власть тогда еще не имели.

Поэтому мы утверждаем, что основой службы по охране общественного порядка в Московской Руси стали традиции круговой поруки, которые российские власти использовали для формирования системы полицейской повинности, выступавшей в качестве очередной формы феодальной зависимости населения от государства, юридически за-

крепленной крепостнической форме. Пока в России существовало крепостное право, оно препятствовало формированию регулярной полиции и ее специализированных служб, в том числе – службы по охране общественного порядка.

Одним из факторов замедленного развития российской правоохранительной системы оставался низкий уровень общественной организации и технической культуры, оказывавший сдерживающее влияние на темпы социальной и политической эволюции российского общества и государства, вынужденного использовать для охраны общественного порядка устаревшие социальные институты – крестьянскую общину и городские средневековые цехи.

Другим фактором, замедлявшим процессы развития правоохранительных органов в России, являлась крайне низкая плотность населения, причем рост его численности постоянно сдерживался многочисленными войнами, природными катаклизмами, неурожаями и слабым развитием медицины.

Следует отметить, что вышеперечисленные факторы способствовали постоянным колонизационным процессам, что еще более снижало плотность населения в историческом центре Российского государства – междуречье Оки и Волги. Если в период расцвета Древней Руси ее население не достигло 5 млн чел., то население таких стран, как Франция и Германия, гораздо меньших по размерам, составляло 10–12 млн чел.

Указанный фактор приводил к тому, что расстояния между населенными пунктами на Руси были весьма значительными, что проводило к нарастанию социальной, экономической и культурной изоляции внутри самого древнерусского общества, что способствовало консервации традиционных социальных институтов и еще более сплачивало общину, противопоставляя ее другим социальным объединениям, в том числе – и государству.

Перечисленные обстоятельства постоянно воспроизводились в связи с ростом географических масштабов России в XVI–XVII вв.

В целях поддержания общественного порядка в населенных пунктах представители власти обращались за помощью к уличанским (в городах), и сельским (в деревнях) старостам. Вместе с тем традиции и

обычаи круговой поруки не способствовали росту раскрываемости преступлений, поэтому объективно возникала потребность в формировании специальных контрольно-надзорных органов, действующих в интересах центральной государственной власти.

По нашему мнению, историю службы участковых уполномоченных необходимо начинать с указа Государя Всея Руси Ивана III от 1504 года, который предписал установить контроль над горожанами со стороны лично им назначаемых «объезжих голов» и подчиненных им «решеточных приказчиков», при этом последние выбирались самими горожанами, и обязаны были нести караульную ночную службу совместно с выделяемыми по жребию караульными с каждых 10 дворов. Тем самым были использованы традиции взаимовыручки, которые предполагали самоорганизацию посадского населения по улицам и кварталам, в которых, как правило, селились представители одной и той же профессии.

Средневековая цеховая организация древнерусского города задолго до 1504 года отвечала не только за качество своей продукции, она также выступала поручителем в суде (согласно русской Правде), была обязана выставять караулы в ночное время, чтобы обеспечивать порядок в своих кварталах, оповещать население в случае пожара и тушить огонь собственными силами.

Предпосылки ее формирования прослеживаются несколько ранее 1504 года. Иностраный дипломат из Венецианской республики Амвросий Контарини, находившийся с посольством в Москве в 1476 г., писал, что «...все городские улицы запираются на рогатки, и ходить ночью дозволено по крайней необходимости...»<sup>1</sup>. По концам городских улиц устанавливались особые заставы – «решетки-рогатки», которые на ночь запирали. На заставах было установлено круглосуточное дежурство. Службу здесь возглавляли решеточные приказчики. В помощь к ним от каждых 10 дворов выделялся один горожанин. Таким образом, все городское население привлекалось к несению караульной службы, и в среднем 3 раза в месяц каждый взрослый житель Москвы был обязан нести ночное дежурство.

---

<sup>1</sup> Государя Всея Руси: Иван III и Василий III. Первые публикации иностранцев о Русском государстве. URL: [https://mir-knig.com/read\\_179468-57](https://mir-knig.com/read_179468-57)

Для экстренной подачи сигналов о пожаре, разбойном нападении или ином бедствии караульщики имели деревянные или металлические доски – била. При первом тревожном звуке жители должны были со своим хозяйственным инвентарем и оружием бежать к месту постигшего их несчастья, и кто мог, тушили огонь (водой, землей, песком), разбирали горящие здания и соседние с ним строения, а в случае разбойного нападения организовывали отпор ему.

С начала XVI века в Москве и Московском уезде полицейские функции осуществлял Земский приказ (земский дьяк впервые упоминается в 1500 году). Земский приказ занимался не только преследованием разбойников и иных «лихих людей», но и ведал сбором податей с посадского населения Москвы, а также наблюдал за порядком и благоустройством в столице.

Последнее осуществлялось Земским приказом при помощи довольно обширного штата полицейских чиновников. В ночное время, чтобы обезопасить жителей от воров и умышленных поджогов, улицы города перегораживались решетками. Возле них дежурили «решеточные приказчики», которые должны были задерживать запоздалых прохожих. Противопожарную службу несли также «объезжие головы», которые в определенное время ночью обязаны были «ездить да огни гасить». За порядком на улицах и площадях, в корчмах и других общественных местах наблюдали ярьжки, низшие полицейские чины.

Впоследствии, в середине XVII в. решеточные приказчики были включены в штат Земского приказа, ведавшего полицейскими делами. Тогда же они стали получать денежное жалование, которое выплачивалось из средств, собираемых с горожан.

Объезжие головы вместе с отрядами своих вооруженных слуг размещались на съезжих дворах, которые впоследствии стали центрами полицейской и пожарной службы в определенных частях города. В обязанности объезжих голов входили регулярные (1 раз днем, 1 раз ночью) объезды города вместе с конной стражей, надзор за выполнением жителями указов о предосторожности от огня, вылавливание поджигателей, руководство тушением пожаров.

Городская округа была обязана выделять средства на содержание объезжих голов и их слуг, что соответствовало обычаям «кормлений»,

существовавших тогда в качестве основного принципа организации управления Московского государства.

Главной задачей решеточных приказчиков являлось наблюдение за тем, «...чтобы бою (драки), грабежу, корчмы (пьянства) и табаку (курение было на Руси запрещено вплоть до правления Петра I), никакого воровства (преступления) не было, чтобы воры (преступники) нигде не зажигали, не набросали огню, не накинули ни со двора, ни с улиц»<sup>1</sup>.

Усиление тенденций к формированию абсолютной монархии и крепостного права во второй половине XVI века привело к тому, что российское общество окончательно уступает инициативу в определении путей своего развития, в том числе и в охране общественного порядка.

Отмена права Юрьева дня и введение Заповедных лет в 1581 году способствовали росту числа беглых крестьян. Задачи по поимке и доставлению таких лиц входили в компетенцию губных изб. В дальнейшем «избы» пополняются новыми должностными лицами: дьяком, сотскими, пятидесятскими.

Выборы губных старост производились на сходах местных землевладельцев, посадского люда, черносотенных, дворцовых и церковно-монастырских крестьян на основе полного единодушия (за «один») на неопределенный срок (до царского указа). Кандидатуры перед назначением утверждались Разбойным приказом.

Следует отметить, что принцип выборности должностных лиц, отвечавших за организацию дознания, следствия и судебного процесса, был окончательно установлен в период реформ Избранной Рады в 1550-х годах. Он был направлен на преодоление практики многочисленных случаев превышения полномочий среди обыщиков, недельщиков и прочих судебных исполнителей, ранее назначавшихся под контролем местной феодальной знати, преследовавшей собственные интересы, а не требования законности и беспристрастности в судебном процессе.

---

<sup>1</sup> Невский С.А. Ответственность за противоправные деяния в отношении оружия в XI в. – первой половине XIX в. // Общество и право. 2007. № 1 (15). С. 46.

Назначение на государственную должность постепенно утрачивало значение «государева пожалования», при котором предоставлялось место с доходами, поступающими от жителей территории, выделенной для его содержания. Находившийся на службе по назначению человек становился чиновником, агентом правительства, получавшим поместный должностной оклад. С этого времени управленческий аппарат начал состоять не из дворовых людей кормленщика, а из находившихся в штате должностных лиц. Установился личный характер отправления обязанностей в сочетании с персональной ответственностью за упущения по службе. Смена руководителя уже не влекла за собой замену всех подчиненных ему сотрудников.

В начале XVII в. Россия пережила глубокие социально-экономические и политические потрясения – эпоху Смутного времени. В данный период страна была разорена в ходе гражданской войны и интервенции. Усугубилась нехватка людских и финансовых, материальных средств не только для нужд пожарной безопасности, но и для насущных проблем восстановления обороноспособности страны и ее подорванного хозяйства.

Вновь, как в предыдущие исторические периоды, без помощи населения российская власть оставалась не в состоянии удерживать криминогенную обстановку в городах и поддерживать необходимый для дальнейшего развития ремесла и торговли общественный порядок.

Начало тридцатилетнего царствования царя Алексея Михайловича Романова ознаменовалось кровавым народным бунтом и опустошительным пожаром в Москве. В один из жарких майских дней 1648 г. возбужденные горожане, доведенные до отчаяния несправедливыми поборами и повинностями, беспорядочными толпами устремились в Кремль искать защиты у царя. Молодой царь, стремясь утихомирить разъяренных людей, выдал им на самосуд своих ближайших приближенных – Леонтия Плещеева, Петра Траханиотова и некоторых других, особенно ненавистных народу своим корыстолюбием, лихоимством, несправедливым судейством и безудержным казнокрадством. Поводом к восстанию стали манипуляции фаворитов царя с перепродажей соли, которая в то время являлась очень ценным и дорогостоящим продуктом. Потому данное восстание вошло в историю России как «Соляной бунт».

В ходе Соляного бунта возник крупный пожар, в ходе которого происходили погромы владений богатых купцов, бояр и дворян.

Мятежи 1648 г. показали царю, что одной из главных причин народных выступлений стало отсутствие точно определенного законодательства. Судебник Ивана IV 1550 г. морально устарел, и ему противоречило множество последовавших за это столетие царских указов и распоряжений. После Смутного времени общественный строй страны стал изменяться, что создавало объективные условия для злоупотреблений властью государственных чиновников.

После обобщения опыта законодательства предыдущих правителей России царь Алексей Михайлович Романов подписал 30 апреля 1649 г. «Наказ о градском благочинии», который предписывал всем горожанам приобретать за свой счет пожарный инвентарь, поочередно нести караульную службу и организовано являться на тушение пожаров. Все эти действия осуществлялись на общественных началах, но под жестким контролем чиновников Земского приказа, решеточных приказчиков и объезжих голов. Любое уклонение от выполнения введенной всеобщей пожарной повинности каралось телесным наказанием или денежным штрафом.

Все дворы Москвы распределялись по рогаткам (частям), а списки людей теперь стали храниться в Земском приказе. За невыполнение противопожарных мер, неявку на тушение пожаров, за воровство и мошенничество вводились различные меры наказания – «черные и обычные люди» (население обязанное уплачивать налоги в государственную казну и другие представители неслужилых сословий) подвергались телесному наказанию и тюремному заключению, а о служивых и «всяких прочих» докладывалось государю.

«Наказ» в основном повторил все меры относительно правил ведения торговли, проведения ярмарок, крестных ходов, применения печного отопления, принятые ранее. Однако в нем были заложены и новые положения. Так, контроль за выполнением правил отопления возлагался на десятских и сторожей, дежуривших на улицах. Их, в свою очередь, контролировали решеточные приказчики и стрельцы.

Решеточные приказчики и стрельцы должны были непрерывно объезжать посты и вести контроль за десятскими и сторожами. Ра-

боту приказчиков и стрельцов контролировали объезжий голова и дьяк. Помела, мерники и большие кади с водою приказано было на случай пожара держать во дворах, в хоробах и в торговых рядах.

В 1667 г. была объявлена дополнительная полицейская и пожарная повинность – требовалось иметь отныне на каждые десять дворов колодец для пожарных нужд. Выделялись и люди (по одному с каждых десяти дворов) обходившие свои кварталы с топорами, бердышами, швабрами рогатками и водоливными трубами. Жители так называемых «черных слобод» (горожане, не освобожденные от уплаты государева тягла)<sup>1</sup> продолжали за свой счет содержать «ярыжных» и извозчиков, выделяя их из своей же среды. Указ 1667 г. свидетельствовал об ужесточении полицейского контроля над населением, что обеспечивалось расширением штата полицейских чиновников с функциями полицейского и пожарного надзора – «ярыжных», «колодезников» и пр.

## ***1.2. Развитие службы по охране общественного порядка в период реформ Петра I и Екатерины II***

Как известно, реформы Петра I затронули все стороны жизни российского общества и государства. Создание регулярной российской полиции было неразрывно связано со строительством новой столицы – Санкт-Петербурга, которая стала возводиться в начальный период Северной войны с целью закрепления России на берегах Балтийского моря.

Поскольку военное значение города изначально было преобладающим, именно регулярные части русской армии стали основой для создания сил правопорядка. В данном случае возвращение к традиционной модели круговой поруки, общинному укладу, привычному для горожан в предыдущий исторический период, было совершенно невозможно, поскольку город строился за счет принудительного привлечения работников и управленцев из самых разных районов России.

---

<sup>1</sup> Государево тягло – система платежей и трудовых и материальных повинностей в пользу государства в Московской Руси.

Выходцы из различных регионов России перемешивались с иностранцами, прибывавшими из стран Европы, что объективно создавало множество конфликтных ситуаций и требовало их урегулирования без наличия прежних общественных институтов – городских цехов (слобод), а самое главное – в условиях значительного ужесточения административно-полицейского надзора над населением и свертывания прежних традиций городского самоуправления.

Прежний архитектурный стиль средневекового русского города напоминал сочетание административных зданий в центре с усадебным стилем частной застройки по окраинам, причем каждый район (слобода) застраивался достаточно хаотично, без особого архитектурного плана, но самое главное – в этих районах селились представители одной профессии (гончарная слобода, кузнечная слобода, суконная слобода и т. п.)

Принципиально новый архитектурный стиль застройки Санкт-Петербурга совершенно не соответствовал сохранению социальной замкнутости и цеховой самоорганизации горожан. Строжайшая регламентация всего строительства сопровождалась жесточайшими запретами с целью профилактики крупных пожаров. Кроме того, единый архитектурный план строительства города благодаря прямым и широким улицам, строительству мостов и каналов способствовал постоянному интенсивному перемещению и общению самых различных социальных категорий горожан, что также создавало условия для массового нарушения общественного порядка и способствовало росту преступности в силу увеличения «эффекта анонимности».

Именно поэтому Царь Петр I предписал, что жители Санкт-Петербурга должны были селиться только в определенные, отведенные им (в зависимости от социального положения и рода занятий) места, а также строить и благоустраивать свои жилища по заранее определенным образцам и одновременно участвовать в выполнении многочисленных повинностей по благоустройству города. Среди них были такие, как рытье каналов и их чистка, высадка деревьев и кустарников в парках, обеспечение освещения улиц в ночное время (последнее особенно важно по профилактике преступности), несение ночной караульной службы.

План устройства новой столицы окончательно сформировался у царя Петра к 1716 году. Он включал в себя следующие основные положения:

- создать благоустроенный город с прямыми улицами, застроенными каменными домами, поставленными в линии, с большими садами, бульварами и целой системой каналов;
- сделать водные магистрали (Неву, протоки, каналы) главными путями сообщения, а сам город возможно дальше выдвинуть в сторону моря;
- всю застройку в городе подчинить строгой регламентации;
- каждой группе населения отвести определенную часть городской территории;
- организовать торгово-промышленное население в производственные объединения и сосредоточить управление городом в руках этой группы.

Этот довольно логичный по своему замыслу план царь Петр I сформировал под впечатлением своей поездки в Европу в период «Великого посольства» в 1697–1698 гг., где он познакомился устройством градостроительства и охраны общественного порядка в Голландии и в различных германских государствах. Этот план стал проводиться в жизнь со свойственной Петру энергией, благодаря чему город Санкт-Петербург воздвигался со сказочной быстротой. Однако это приводило и к определенным издержкам. Население Санкт-Петербурга стремительно обновлялось, в результате многие жители не знали своих соседей в лицо, что и стало формировать «эффект анонимности».

По мере застройки центра города и оформления его основных районов – Выборгской стороны, Московской стороны, Адмиралтейского острова – в них начинают постоянно функционировать канцелярии городских дел, ставшие организационной основой для оформления в будущем первых подразделений регулярной полиции в Санкт-Петербурге. Главным документом, свидетельствующим о создании регулярной городской полиции, стали «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-полицмейстеру», утвержденные Петром I 25 мая 1718 года. Через два дня царским указом Сенату официально вво-

дится должность генерал-полицмейстера с назначением на нее генерал-адъютанта Антона Эммануиловича (Мануиловича) Девиера<sup>1</sup>.

«Пункты» детально регламентировали полномочия генерал-полицмейстера. Некоторые из них предусматривали непосредственную борьбу с преступностью: задержание и отсылка в суд драчунов, «гулящих людей» с определением трудоспособных на работу; пресечение азартных игр, содержания притонов; выявление беглых. Еще ему поручалось надзирать за правильностью застройки и соблюдением правил пожарной безопасности, укреплением и надлежащим содержанием берегов рек, уличных стоков. Он же должен был следить за соблюдением чистоты улиц, обеспечивать беспрепятственный проезд по ним, за санитарным состоянием рыночной торговли, правильностью мер и весов, ценообразования. Городская полиция отныне общала населению царские указы на площадях города, созывая население барабанным боем. Таким образом, создание регулярной российской полиции было неразрывно связано с дальнейшим становлением службы участковых уполномоченных полиции в нашей стране.

При этом, в силу того, что российская полиция при Петре I и его преемниках формировалась из солдат и унтер-офицеров регулярной армии, ее численность была весьма незначительна, поскольку система рекрутских наборов, которыми пополнялась русская армия, была основана на подборе новобранцев по жребию по 1 рекруту с 20 дворов. Это обстоятельство означало, что изначально регулярная полиция в Санкт-Петербурге, а затем и в других городах Российской империи была вынуждена вернуться к применению традиционной полицейской повинности, возлагаемой на горожан.

Согласно «Пунктам» генерал-полицмейстер А.Э. Девиер свои полномочия осуществлял с опорой на десятских, определяемых по одному человеку от 10 дворов, и старост – по одному на слободу или группу улиц. Кроме того, горожане должны были выставлять на ночь караульщиков с орудиями борьбы с пожарами и ворами. Все эти обыча-

---

<sup>1</sup> А.Э. Девиер по происхождению – португальский еврей. Был принят на русскую службу Петром I во время его поездки в Голландию в 1697 г. и первоначально служил денщиком. Сумел понравиться царю и стал быстро продвигаться по служебной лестнице. Для упрочения своего положения при содействии царя женился на сестре А.Д. Меншикова.

тели не являлись штатными сотрудниками. Они безвозмездно привлекались к полицейскому делу в порядке общественной повинности. По свидетельству современников, большую их часть составляла молодежь или дряхлые старики. Они неохотно выполняли возложенные на них обязанности и плохо справлялись со своими задачами, заботясь в основном о собственном удобстве.

За невыполнение или нарушение установленных царскими указами правил, указанных в «Пунктах», с «ослушников» строго взыскивали и нередко подвергали их суровым наказаниям. Например, лица, осуществляющие надзор за исполнением противопожарных правил, имели право ломать кровли и печи домов, сделанных «не по указу».

Съемщик квартиры, виновный в том, что он неумышленно сжег двор, был обязан уплатить хозяину его стоимость. Нарушителей правил пожарной безопасности ждали крупные денежные штрафы, битье кнутом, ссылка на каторгу. Так, указом от 14 сентября 1715 г. было еще раз подтверждено, «...дабы никто нигде против указу и без чертежа архитекторского (включая солдатских и низших мастеровых людей) отнюдь не строился под лишением всего того, что построил, и сверх того за каждое жилье десять рублей в шпиталет (госпиталь)». За повторное нарушение штраф увеличивался до 20 руб., а за нарушение в третий раз – до 30 руб. (деньги по тем временам немалые).

4 июня 1718 года Сенат указал для укрепления полиции направить в распоряжение генерал-полицмейстера 10 офицеров (от майора до прапорщика), 20 унтер-офицеров, 60 (или 160 – по разным источникам) солдат «добрых». Военнослужащие переходили в полицию из частей, как правило, с сохранением своего чина, жалования и довольствия.

Первоначально полицейская повинность в Санкт-Петербурге была возложена на представителей всех сословий. При этом представителям дворянства и купечества было разрешено откупаться и нанимать караульных вместо себя за деньги. Полицейская повинность действовала и для священнослужителей. Только в 1736 г. по ходатайству Синода священнослужители были освобождены от нарядов в полицейские ночные караулы, «дабы в церковной службе остановки не было», но участие в тушении пожаров и для них осталось обязательным.

Петровские инструкции А.Э. Девиеру, а также утвержденный царем полицейский устав и последующие указы отдали в распоряжение полиции управление почти всеми отраслями городского хозяйства Петербурга, в том числе и пожарным делом. Как видно из текста царской инструкции, перед полицией были поставлены три основные задачи:

1) держать в твердых руках население, ведя борьбу с подозрительными для правительства элементами, и предотвращать возможность народных волнений;

2) следить за выполнением всех указов по регламентации застройки, благоустройству и городскому хозяйству Петербурга;

3) обеспечить противопожарную безопасность в городе.

Последующие нормативные акты уточнили меры наказания. Например, сенатский Указ от 18 июня 1718 года предписал за торговлю при помощи фальшивых мер и весов виновного «жестоко» штрафовать, а за продажу мертвечины – бить кнутом, сослать на каторгу или казнить в зависимости от наказания в первый, второй или третий раз.

Реформы Петра I по реорганизации государственного аппарата России привели к дальнейшему ужесточению контроля государства над населением, что создавало предпосылки для предотвращения массовых случаев нарушения правил пожарной безопасности и более четкой системы организации населения при тушении пожаров. Вместе с тем полицейские методы организации населения предполагали, что государство уже не доверяет дело обеспечения общественной безопасности своим подданным, которые все более отстраняются от непосредственной борьбы с огнем и уступают свое место солдатам и офицерам регулярных полков русской армии.

Данные исторические обстоятельства не позволяли сделать городскую регулярную полицию в Российской империи профессиональной службой, тем более это было невозможно и при становлении службы участковых уполномоченных, которые продолжали выполнять унтер-офицеры регулярной русской армии. Их присутствие в городе было не постоянным, в силу того, что армия продолжала вести боевые действия и одновременно выполняла ряд полицейских функций не только в городах, но и в сельской местности, где регулярной полиции практически не было, вплоть до конца XIX века.

Указы правителей Российской империи в период эпохи дворцовых переворотов свидетельствовали о том, что проблема преступности и поддержания общественного порядка в городах оставалась достаточно острой, если на них реагировали лично такие правители, как Анна Иоанновна, Бирон, Елизавета Петровна. В частности, в Именном указе Анны Иоанновны от 22 июля 1730 года прямо предписывалось Московской полицмейстерской канцелярии только ловить воров, разбойников, убийц и, записав их, тотчас отсылать для разбирательства в восстановленный Сыскной приказ: «а в той канцелярии розыску не быть»<sup>1</sup>.

Для прекращения разбоев, грабежей и других нарушающих спокойствие и безопасность общества злодейств, для караулов и патрулирования улиц при столичных Полицейстерских канцеляриях состояли две драгунские роты в полном комплекте с лошадьми и амуницией в Петербурге и два драгунских эскадрона в Москве. Правительственные власти по-прежнему не отказывались от помощи местного населения. Например, в столице в конце 1740 года «десятичную» полицейскую повинность несли 23 старосты, 27 сотских и 185 десятских.

В 1740 г. Бирон издал указ, в котором говорится о запрете на продажу алкогольных напитков в кабаках с 9 часов утра до 7 часов вечера. В ночное время Бироном было предписано ходить только с фонарем, а те, кто ходил без средств освещения, попадали в категорию подозреваемых и подвергались аресту.

В 1746 году Именным указом Елизаветы Петровны от 1 мая для следствия и суда над разбойниками, пойманными в Петербурге и Петербургской губернии, Главную полицмейстерскую канцелярию дополнили особой Экспедицией в составе советника, двух ассессоров, двух секретарей и письмоводителей. Преступления на остальной территории страны расследовались Сыскным приказом. Это свидетельствовало о неупорядоченном ведении сыска и предварительного дознания в городской полиции, загруженной множеством уголовных и административных дел.

Новым этапом совершенствования службы охраны общественного порядка и организации деятельности городской полиции в Российской

---

<sup>1</sup> Именной указ Анны Иоанновны от 22 июля 1730 г. URL: [base.garant.ru/55005073/](http://base.garant.ru/55005073/)

империи стало правление Екатерины II. Она внимательно изучала реальное состояние дел в российском обществе задолго до своего восхождения на престол. Поэтому после 1762 года ей было уделено немало внимания проблемам совершенствования и обустройства общественного порядка в стране. Для этого Екатерина II созвала в 1767–1769 гг. Уложенную комиссию, которой сформулировала в качестве программы преобразований свой Наказ.

Помимо борьбы с преступностью в Наказе формулировались другие обязанности полиции: не дозволению всего, что нарушает порядок богослужения; охрана нравов и здоровья населения; надзор за строениями и городским благоустройством; пожарный надзор и надзор за правильностью мер и весов; борьба с бродяжничеством и нищенством; надзор за слугами и рабочими (Гл. XXI). Содержание полномочий здесь еще немногим отличалось от направлений деятельности полиции в петровское время.

«Инструкция сотскому со товарищи», изданная 19 декабря 1774 года, упорядочила полицейские повинности местных жителей, возложив их не только на свободных земледельцев, но и на крепостных крестьян. Селяне всех категорий ежегодно должны были выбирать из своей среды сотских, пятидесятских и десятских. Особо оговаривалось, что помещик не мог посылать таких своих людей на работу в ущерб возложенным на них служебным полномочиям. Напротив, ему следовало оказывать им всякое содействие наравне с управителями казенных селений.

Обязанности сотских, пятидесятских и десятских подробно перечислялись Инструкцией, начиная с «хождения в воскресные и великие праздники и высокотождественные дни на моление в церковь» и кончая «монстрами, курьезными птицами и зверьями». Обширный перечень включал выявление и пресечение преступных замыслов людей различных категорий – воров, разбойников, убийц и др., удержание дворовых людей и крестьян от побегов, а также задержание беглых солдат и всех лиц без паспортов. Предписывалось применять меры против распространения эпидемий и эпизоотий, разнимать спорщиков при межевании земли, следить за противопожарной безопасностью, соблюдением правил охоты, обеспечивать содержание дорог, мостов, перевозов. Некоторые обязанности выборные крестьяне вряд ли имели

возможность реализовать практически. Например, трудно себе представить, как подневольные люди могли запретить помещикам выводить крепостных на вечное житье в другие уезды без ведения канцелярии.

Сотский должен был досконально знать свои обязанности и при упущениях не мог ссылаться на неведение. Для этого грамотный человек, обычно священник, еженедельно зачитывал ему и его помощникам содержание *Инструкции*.

Императрица Екатерина II осознавала отсталое состояние системы общественной безопасности в городах страны. Поэтому только после длительного изучения ситуации и результатов административных преобразований реформы 1775 года она 8 апреля 1782 года издает именной Указ «Об Уставе благочиния или полицейском».

По штатам Устава город был разделен на 10 полицейских частей; часть обслуживала от 200 до 700 дворов в зависимости от района, на которые был разделен Петербург к тому времени, причем в качестве образа был использован опыт организации городской полиции в городах Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерний.

Полицейские части делились на кварталы по 50–100 дворов. При этом жители были обязаны содержать полицейских служителей, которых нанимали по вольному найму, это правило действовало, если количество караульных не соответствовало требованиям для несения ночной службы. Если же в городе стоял крупный воинский гарнизон, тогда полицейские функции несли солдаты и унтер-офицеры.

Следует отметить, что городская полиция была обязана контролировать выполнение городскими обывателями и пожарной повинности. На воротах каждого дома наносился знак того или иного противопожарного инструмента, с которым горожане были обязаны являться на тушение пожара. При этом в полицмейстерской канцелярии велся учет количества обывателей в каждом доме, что предполагало выделение работников на тушение пожаров, исходя из количества жилых комнат в каждом помещении. Сбор таких сведений осуществлялся квартальными поручиками во главе с квартальным надзирателем, который назначался местной полицейской городской частью – управой благочиния. При этом квартальные поручики выбирались горожанами из своей среды на срок 3 года.

Подчиненные квартальным надзирателям ночные караульщики, хотя и набирались из горожан, но уже получали деньги за службу. Выплата вознаграждения производилась за каждую ночь караула и зависела от того, насколько добросовестно исполнялись обязанности. Таким образом, костяк городской полиции стали составлять штатные сотрудники, тогда как участие населения в отправлении полицейской повинности значительно сократилось.

Например, Санкт-Петербург был разделен на 10 частей и 42 квартала. В каждой части определялась воинская команда из 34 человек: поручик, сержант, 3 капрала, 28 рядовых и барабанщик. Противопожарная служба состояла из 1396 огнегасительных работников и 226 извозчиков. Москва была разделена на 20 частей и 88 кварталов, а у будок было определено 1200 стражников. К ее полиции дополнительно прикомандировали 180 конных драгун и 2 гусарских полка.

Полиция следила за исполнением населением распоряжений центральных и местных властей, охраняла порядок, наблюдала за благоустройством, санитарным состоянием, правильностью мер и весов, торговлей. Ее чины проводили следствие по уголовным делам, могли применять к подозреваемым лицам меры пресечения, а ее органы – вершить суд по мелким гражданским и уголовным делам, например, по кражам и мошенничествам на сумму до 20 рублей. Эти проступки наказывались помещением виновных лиц в работный дом до возмещения суммы украденных вещей с процентами, а за рецидив добавляли удары прутом или плетью.

Таким образом, к концу XVIII века реформы по созданию и реорганизации городской регулярной полиции в Российской империи в целом оставались незавершенными, поскольку для выполнения полицейской повинности власти были вынуждены продолжать привлекать представителей местного населения. Это обстоятельство в корне не способствовало установлению должного общественного порядка, предписанного в нормативно-правовых актах всех реформаторов российской правоохранительной системы в течение всего периода, начиная с преобразований Петра I, заканчивая Екатериной II.

## ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖИТЕЛЕЙ ПОРЯДКА В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

### *2.1. Развитие городской полиции в первой половине XIX века*

В целом в начале XIX века органы полиции в Российской империи строились на основе двух положений, принятых еще в эпоху правления Екатерины II, – «Устава Благодичиния или полицейского» от 8 апреля 1782 г. и «Учреждения для управлений губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г.

Стоит отметить, что до 1802 года регулярная полиция носила децентрализованный характер. Находилась она в ведении губернаторов и полицмейстеров, городничих, которые чаще всего занимали свои должности благодаря покровительству со стороны монархических особ и лиц, приближенных к ним. Фаворитизм давал им неограниченные возможности для управления подчиненной территорией, а характер управления территорией больше напоминал вотчинный принцип управления. Отсюда нередко были случаи злоупотребления ими должностным положением. Особенно отличился в Екатерининскую эпоху Московский обер-полицмейстер Н.П. Архаров.

Проблема добросовестного выполнения полицейскими чинами своих должностных обязанностей, начиная с обер-полицмейстера и заканчивая низшим полицейским чином, могла быть решена лишь благодаря созданию единой централизованной системы управления и контроля, которая должна была быть сосредоточена у одного человека. Таким человеком после 8 сентября 1802 года стал министр внутренних дел. Согласно положениям манифеста министр обязан был заботиться о повсеместном благосостоянии народа, спокойствию, тишине и благоустройстве всей империи. Манифест предписывал всем военным, по гражданской и полицейской части, а равно и гражданским губернаторам по вопросам их ведения и вопросам, подлежащим разрешению императора, доставлять их через министра внутренних дел. Теперь Министерство внутренних дел стало органом обеспечения

внутренней безопасности. После централизации системы государственного управления изменения постепенно стали проникать и в деятельность городской полиции. Правда, поначалу основные преобразования коснулись только столичной полиции. В г. Санкт-Петербурге Указом от 8 июля 1804 г. полиция была разделена на два отделения: внутреннее и внешнее. Во внутреннее отделение входили управы благочиния, частные приставы и квартальные надзиратели с людьми, им подчиненными. Круг задач сводился к следующему: рассмотрение разного рода прошений, производство следствия, исполнение определений судебных мест, сыск, поимка беглых и т. д.

Внешнее отделение полиции занималось всем тем, что относилось к внешнему благочинию: ночные дозоры, внешнее благоустройство при публичных собраниях, пожарные команды. Отсюда и состав полицейских: полицмейстеры, брандмайор и брандмейстеры, воинские полицейские офицеры с командами и подчиненными им людьми.

Полицейские чины в частях города были представлены следующими должностями: частные приставы и их помощники, квартальные надзиратели и подчиненные им люди.

Что касается деятельности квартальных надзирателей, то, поступая на службу, они давали клятвенное обещание на верное служение императору, соблюдение и исполнение законов и «для своей корысти, свойства, дружбы и вражды противно своей должности и присяге не поступать»<sup>1</sup>. При формировании штата полицейских надзирателей учитывалось военное прошлое кандидата. Например, кандидаты, которые давали прошение на замещение должности квартальных надзирателей, в Нижегородской губернии все были из военных, а некоторые, например, А.М. Сукин<sup>2</sup>, обладали и полицейскими навыками.

Вместе с тем, как отмечается в источниках того времени, не все полицейские надзиратели были достойны занимаемой должности. Поскольку должность квартального надзирателя предполагала тесную связь с населением, нередко были случаи злоупотребления должност-

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Нижегородская полиция в период Российской империи: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. С. 119.

<sup>2</sup> В 1781 году по указу губернского правления был командирован к «письменным делам» в полицию.

ным положением и непристойного поведения. Так, например, в прошении купцов и мещан Балахны (Нижегородская губерния) отмечалось, что квартальные надзиратели Макаров и Сукин ходят по городу в ночное время всегда в хмельном виде, стучатся под окнами и производят жителям оскорбительные слова, а затем просят в дома. Отмечалось и то, что они всегда носят с собою пучки прутьев и секут ими будочников и граждан «нещадно»<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что повышение жалования полицейских чинов не уходило из внимания государственных деятелей. Так, еще 29 августа 1808 г. указом на имя генерал-губернатора Лобанова-Ростовского было дано распоряжение составить новое положение о жаловании частных приставов и вообще офицеров полиции. Однако исполнено оно не было. Поэтому 16 апреля 1810 года генерал-губернатор А.Д. Балашов вышел с ходатайством о прибавке чинам полиции жалования в связи с ростом цен, так чтобы: частные приставы 2 получили по 1200, 5 – по 1000 рублей, 4 – по 800 рублей; квартальные надзиратели 8 по 800 рублей, 27 по 700 рублей, 16 по 600 рублей; квартальные поручики: 8 по 600 рублей, 28 по 500 рублей, 16 по 450 рублей<sup>2</sup>.

Однако это были данные по столице. Что касается других губерний, то в целом жалование частного пристава в начале XIX века не превышало 300 рублей, а квартального надзирателя – 200 рублей ассигнациями в год<sup>3</sup>.

Причина столь невысокого жалования полицейских чинов заключалась в том, что городская полиция продолжала находиться на обеспечении жителей городов. Наряду с оплатой жалования (поквартирно), приходилось обеспечивать полицейских кормовыми, обмундированием и квартирами. Ситуация с содержанием полицейских чинов была сложной не только в небольших городах. Не лучше дела обстояли и в губернских городах. Например, в Нижнем Новгороде жалование полицейским чинам в 1824–1825 годах выплачивалось нерегулярно, с большими задержками. Например, за 2/3 1824–1825 годов ниже-

---

<sup>1</sup> Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Указ. соч. С. 120–121.

<sup>2</sup> См.: 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. С-Петербург: Товарищество Р. Голике и А. Вильборг, 1903. С. 86. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book452062/>

<sup>3</sup> См.: Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Указ. соч. С. 136.

городская дума задолжала полиции 8500 рублей. А за 1863–1870 гг. она недоплатила полиции более 40 тысяч<sup>1</sup>.

Результаты полицейских реформ в царствование императора Александра I не были удовлетворительными. Круг обязанностей полицейских чинов оставался запутанным, а денежное содержание полицейских чиновников не соответствовало потребностям того времени.

Кроме того, очень часто нижних полицейских чинов использовали не по назначению. Так, в 1808 году Санкт-Петербургский военный генерал-губернатор князь Лобанов-Ростовский вышел с представлением к императору о необходимости увеличения штата Управы Благочиния относительно должностей канцелярских служащих. Как отмечалось в представлении, нехватка канцелярских служащих привела к тому, в Управе скопилось огромное количество дел, в такой ситуации обер-полицмейстер генерал-майор Эртель, вынужден был к производству письменных дел откомандировать 24 человека квартальных надзирателей и поручиков, в результате чего служба в кварталах ослабла.

В начале царствования Николая I был образован особый Комитет для составления проекта преобразований, как в государственном, так и местном управлении, в работе которого принимал участие видный государственный деятель граф М.М. Сперанский. В 1836 г. им был подготовлен проект Учреждения Санкт-Петербургской полиции.

Полиция в николаевскую эпоху представляла собой учреждение, предназначенное «для предупреждения беспорядков и не устройств в какой-либо части управления и для пресечения их»<sup>2</sup>. На местах полиция существовала на уровне губернском, уездном и волостном.

Что касается городской полиции, то она была представлена тремя инстанциями: полицмейстером (или городничим), частным приставом и квартальным надзирателем.

Вместе с тем стоит отметить, что в начале царствования Николая I полицейские штаты в количественном плане были не столь велики, чтобы полицейские на должном уровне справлялись со своими обязанностями, особенно по части делопроизводства.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 246.

<sup>2</sup> 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. С. 96.

Особенности работы частей и кварталов в рассматриваемый период целесообразно проследить на примере деятельности частных приставов и квартальных надзирателей в г. Санкт-Петербурге – столице Российской империи.

Делопроизводство в частях велось следующим образом: все поступающие в часть бумаги принимались дежурным офицером и передавались Письмоводителю, который вносил их во входящую книгу и предоставлял приставу для резолюции. По резолюции бумага либо отправлялась к исполнению прямо в квартал, либо на ее основе создавалась новая исходящая бумага. Учет подписанных бумаг велся в исходящем журнале. Им присваивался номер, они печатавались и отправлялись по месту рассылки, с обязательной отметкой об этом в Рассыльной книге.

Необходимо отметить, что бумаги, поступающие в часть, затрагивали производства по следственным, уголовным и другим делам, а также включали в себя предписания из Управы Благодичиния, Обер-полицмейстера и местных присутственных мест. В общей сложности количество бумаг, ежегодно поступающих в часть, насчитывало от 10 до 20 тысяч.

Количество входящих книг насчитывало 12. Среди них: Общая входящих бумаг, Секретная; для записи циркулярных предписаний; для записи всех отдаваемых от начальства предписаний; для записки свидетельств на выезд из города и др. Количество исходящих книг составляло 17. Среди них: книги для записи бумаг к Обер-полицмейстеру; в Управу Благодичиния; циркулярные предписания на каждый квартал; секретная книга; в разные места, 12 книг в прочие части.

Имелись также ведомость о числе жителей; книга, содержащая сведения о всех общественных зданиях; книга записи планов, выдаваемых на постройку или поправку старых домов; опись по Съезжему двору; книга о ценах и припасах на два года; различные таблицы, рапорты, описи.

Отдельно стоит упомянуть о необходимости предоставления отчетов Обер-полицмейстеру: двухнедельных (о неисполнении по предписаниям), месячных (о прибытии и убытии чинов в части; сведения о числе жителей и количестве умерших); еженедельных (например, о

нерешенных делах, об арестантах, о недоимке полупроцентного сбора), месячных (например, рапорты о заведениях, весах, гирях и мерах), ежеквартальных (о жаловании нижним чинам). Годовые отчеты отправлялись в Управу Благодичиния (о мундирах и амуниции; о старообрядцах; статистическая таблица и др.); полугодовые – полицмейстерам (кондуитные списки<sup>1</sup>). На все это количество корреспонденции было предписано иметь в каждой части одного письмоводителя, канцеляриста, подканцеляриста и копииста, что было явно недостаточным. Поэтому многие из частных приставов оплачивали содержание вольных писцов, принятых для работы в канцелярию, из собственных средств.

Что касается квартальных надзирателей, то их количество не соответствовало ни народонаселению (стоит отметить, что в 1835 году количество постоянных жителей в г. Санкт-Петербурге насчитывало 444 960 человек)<sup>2</sup>, ни обширности территории, ни количеству дел, поступающих в каждую часть. Отправляемые для нужд работы канцелярии по штату один поручик или помощник были постоянно задействованы в других делах (в Управе Благодичиния, при Оберполицмейстере и др.), поэтому квартальные надзиратели фактически оставались одни для разбора поступающих бумаг и необходимой к отправке документации.

Вместе с тем количество книг для ведения квартальным надзирателем наряду с обязательными по части дополнялось еще восемью. Среди них следующие:

- 1) о пребывающих в кварталах купцах мещанах;
- 2) разночинцах;
- 3) дворовых людях и крестьянах, находящихся в услужении на работах со сроками и паспортами;
- 4) иностранцах и евреях;
- 5) бракосочетавшихся;
- 6) родившихся;
- 7) умерших;

---

<sup>1</sup> Содержали сведения о поведении полицейских чинов.

<sup>2</sup> 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. С. 110.

8) обывательских домах с данными о всех живущих в них.

Вполне обоснованно утверждать, что такой объем документооборота отнюдь не способствовал скорейшему разрешению дел. Тормозило продвижение дел и неумелое администрирование. Так, по результатам проверки, проведенной в 20-е годы XIX века в Нижегородской губернии, ревизоры выявили следующие нарушения: «бумаги не подобраны и не подвязаны»; в книгах приказов об исполнении распоряжений частными приставами в течение положенных семи дней отсутствуют отметки; частные приставы надзор за делопроизводственными столами не исполняют; дежурство по очереди квартальными надзирателями не наблюдается<sup>1</sup>. Причины такого делопроизводственного беспорядка крылись в отсутствии элементарной дисциплины и необходимого количества времени на выполнение должностных обязанностей. Например, в г. Арзамасе, городе с 6-тысячным населением, в разные годы первой половины XIX в. на постоянной основе служило всего от 8 до 18 полицейских чинов, что было явно недостаточно для выполнения такого объема работы.

После реформы Санкт-Петербургской полиции, проведенной в 1838 году, местное полицейское управление состояло из трех частей: управление городских частей и кварталов; управление общее (под руководством Обер-полицмейстера и Управы Благочиния); управление главное (подчинялось генерал-губернатору). При этом только Общее управление Санкт-Петербургской городской полиции находилось в двойном подчинении – Главному (во главе с генерал-губернатором) и Правительствующему Сенату и Министерствам.

*Особенности управления городскими частями и кварталами.* В части назначались приставы исполнительных дел (13) и следственные приставы со своими канцеляриями, квартальные надзиратели их помощники. Город делился на 13 частей и 56 кварталов. В каждом квартале состояли 1 квартальный надзиратель и 2 помощника – старший и младший. Класс квартального надзирателя соответствовал VIII классу Табели. При квартальных надзирателях имелась Канцелярия с двумя писцами. Ему подчинялись городской унтер-офицер, а также городские стражи.

---

<sup>1</sup> Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Указ. соч. С. 174.

Документооборот (журналы, книги и ведомости) насчитывал несколько десятков наименований.

Служебный день квартального надзирателя начинался с доклада городских стражей и городского унтер-офицера в 8 часов утра о состоянии правопорядка: о выявленных нарушениях, о народных слухах, собраниях, съездах, приготовлениях к балам, вечеринках. Вместе с тем стоит отметить, что согласно инструкции они имели обязательный перечень сведений, о которых должны были незамедлительно докладывать надзирателю. В их число входили сведения о всех ссорах и драках, о пожарах, о народных сборищах, о неисправном освещении улиц, о постройках без разрешения, о неисправных мостовых, о беспорядках в питейных заведениях, о торговле недоброкачественными съестными припасами.

В 11 часов надзиратель должен был явиться к приставу исполнительных дел с рапортом о состоянии порядка в квартале и рапортом о выполненных служебных делах, там же получал соответствующие приказания. В восемь часов вечера принимал доклад городских стражей и городского унтер-офицера о состоянии порядка на вверенной территории, в 9 часов вечера направлял рапорт приставу исполнительных дел о состоянии порядка в квартале.

Представляют интерес особенности организации деятельности квартального надзирателя в части наружной. Так, например, в случае происшествия квартальный надзиратель должен был отправиться на место розыска, уведомив при этом пристава исполнительных дел. При разборе жалоб он должен был выступать в роли посредника, в задачи которого входит примирение потерпевших. По прибытии на место пожара принять меры по спасению имущества и лиц, проживающих в доме, до прибытия пожарной команды. Надзиратель и его помощники должны были осуществлять дозор своего квартала согласно правилам о дозорах.

Ночной дозор осуществлялся городской стражей и проходил, как правило, по местам наименее людным с целью выявления неисправностей освещения на улицах, подозрительных лиц, прячущихся под мостами, между бревнами, в пустых судах, а также фактов совершения правонарушений: насилия, воровства, разбоя и т. д. При обнару-

жении мертвого тела ночной дозор должен был уведомить об этом надзирателя.

В систему организации контроля и надзора за деятельностью частных приставов и полицейских надзирателей входили следующие должностные лица: стряпчие полицейских дел, а также полицмейстер и обер-полицмейстер.

Так, стряпчие полицейских дел по усмотрению прокурора осуществляли надзор за полицейскими управлениями, созданными в частях и кварталах. Стряпчий мог в любое время подвергнуть ревизии дела частных приставов и квартальных надзирателей; доносить прокурору о неисполнении законов; предоставлять ему сведения о нерешенных делах, присутствовать при производстве следствия и др.

Обер-полицмейстер имел право подвергать служащих в управлениях городских частей и кварталов аресту за нарушения по службе, кроме приставов и врачей. Обер-полицмейстер имел право давать им выговор или замечание в устной или письменной форме, однако подвергать аресту приставов и врачей мог только с разрешения военного генерал-губернатора.

Говоря о материальной составляющей службы средних и низших полицейских чинов, стоит отметить, что в эпоху правления Александра I жалование их оставалось крайне неудовлетворительным для того, чтобы там служили только способные и добросовестные. Например, жалование квартального надзирателя в г. Санкт-Петербурге составляло от 600 до 800 рублей в год. При этом денег на канцелярские расходы они не получали. После реформы 1838 года жалование квартального надзирателя было увеличено до 1200 рублей, кроме того, ему предоставлялись фуражные в расчете на одну лошадь.

Денежная девальвация и повышение цен на товары вынудили Правительство компенсировать денежные потери чинов полиции.

13 мая 1852 г. после представления Министра внутренних дел с целью улучшения материального положения нижних полицейских чинов императорским указом было утверждено производить безденежный отпуск соли по 20 фунтов в год на человека, за счет городских доходов.

23 июня 1853 года была утверждена Табель выдачи провианта полицейским чинам и пожарным командам. На одного человека муки полагалось в переводе на современные единицы измерения объема сыпучих продуктов примерно 1,74 л в день (0,9 кг); 52,48 л в месяц (23,63 кг); 628,98 л в год (357,59 кг). Крупы 0,16 л в день (0,1 кг); 4,91 л в месяц (3,4 кг); 59,03 л в год (37,26 кг).

*Организация быта.* На каждые 10 человек нижних чинов в месяц на освещение определялось 7,5 фунтов (3,4 кг) сальных свечей, т. е. примерно 340 грамм сальных свечей на 1 человека; на будку по 1 фунту (0,45 кг) и только в зимнее время. Для отопления помещений в зимнее время трехполенных дров, имеющих длину  $2 \frac{1}{4}$  аршина (1,58 м) на каждые 10 человек нижних чинов по  $\frac{1}{3}$  сажени (0,7 м), в летнее время трехполенных дров, имеющих длину  $10 \frac{2}{8}$  вершка (45,56 см). Безусловно, выделяемых припасов было недостаточно, и нижние полицейские чины были вынуждены докупать их за свой счет.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые меры, денежное довольствие большинства полицейских чинов не превышало прожиточного минимума.

Еще одно обстоятельство, которое напрямую влияло на общее моральное и профессиональное состояние служителей правопорядка, — это чрезмерная нагрузка. Например, численность квартальных надзирателей не меняется к 1853 году, а вот число жителей в г. Санкт-Петербурге насчитывало уже 523 721 человек<sup>1</sup>, против 444 960 человек в 1835 г.<sup>2</sup>

Что касается состояния служебной дисциплины, то в 1853 году за проступки в Северной столице привлечено к ответственности 3 квартальных надзирателя, 4 помощника квартальных надзирателей, 2 пристава следственных дел и 1 письмоводитель пристава следственных дел. Несмотря на такое незначительное число проступков, состояние полиции, особенно в частях, было неудовлетворительным.

Подводя итоги, отметим, что анализ экономического, социального и правового развития Российской империи в конце первой половины

---

<sup>1</sup> Из которых было 304 468 мужчин и 179 839 женщин. См.: 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. С. 159.

<sup>2</sup> Там же. С. 110.

XIX века показал, что деятельность административно-полицейских органов не соответствовала ожиданиям того времени. Полиция погрязла в бумажной волоките и коррупции. Как отмечалось в отчете Санкт-Петербургского обер-полицмейстера, «люди, имеющие средства, в должности частных приставов и квартальных надзирателей не шли, а те, кто шли, – вынуждены были искать доходы на стороне»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что именно при Николае I стали проводиться ревизии во всех министерствах, государственных учреждениях и губерниях, которые вгоняли в неопикуемый ужас не чистых на руку чиновников. Наиболее показательно царившую в то время атмосферу всеобщей коррупции показывает комедия Н.В. Гоголя «Ревизор». На премьере спектакля в 1838 году в Императорском Александровском театре присутствовал сам император Николай I. Там он произнес следующие слова: «Тут всем досталось, а больше всех – мне!».

## ***2.2. Развитие полицейских учреждений во второй половине XIX века***

Тяжелое поражение в Крымской войне (1853–1856 гг.), отставание России от ведущих европейских держав в области промышленного развития, нестабильная политическая обстановка, вызванная увеличением количества крестьянских волнений (только в период с 1850–1854 гг. в Империи было подавлено 141 волнение), стали причинами, вынудившими господствующие круги провести долгожданные преобразования. Они привели к масштабным социальным переменам в Российском обществе, выразившимся в изменении правового положения самой многочисленной категории населения – крестьян.

В контексте подготовки реформы по отмене крепостного права была проведена масштабная судебная и полицейская реформа. В результате освобождения крестьян одной из ближайших задач реформы полиции стала реорганизация уездных полицейских органов таким образом, чтобы крестьяне оказались в ведении полиции. Кроме того, решалась еще одна задача – попытка ограничить произвол полицейских властей, для начала – путем отделения предварительного следствия от

---

<sup>1</sup> 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк.

дознания. 25 марта 1859 г. были утверждены главные преобразования полицейских учреждений<sup>1</sup>.

В 1862 году в масштабе всей страны создаются единые уездные полицейские управления. В результате введения «Временных правил» было образовано 458 уездных полицейских управлений в 44 губерниях и введено 1224 станových управления<sup>2</sup>.

В ходе реализации реформы, например, Тюменская городская полиция была объединена с сельской, образовав окружное полицейское управление (с 1807 г. – уездное) во главе с уездным исправником. В городе исправнику подчинялись приставы, околоточные надзиратели и городовые.

Из изменений на местном уровне следует отметить образование городских полицейских команд, которые создавались из нижних чинов российской армии для усиления патрульно-постовой службы. Численность их рассчитывалась следующим образом: 5 полицейских на 2000 горожан. Возглавлялись они унтер-офицером и подчинялись окружному исправнику. МВД потребовало от всех городов отнести расходы по содержанию полицейских команд к общегородским или общеуездным, поскольку полицейские учреждения входили в структуру городского или (окружного) уездного управления.

Однако реформа 1862 г. не затронула все губернские и ряд крупных и важных уездных центров. Там продолжали действовать самостоятельные городские управления полиции.

Вместе с тем, по замыслу реформаторов, штат городской полиции должен быть изменен исходя из численности населения, обширности города и с учетом местных особенностей, предписано было уменьшить число полицейских инстанций с 3 (полицмейстер (городничий), частный пристав, квартальный надзиратель) до городничего и полицейских офицеров для заведования частями. После проведения полицейской реформы городские владения стали делиться на участки с участковыми приставами, а участки – на околотки во главе с около-

---

<sup>1</sup> Предполагалось для этого выделить порядка 1,5 миллионов рублей серебром.

<sup>2</sup> См.: Мочалова А.А. Полицейская реформа 1862 года: проекты и способы реализации. URL: <http://pda.ormvd.ru/pubs/102/large-conversion-of-the-reformer-required-a-reliable-police-security/>

точными надзирателями. Количество частей зависело от численности населения.

Например, город Тюмень в 1860-е – 1880-е гг. дробился на две части, а к 1890 году в результате прироста городского населения в нем была выделена третья часть с 4 полицейскими участками.

Основным звеном полицейской структуры в городах Российской империи стал участок во главе с приставом, в подчинении которого были помощники и письмоводители. После 1867 г. участки стали делиться на околотки, возглавляемые околоточным надзирателем.

Порядок назначения, подчинения, круг полномочий околоточных надзирателей и иные особенности организации их службы определялись одноименной инструкцией 1867 г.

Околоточные надзиратели, назначаемые «для ближайшего полицейского наблюдения и исполнения полицейских требований»<sup>1</sup>, стояли в непосредственном подчинении участкового пристава и должны были выполнять все поручения, данные им по службе, с обязательным докладом о проделанной работе. В подчинение у околоточных надзирателей были определены городовые. По закону от 14 апреля 1887 года в многочисленных городах полагалось не более 1 городского на 500 жителей. На каждых 4 городских полагался один старший.

В столице империи под руководством обер-полицмейстера службу по охране порядка несли 6 полицмейстеров, 13 участковых приставов первого разряда, 19 – второго и столько же третьего разряда. В их подчинении находилось 16 старших помощников приставов первого разряда и по 19 – второго и третьего; младших помощников приставов, соответственно, 30, 30 и 50. Полицейских надзирателей по трем разрядам насчитывалось 125, 125 и 300; число городских достигало 4000 человек.

На околоточного надзирателя возлагался надзор за соблюдением в пределах вверенного ему участка общественного благоустройства и благочиния, обязанность предупреждать и останавливать правонарушителей указанных правил, составлять протоколы. Околоточные надзиратели приступали к производству дознания во всех случаях, когда

---

<sup>1</sup> История органов внутренних дел: хрестоматия. Екатеринбург: Уральский юрид. ин-т МВД России, 2016. С. 43.

имели какой-либо повод подозревать, что совершено преступление. При производстве дознания они должны были руководствоваться Общими правилами, указанными в ст. 253, 254 Устава уголовного судопроизводства.

Вообще при производстве дознания околоточные надзиратели собирали все нужные им сведения посредством розысков, негласного наблюдения, словесных расспросов, пользуясь близким знанием жителей своего околотка и местности, стараясь, как было определено в Инструкции, «не беспокоить жителей неуместным вмешательством в их дела». Задачей полицейского было удостовериться в противоправности деяния. Полученную по итогу дознания информацию полиция передавала судебному следователю.

В случаях, не терпящих отлагательств, определенных ст. 258 Судебных уставов, полиция имела право осуществлять обыски и выемки, а также производить допрос, без формального закрепления полученных результатов. Обыски и выемки околоточные надзиратели производили по приказу участкового пристава, на котором лежала ответственность за сделанное распоряжение.

Возвращаясь к материальному положению полицейских чинов во второй половине XIX века, стоит отметить, что в условиях хронического финансово-экономического кризиса, обострившегося в ходе Крымской войны, стоимость жизни в крупных городах Российской империи постоянно возрастала. В целях снижения дефицита государственного бюджета в течение с 1859 г. примерно до конца XIX века финансирование армейских и полицейских чинов практически не повышалось.

Общее представление о социальном статусе низшего полицейского чина в начале XX в. можно сформировать из анализа жалования различных служащих, представленных в таблице<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Что можно было купить на зарплату в царской России. URL: <http://www.kulturologia.ru/blogs/190415/24168/>

Должность	Жалование (в руб.)
Рабочий	37,5
Дворник	18
старший дворник	40
Кухарка	8
учитель начальной школы	25
учитель гимназии	80
Фельдшер	40
коллежский асессор (чиновник среднего класса)	62
тайный советник (чиновник высшего класса)	500
подпоручик (лейтенант)	70
капитан (майор)	140
городовой (рядовой сотрудник полиции)	20,5
околоточный надзиратель (участковый уполномоченный полиции)	50
пристав (начальник отдела полиции, подполковник)	200
полковник (начальник управления МВД по городу)	325
генерал-майор (градоначальник)	500

Изменение в денежном содержании околоточного надзирателя можно проследить на примере города Тюмень<sup>1</sup>.

Денежное содержание	1867–1887 гг.	1896 г.
Полицейский надзиратель	120 р.	330 р.

При этом покупательная способность рубля в то время оставалась низкой, так как цены на товары и продукты были весьма высоки. Вот, например, цены на некоторые товары<sup>2</sup>:

Мука пшеничная 0,08 р. (8 копеек) = 1 фунт (0,4 кг).

Рис 0,12 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Бисквит 0,60 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Молоко 0,08 руб. = 1 бутылка (061 л.).

Томаты 0,22 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

<sup>1</sup> См.: Храмцов А. Тюменская уездная полиция: организация, финансирование, деятельность (1867–1917 гг.) // ГУ. 2008. № 9. С. 16.

<sup>2</sup> Что можно было купить на зарплату в царской России. URL: <http://www.kulturologia.ru/blogs/190415/24168/>

Рыба (судак) 0,25 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Виноград (кишмиш) 0,16 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Яблоки 0,03 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Кусковой сахар-рафинад отборный 0,24 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Курица парная 1,6 р. = 1 шт.

Мясо телятина парная вырезка 0,28 руб. = 1 фунт (0,4 кг).

Как мы видим из таблицы, размеры денежного жалования большинства полицейских чинов того времени были существенно ниже, чем у целого ряда категорий городского населения, не говоря уже о пореформенной деревне. Это обстоятельство заставляло многих смотреть на денежное жалование как не на основной источник доходов.

Коррупционированность дореволюционной полиции России считалась «притчей во языцех». Полицейский чин в глазах обывателя выглядел злостным взяточником и вымогателем, «мздоимцем» и лихоимцем». В условиях либерализации судебной системы после реформы 1864 г. случаи судебных процессов над полицейскими-«оборотнями» стали нередкими. Они становились достоянием общественности благодаря громким журналистским расследованиям, проводившимся на основании разбирательств многочисленных жалоб городских обывателей<sup>1</sup>.

Высокий уровень коррупции, нарушения законности, бумажная волокита формировали неблагоприятное впечатление о деятельности полиции. Именно общество давало оценку правоохранительным органам. Завоевать доверие общества и в то время, и на современном этапе являлось одной из сложнейших задач, стоящих перед правоохранительными институтами. На полицию в то время в высших слоях общества смотрели свысока, полицейская служба не была престижной. Нижним слоям населения полиция внушала страх. «Портные, переплетчики, сапожники – все цехи работают даром на полицию: это уже всероссийский закон – его же не перейдешь»<sup>2</sup>. Довольно остро отзывалась о деятельности полиции периодическая пресса, не отставали от нее и поэты. Так, довольно популярный поэт-сатирик XIX века

---

<sup>1</sup> См.: Говоров И.В. Проблема коррупции в российской полиции на рубеже XIX–XX вв. // Новейшая история. 2011. № 2. С. 122.

<sup>2</sup> См.: Назаренко А.М. Санкт-Петербургская столичная полиция (1906–1913 годы): дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000. С. 113; Говоров И.В. Указ. соч. С. 122.

Дмитрий Минаев в стихотворении «Уездный городок» (1864 г.) с помощью приема противопоставления описал исправника – в натуре и в официальной прессе (после цензуры).

<i>В натуре</i>	<i>После рецензирования</i>
«...Наш исправник старинного норова, Пьет за двух он тринадцатый год, А уж грабит – так грабит он здорово, Да и ухом себе не ведет...»	«...Наш исправник без всякого норова, Ведь хмельного и в рот не берет, А поймает он вора которого – То его со слезами дерет...»

Вместе с тем, мало-помалу, критические публикации о деятельности полицейских чинов приносили свои плоды. И сотрудники полиции, боясь быть привлеченными к ответственности за нарушение статьи «О грубом нарушении полицейских с людьми», все реже использовали излюбленные приемы допроса – битье розгами или палками.

Причины нарушения законности в деятельности полицейских чинов заключались в порядке управления и пополнения кадрами. Первое характеризовалось круговой порукой, кумовством, покровительством, способствовало моральному разложению полицейских чинов. Фактически ни одно должностное лицо, как правило, не смещалось с должности без соответствующего согласия вышестоящего руководителя. Второе было четко описано в книге Шелкопляса В.А. «Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века»: «Министерству внутренних дел правительство дает в качестве исполнительных чинов, да и то, только для городских полиций, одно отребье армии, а затем для исполнения всех распоряжений полиции, для охраны порядка и спокойствия между 60 миллионами жителей, тому же министерству представлено отребье всего населения, назначаемое на то обществом, под именем сотских и десятских»<sup>1</sup>. Только в 1873 году меняется система комплектования полиции. Вместо непригодных к полевой службе солдат и унтер-офицеров вводится вольный найм.

<sup>1</sup> Шелкопляс В.А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века. Минск, 1981. С. 11.

### ***2.3. Основные направления деятельности чинов городской полиции***

Полномочия квартального надзирателя охватывались тем перечнем книг, журналов, которые он должен был вести в обязательном порядке, входящих в предмет ведения части и квартала. Рассмотрим некоторые из них.

В 30-е годы XIX века правительством были предприняты попытки по обеспечению правовых и организационных основ обеспечения паспортного режима. В результате систематизации законодательства многочисленные правовые акты, определяющие правовые основы передвижения на территории государства, были сведены в Устав о паспортах и беглых, вошедший в 14 том Свода законов Российской империи. Глава первая Устава устанавливала общие положения о месте жительства всех подданных вообще.

Вторая глава определяла виды паспортов, исходя из состояния. Кроме того, устанавливала запрет на использование просроченного паспорта (речь идет о паспортах срочных) (п. 41), подделку паспорта (п. 47), получение паспортов теми, кто принадлежал к секте «жидовской» (п. 44), а также определяла правила надлежащего поведения в случае потери паспорта (п. 42) или смерти собственника паспорта (п. 46).

Глава третья была посвящена паспортам (аттестатам) дворян и состояла из двух отделений, глава четвертая определяла паспорта для духовенства (3 отделения); глава пятая посвящена паспортам почетных граждан и купцов (3 отделения); и наконец, 6 глава предусматривала виды, билеты и паспорта для мещан, однодворцев и граждан Западных губерний, крестьян всех наименований и дворовых людей.

В целом, содержание устава соответствовало духу того времени, он закреплял сословное неравенство и содержал дискриминационные положения. Так, Особый порядок получения удостоверяющих личностей документов был установлен для ногайцев, калмыков, башкир, сибирских инородцев и представителей других народностей.

Особые правила о постоянном месте жительства устанавливались для евреев<sup>1</sup>, а также лиц, принадлежащих другим конфессиям. Следует отметить, что в то время паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, следовало предъявлять на всех заставах и шлагбаумах, а по прибытии к месту назначения необходимо было зарегистрироваться в полиции. Особые правила паспортного режима действовали в столицах.

Так, в Санкт-Петербурге до 1838 г. (в Москве до 1861 г.) существовала контора адресов, положение о которой было утверждено высочайшим указом императора Александра I от 15 октября 1809 г.

Согласно положениям документа контора находилась в ведении Военного губернатора или Главнокомандующего и представляла собой отделение полиции, где регистрировались все лица, прибывающие в столицы на работу или по другим основаниям. Все те, кто являлся в контору, должны были представить паспорт или вид на жительство, по которому проживали до приезда в столицу, назвать имя, фамилию, возраст, место рождения, место прибытия в столицу, сословную принадлежность, место жительства и род деятельности, в которой находится или будет находиться.

Те, кто получал билеты, относились к двум отделениям: к первому – те, кто занимал должности в частных домах, например, гувернеры, гувернантки, няньки, кормилицы; ко второму – слуги (лакеи, повара, кухарки, прачки), рабочие. Согласно п. 7 положения билет обменивался на паспорт и в случае выезда из столицы должен был быть заменен на него обратно.

Для получения билета на жительство необходимо было внести пошлину в казначейство по первому отделению – 10 рублей для лиц мужского пола, 5 рублей – женского пола; лица, записанные во второе отделение, – 5 и 3 рубля соответственно (п. 6). При этом устанавливалось правило замены его два раза в год в январе и июле.

За отсутствие билета на хозяина рабочего или служащего налагался штраф в размере двух рублей за каждые сутки в Москве и 5 рублей в

---

<sup>1</sup> Этому посвящены п. 16–38 второго отделения Первой главы. Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book388229/#page/10-15/mode/1up>

Санкт-Петербурге. Кроме того, согласно п. 19 всякий, кто не имел билета от конторы адресов, должен быть выслан из города Обер-полицмейстером.

21 декабря 1838 г. вместо Адресной Конторы в Санкт-Петербурге была создана Адресная экспедиция. Адресная экспедиция состояла из двух отделений и счетной части. Первое отделение ведало паспортами подданных Империи, Царства польского и Великого княжества Финляндского, второе – паспортами иностранцев.

В Москве Адресная экспедиция появилась 22 мая 1861 года.

Регистрироваться должны были «все отправляющие в столице какие-либо частные должности по найму или другим условиям, а равно занимающиеся ремеслом и промыслом». Кроме того, в задачи экспедиции входило предупреждение случаев поступления «в услужение лиц неблагонадежных».

Российские подданные должны были предъявить паспорт или вид на жительство квартальному надзирателю, а затем передать его в экспедицию. После получения адресного билета следовало предоставить его квартальному надзирателю для регистрации в специальной книге. Стоит отметить, что адресные билеты содержали графу, где наниматель мог оставить отзыв о работнике. Такие сведения были очень необходимы полиции для характеристики приезжего, а также для будущих нанимателей, чтобы они видели, что можно ожидать от нанимаемого.

При Адресной экспедиции действовал адресный стол «для доставления всем и каждому из желающих нужных сведений о месте жительства пребывающего в столице».

Задачей по наполнению достоверными данными адресного стола наделялись полицейские конторы кварталов. Квартальные надзиратели собирали сведения об адресах всех тех, кто постоянно или временно живет в столице, а также адресах и владельцах всей московской недвижимости, в том числе казенной, придворной, городской, церковной и частной. Всю информацию они фиксировали в специальных книгах. Например, о пребывающих в кварталах мещанах и купцах; иностранцах и евреях; обывательских домах; о дворовых людях и крестьянах, находящихся в услужении, и др. Сбор сведений о всех живу-

щих в его квартале являлся прямой обязанностью квартального надзирателя, поэтому он строго следил, чтобы владельцы домов своевременно ему доставляли сведения о вновь прибывающих в их дома и убывающих из них.

В целом же по всей стране обеспечение паспортного режима было одной из важных обязанностей полиции по охране общественного порядка. Благодаря организации мероприятий, связанных с пропиской паспортов, в некоторых губерниях полиция получала дополнительный доход. Например, нижегородским полицмейстером было подготовлено распоряжение «Об оплате за прописку паспортов и об устройстве паспортной системы ввиду невысокой зарплаты полиции».

Во второй половине XIX века в связи с развитием рыночных отношений ускорился процесс миграции населения и в столицах, стало открываться все больше заведений гостиничного и ресторанного промысла. Появились правила, регламентирующие порядок открытия таких заведений и их содержания. Таким документом стало «Высочайше утвержденное Положение о трактирных заведениях» от 4 июля 1861 года. Данное положение рассматривало условия существования гостиничного дела: нормы об открытии и закрытии заведения, основные положения о главном налоге для гостиничных заведений – трактирном сборе. Широкий контроль за деятельностью гостиничных заведений получили органы местного самоуправления – городские управы и городские думы, которые осуществляли ежегодный контроль над ними в целях обеспечения комфортных санитарных условий жильцов и обслуживающего персонала, а также мер пожарной безопасности.

Вместе с тем, поскольку в рассматриваемом нормативном правовом акте наряду с описанием основных направлений функционирования трактирных заведений были закреплены вопросы, касающиеся порядка соблюдения благочиния, то фактически указанные правила стали дополнением к Екатерининскому Уставу благочиния или полицейскому 1782 г., контроль за соблюдением которых вошел в компетенцию полиции.

Одна из главных задач гостиничных домов заключалась в необходимости учета прибывающих и убывающих жильцов. В гостиницах должны были быть специальные книги для внесения записи времени

прибытия и отбытия квартирантов. Указанные реестры были обязательны к предъявлению для осмотра полицией и другими должностными лицами. Более того, в швейцарской постоянно должны были иметься таблицы с обозначением против каждого номера фамилий лиц, их занимающих.

Представители полиции осуществляли обход гостиничных заведений с целью выявления соответствующих нарушений. Одно из таких нарушений было выявлено полицией в 1909 году в меблированных комнатах «Свет» в г. Москве на Неглинном проезде. На момент проверки одна из постоялиц проживала не в том номере, который был обозначен в домовой книге, другой постоялец вообще не был записан в домовой книге, а третья, хоть и была зарегистрирована в домовой книге, однако без отметки о том, в каком номере проживала. За нарушение учета гостей заведения содержательница меблированных комнат была оштрафована на 100 рублей<sup>1</sup>.

Кроме того, служащим гостиничных заведений запрещалось размещать клиентов в помещениях общего пользования<sup>2</sup>. Однако на практике в таких местах могли располагаться клиенты, у которых были проблемы с документами. Например, они не имели права на пребывание в городе.

Также администрации заведений запрещалось допускать в номера лиц, которые не были постояльцами заведения. Однако стоит упомянуть, что проверка документов гостей не входила в обязанности служащих гостиницы. Например, во время обхода полицией в меблированных комнатах Юнеевой сотрудниками полиции был установлен факт нахождения посторонних лиц в заведении после полуночи. Из сведений полицейского надзирателя, осуществлявшего обход, было установлено, что указанные лица, были евреями и пытались скрыться, узнав о появлении в заведении полиции, но были задержаны<sup>3</sup>.

Таким образом, регистрация вновь прибывших позволяла органам полиции осуществлять контроль за приезжими – как подданными Рос-

---

<sup>1</sup> См. более подробно: ГАРФ. Ф. 63. Оп. 29. Д. 1359. Л. 48.

<sup>2</sup> См.: Дегтярев С.О. Гостиничное дело в дореволюционной Москве (1861–1914 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2015. С. 180.

<sup>3</sup> Там же.

сийской Империи, так и иностранными гражданами – в целях выявления незаконного нахождения на территории государства, занятия незаконной политической деятельностью, шпионажем и др. С этой целью в частях велись особые книги, частные алфавитные книги населения о лицах, которым запрещен въезд или выезд из столицы; об иноверцах и др.

С появлением охранных отделений (в Санкт-Петербурге – в 1866 г., в Москве – 1880 г., по всей Российской империи – с 1906 г.) частные приставы на основе реестровых книг и иных сведений должны были отправлять докладные записки об иностранцах в указанные органы политической полиции. Кроме того, им в обязанность вменялась проверка прибывающих иностранцев на благонадежность.

Еще одно направление, с которым приходилось сталкиваться полиции, – нелегальная проституция. С 1844 года проституция была легализована. Согласно данному закону женщины, желающие заняться проституцией, должны были встать на учет во врачебно-полицейских комитетах, сдать свой паспорт и взамен получить желтый билет, который, по сути, представлял собой удостоверение личности, вид на жительство, лицензию на занятие проституцией и карту медицинского осмотра.

28 июля 1861 года вышли в свет «Правила для содержательниц тайных притонов для распутства». Представители полиции должны были следить за сохранением в таких заведениях должной тишины и благочиния. Полицейский контроль был необходим, поскольку такие заведения нередко собирали вокруг себя уголовный элемент. В части велась на это счет особая книга о распутных женщинах.

Следующее направление – надзор за домовладельцами в части строительства. Согласно положения о Санкт-Петербургской полиции, никто из домовладельцев не имел права в своем доме делать капитальных перестроек, кроме внутренних, или строить новое здание без разрешения военного генерал-губернатора. Дозволение на постройку предоставлялось квартальному надзирателю для регистрации в специальной книге.

*Особенности организации полицейского разбирательства.* До отмены крепостного права мелкие дела о правонарушениях разрешались

полицией. Выглядело это примерно следующим образом. Лицо, учинившее на улице драку или какое-либо другое бесчинство, городской (будочник) с места правонарушения вел в полицейский квартал, если это было присутственное время (утром с 9.00 до 12.00 и вечером с 18.00 до 24.00), если нет – то задержанное лицо находилось в будке городского.

В присутственное время всегда дежурил квартальный надзиратель. Туда же приглашался и добровольный помощник, который избирался обывателями квартала из своих рядов; в его обязанности входило присутствовать в качестве свидетеля при разбирательстве дела. Он ставил свою подпись на полицейском протоколе. Приглашались и другие свидетели происшествия.

Во время разбирательства городской, приведший нарушителя, докладывал об обстоятельствах дела, заслушивались свидетели, которые либо опровергали, либо соглашались с доводами городского, давали слово и самому нарушителю. Все разбирательство по делу фиксировалось письмоводителем. Затем выносилось решение. Если проступок был небольшим, то дело ограничивалось парой-другой оплеух и строгим устным внушением.

В иных случаях, когда вина обвиняемого тянула на более серьезное наказание, его приговаривали к сечению розгами – 10–20 ударов – уже в полицейской части, куда он доставлялся городовым вместе с протоколом. Экзекуции проводились в дневное время, обычно с 12.00 до 16.00 пожарными служителями части. По окончании экзекуции лицо, отбывшее наказание, расписывалось, и его отпускали<sup>1</sup>.

Разбирательство в отношении лиц, совершивших мелкую кражу, велось иным образом. Задержанного не отправляли в участок. Вместо этого городской рисовал мелом на его спине круг с крестом и вручал ему метлу для уборки улицы, где совершено правонарушение. На ночь всех нарушителей связывали веревкой и уводили в кутузку<sup>2</sup>. Наутро они мели уже у государственных зданий.

По иным делам, где не требовалось специальных познаний, разбирательство по делу велось самим квартальным надзирателем или при-

---

<sup>1</sup> См.: Дойников Ю. Судопроизводство с ...оплеухами // Щит и меч. 2013. № 1 .С. 14.

<sup>2</sup> Тюрьма, арестантская камера.

ставом. Однако тактика допроса была неизменной. Вначале шло рукоприкладство, а затем уже организовывался сам допрос с оформлением соответствующих материалов по делу. Бывали случаи, когда полицейские чины, чтобы «разговорить» подозреваемого, прибегали к более изощренным методам, например, приковывали его цепями к стулу<sup>1</sup>.

Вообще стоит отметить, что простой люд к драчливым полицейским относился лучше, чем к тем, кто применял иные способы допроса, например, держал в «клоповнике» или кормил селедкой, после которой не давал воды.

Одним из важных направлений деятельности полиции оставалась борьба с общей преступностью, нищенством и алкоголизмом.

Самыми распространенными преступлениями, которые совершались в рассматриваемый период, были обман, утаивание чужой собственности, а также кражи (в том числе и малозначительные<sup>2</sup>), мошенничество. Среди тяжких преступлений стоит отметить святотатство, убийство, грабеж и самоубийство. Большинство преступных деяний совершалось единолично либо небольшими группами. Преступность в первой половине XIX века не носила профессиональный характер. Однако все изменилось после проведения крестьянской реформы.

С отменой крепостного права был нарушен традиционный уклад жизни крестьянина. По причине безземелья основной поток крестьянского населения устремился на заработки в крупные центры – губернские города, столицы. Так, например, за 1863–1867 гг. прирост населения Нижнего Новгорода составил 44 тысячи человек. К середине 1870-х гг. здесь проживало 56 402 тыс. человек. Обосновавшись на окраинах крупных городов, бывшие крепостные постепенно сольются с преступным элементом и спровоцируют резкий рост преступности.

За 1894–1896 гг. судами было осуждено 13,8 тысяч человек. Рост преступности спровоцировало введение государственной монополии на продажу вина в 1894 году, в результате которой количество казенных винных лавок – «монополек» увеличилось в несколько раз.

С одной стороны, государство получило ощутимый доход в казну, с другой – пьянство провоцировало рост бытовых преступлений на

---

<sup>1</sup> См.: Беляков А.В., Галай Ю.Г., Лушин А.Н. Указ. соч. С. 217.

<sup>2</sup> До 30 рублей.

почве алкоголизма, а также самоубийств и хулиганства. Борьба с пьянством была возложена опять же на плечи полиции. Наблюдение за питейными лавками, погребями, трактирами, ресторанами, контроль за их работой стали одним из важных направлений деятельности околоточных надзирателей начала XX века.

*Борьба с нищенством.* Нищенство было одним из самых распространенных явлений столиц и ряда губернских городов. Например, Нижний Новгород после Москвы стоял на втором месте по числу нищих. За нищенство там в конце XIX в. задерживалось порядка 10 тыс. человек.

Стоит упомянуть, что нищенство во второй половине XIX века носило профессиональный характер. Сбор милостыни мог осуществляться под различным предлогом: в пользу церкви, «на погорелое», все зависело от фантазии просителя. При этом так называемые «просители» чаще всего имели при себе официальные документы, например, договор с церковью, от имени которой они получали право на осуществление сбора. Иногда мошенники действовали по подложным бумагам, например, подделывали удостоверения о факте пожара и др.

Следует отметить, что особенности реализации полномочий городскими полицейскими чинами на протяжении XIX века не имели особых отличий, за исключением ряда губерний. Например, на плечи нижегородской полиции после 1812 года легла обязанность наблюдать за сосланными в губернию подозрительными иностранцами и военнопленными французской армии, многие из них которых попадали на постой в Арзамасе. Так, 9 августа 1813 года туда прибыла партия из 58 военнопленных, в сентябре еще около 100 человек. Присмотр за такой категорией лиц был возложен на городничего и полицейский состав участка, где проживали военнопленные. Несмотря на выделяемое государством содержание, некоторые военнопленные занимались воровством, пьянствовали и вели себя непристойно, создавая проблемы местным жителям, которые, в свою очередь, направляли жалобы городничему. Так, например, при попытке предотвратить дебош и пьянство французскими военнопленными на одной из квартир по жалобе С. Галанина в 1813 г. пострадал квартальный надзиратель.

Особо стоит отметить участие Нижегородской полиции в охране порядка на Нижегородской торгово-промышленной ярмарке. История ярмарки насчитывает больше четырех столетий. Еще в 1641 году она была официально утверждена у стен Макарьевского монастыря, расположенного в 90 км от Нижнего Новгорода, вдоль по Волге. Нижегородская ярмарка имела исключительное значение для экономики Российской империи, поскольку на ней устанавливались цены на основные товары (чай, металл, рыбу, хлеб, муку и т. д.). В 30-е – 40-е гг. XIX в. ярмарку посетило около 15 тысяч купцов со всего мира<sup>1</sup>.

Безусловно, вся основная нагрузка по охране общественного порядка возлагалась на полицейских. Они занимались поимкой воров и разбойников, преследованием нищих и бродяг, несли обязанности по предотвращению пожаров. В конце XIX века в целях централизации полицейских усилий по поддержанию порядка был создан ярмарочный врачебно-полицейский комитет, сотрудники которого решали различные медицинские и полицейские вопросы. В 1892 году был утвержден временный штат ярмарочной полиции.

Под пристальным вниманием нижегородской полиции были цыгане, которым по Указу Правительствующего Сената в 1814 году было запрещено вести кочевой образ жизни. На полицию в соответствии с Распоряжением «О порядке содержания цыган для возвращения в подданство» была возложена обязанность по трудоустройству находящихся в губернии цыган.

Завершая рассмотрение главы, стоит отметить, что в первое десятилетие XX столетия криминогенная обстановка в Российской империи стала стремительно ухудшаться. Этому способствовал целый ряд факторов: низкий уровень социальной поддержки населения; развитие профессиональной преступности; недостатки в работе полиции.

Принятие Основных государственных законов Российской империи в 1906 году заложило начало для подготовки Министерством внутренних дел полицейской реформы. По замыслу реформаторов, направлена она была на преобразование системы управления полицией, ее устройства, видов, условий службы, направлений деятельности и

---

<sup>1</sup> В период работы ярмарки на одного нижегородца приходилось, как правило, 9 приезжих.

т. д. Намечалось также освободить полицию от выполнения функций, не связанных с борьбой с преступностью и охраной общественного порядка (объявление распоряжений властей, взыскание налогов, приведение к присяге). Планировалось увеличить штат полицейских чинов, повысить образовательный ценз и улучшить материальное положение посредством повышения жалования в три раза. Особое внимание было уделено подготовке правовой основы деятельности полиции, в которой бы учитывались дарованные Манифестом от 17 октября 1905 года права и свободы подданным государства.

Однако деятельность межведомственной комиссии по подготовке реформы полицейской системы под руководством товарища министра А.А. Макарова не принесла никаких плодов. Проекты реформы не встретили должной поддержки в Государственной Думе. В 1916 году низкое жалование, тяжелые условия и непрестижность службы в полиции способствовали разложению полицейских штатов. Принятым в 1916 г. мерам, направленным на укрепление полиции в 50 губерниях и улучшение ее материального положения, не суждено было уже реализоваться, февральская революция 1917 г. поставила окончательную точку в существовании полиции императорской России.

## ГЛАВА 3. СТАНОВЛЕНИЕ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ В ПЕРИОД 1917 Г. – 1930-Е ГГ.

### *3.1. Организация охраны общественного порядка в условиях революции 1917 года и Гражданской войны*

После Февральской революции велась активная повсеместная работа по реформированию всей правоохранительной системы, в которой прочное место занимала полиция и жандармерия. 10 марта 1917 года Постановлением Временного Правительства был упразднен Департамент полиции. В марте 1917 года были выведены за штат все бывшие полицейские.

Следуя политическим соображениям, новые органы власти стремились как можно быстрее очистить «правоохранительную систему» от полицейских чинов императорской России.

«Полиция подлежала реформированию в милицию», гласил текст телеграммы МВД Временного Правительства, при этом отмечалось, что «задача по реформированию возлагалась на органы местного самоуправления». Однако указаний, как строить народную милицию, Правительство не давало, все зависело от местной администрации.

В городах начале марта 1917 года охраной общественного порядка стали заниматься Комитеты общественной безопасности, которые, как указывалось в Положении о них, «учреждались для содействия Временному Правительству в укреплении нового государственного строя... для обеспечения общественного спокойствия на местах...»<sup>1</sup>.

Так, например, в г. Екатеринбурге такой комитет был создан 4 марта 1917 г. из представителей городской Думы, общественных организаций, рабочих и войсковых частей. При Комитете была создана комиссия и 8 секций. Секция по организации народной милиции состояла из 11 членов. Она же разработала «Наказ» и штаты милиции, которые 28 марта были утверждены Комитетом<sup>2</sup>. Практика создания комитетов общественной безопасности к лету распространилась и на сельскую местность.

---

<sup>1</sup> ЦДООСО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 270. Л. 74.

<sup>2</sup> ГАСО. Ф. 1573-р. Оп. 1. Д. 28. Л. 5.

Необходимость в срочной организации органов охраны порядка была обусловлена не только политическими условиями, но и ухудшающейся криминогенной обстановкой. В первые дни после начала Февральской революции 1917 г. на улицы для участия в многочисленных митингах и демонстрациях устремились не только служащие, рабочие, коммерсанты, студенты и пр., но и солдаты из тыловых воинских частей, фронтовики, а также дезертиры, преступники, выпущенные из тюрем и каторги. Хлынувший на улицу криминальный контингент способствовал значительному увеличению количества случаев хулиганства, воровства, умышленной порчи имущества. Все чаще стали происходить разбои и грабежи в домах и квартирах, где проживали имперские чиновники, полицейские и жандармские чины, а также крупные предприниматели.

О масштабе и характере бесчинств, которые творились в различных местностях, свидетельствуют следующие факты, описанные в Циркуляре МВД 12 мая 1917 г.

«По имеющимся в МВД сведениям, в разных местностях Государства имели место и не прекращаются поныне случаи самовольных арестов, обысков; устраниений от должностей, завладения имуществами, управлениями фабричными и заводскими предприятиями; разгромов имущества, грабежей, бесчинств, насилий над частными, должностными лицами; присвоения различными организациями принадлежащих только правительственным органам прав и полномочий, обложения населения налогами, сборами; возбуждений толпы против местных представителей власти, одной части населения против другой на почве классовой, национальной и вероисповедной розни»<sup>1</sup>.

Возникла угроза безопасности в крупных губернских и уездных городах. До выработки особого положения о «народной милиции» местным властям предлагалось создавать самостоятельно органы охраны правопорядка. Началась работа по подбору новых кадров. Вместо прежних квартальных и околоточных появлялись участковые начальники милиции, старшие милиционеры и милиционеры.

Приоритет при поступлении на службу в ряды милиции отдавался тем, кто по своим политическим взглядам и классовому положению

---

<sup>1</sup> Сборник Циркуляров МВД. Пг., 1917. С. 72, 73.

соответствовал новой политической доктрине. Поэтому начальниками уездных управлений становились бывшие начальники уездных землеустроительных комиссий, инспекторы высших училищ Министерства народного просвещения, которые ничего не смыслили в правоохранительной деятельности, но были политически благонадежными.

Личный состав Екатеринбургской милиции комплектовался путем приглашения через газету вступать в ряды милиции. Устанавливались следующие требования: возраст от 20 до 50 лет, знание грамоты и наличие рекомендации от общественной организации либо от комитета общественной безопасности.

Наряду с добровольцами штат милиции пополняли за счет военных, из эвакуированных солдат, пехотных запасных полков, получивших ранения в условиях военных действий и нестроевых полков, которые в основном несли постовую службу. В документах она получала название «Солдатская милиция»<sup>1</sup>. Отзывы о работе такой милиции со стороны вышестоящих чинов были явно нелестными.

«Военный элемент при участии в охране общественного порядка в Нижнем Новгороде не улучшил, а скорее ухудшил ее качество, так как милиционеры из солдат «откровенно заявляют, что на службе по охране города можно отдохнуть»<sup>2</sup>.

Для вновь поступивших на службу в милицию организовывались специальные курсы, длившиеся несколько месяцев.

Стоит отметить, что с марта по май 1917 года к охране общественного порядка привлекались юнкера, гимназисты, студенты.

Для охраны порядка на предприятиях была организована собственная заводская милиция. Ее финансирование осуществлялось за счет заводоладельцев.

Однако, несмотря вроде бы кажущиеся положительные сдвиги в организации работы новых органов власти по обеспечению охраны порядка, необходимо все же отметить, что отсутствие четких указаний по подбору кадров способствовало проникновению в ряды новых ор-

---

<sup>1</sup> Беляков А.В., Лушин А.Н., Смирнов С.А., Ханин С.В. Нижегородская (горьковская) милиция в 1917–1945 годы: организация и деятельность по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: монография. Нижний Новгород, 2018. С. 45.

<sup>2</sup> Горшенков Г.Н. Гвардия российской милиции. К 80-летию уголовного розыска. Сыктывкар, 1998. С. 18.

ганов охраны порядка преступного элемента. Следует отметить, что в их рядах оказалось немало лиц, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности за совершенные до 1917 года кражу, воровство, мошенничество, принятие и заклад заведомо краденого имущества, подлог, но при условии, что с момента отбытия наказания прошло не менее 5 лет<sup>1</sup>. В результате часто возникало весьма противоречивое положение – когда одни и те же лица, наделенные властными полномочиями, занимались как охраной общественного порядка, так и преступной деятельностью.

Многообразие различных органов охраны общественного порядка, которые мы наблюдаем в марте – начале апреля 1917 г., было связано с отсутствием положения о постоянной народной милиции.

Только в середине апреля 1917 г. Временное Правительство разработало проект положения о постоянной милиции. Документ был опубликован в Вестнике Временного Правительства от 20 апреля 1917 г. Таким образом, в целях пресечения массовых беспорядков, начиная с 17 апреля 1917 года, повсеместно в городах была образована народная милиция.

Организация милиции в городах строилась по принципу разделения города на участки во главе с начальниками и их помощниками. В Положении о милиции от 17 апреля 1917 г. вводился образовательный ценз в объеме гимназии для начальников милиции и их заместителей, запрещалось принимать на службу в милицию лиц, состоящих под судом и следствием. Среди идущих на руководящую должность предпочтение отдавалось лицам, имеющим высшее образование. В этой связи примечательным является текст объявления от имени Екатеринбургского комитета общественной безопасности, опубликованный в «Русских ведомостях» и содержавший следующие требования к начальнику народной милиции: «на постоянную должность начальника народной милиции с высшим, если возможно, юридическим образованием»<sup>2</sup>.

Рассмотрим основные обязанности милиции на примере г. Нижнего Новгорода:

---

<sup>1</sup> СУ. 1917. № 97. Ст. 537.

<sup>2</sup> ГАСО. Ф. 1573-р. Оп. 1. Д. 56. Л. 227.

1) охрана продуктов в торговых лавках и контроль за пунктами общественного питания (посты в местах выдачи продовольственных карточек);

2) при нарушениях в сфере продажи табака милиционеры начали составлять протоколы и направлять их в губернское акцизное управление;

3) в кинематографах наряды милиционеров должны были контролировать репертуар, чтобы там не показывали фильмов антиправославной направленности, и сообщать о нарушениях в прокуратуру;

4) следили, чтобы не случались чрезвычайные ситуации в период увеселительных мероприятий;

5) надзор за уборкой придомовой территорией;

6) наряды милиции, находящиеся по маршруту движения трамвая, должны были помогать кондукторам предотвращать переполнение транспорта;

7) изъятие алкогольной продукции; борьба с самогонварением;

8) охрана учреждений;

9) надзор за военнопленными и уведомление консулов о смерти их подданных;

10) борьба с общеуголовной преступностью;

11) борьба со спекуляцией (предотвращение скупки продовольственных товаров спекулянтами у крестьян)<sup>1</sup>.

Вопросы обеспечения милиции решались очень медленно. Обеспечение оружием милиции шло по остаточному принципу. На вооружении милиции находились револьверы и винтовки. При этом, оружие как правило, выдавалось только тем милиционерам, которые отправлялись на выполнение служебных обязанностей<sup>2</sup>.

Как и полиция, милиция Временного Правительства имела свои знаки различия. Так, в своем приказе № 1 начальник Екатеринбургской городской милиции Н.Н. Надеждин определил следующие знаки различий: низший милиционер должен носить на левой руке красную повязку с буквами Е.Н.М. и номер; районные наблюдатели – красную повязку с одним белым просветом; помощники участковых начальни-

---

<sup>1</sup> ГАСО. Ф. 62. Оп. 1. Д. 625. Л. 92.

<sup>2</sup> ГАСО. Ф. 62. Оп. 1. Д. 625. Л. 92.

ков милиции – красную повязку с двумя белыми просветами; участковые начальники милиции и помощник Екатеринбургского начальника – три просвета; начальник милиции – четыре просвета.

Что касается денежного обеспечения, то лидер партии большевиков В.И. Ульянов (Ленин) отмечал тот факт, что Временное правительство поначалу не проявляло желания узаконить оплату служебной деятельности милиционеров, выполнявших свои служебные обязанности, по сути, на общественных началах<sup>1</sup>.

Лишь с принятием положения о милиции 1917 г. был решен вопрос о денежном довольствии. Все расходы на содержание народной милиции в городе и уезде брали на себя местные органы власти в размере сумм, которые расходовались на казенную полицию. Таким образом, оклады служащих милиции, штаты милиции оставались такими же, как и в бывшей полиции. Так, например, оклады содержания начальников милиции сохранялись на 1917 г. в размере, установленном на содержание исправников и полицеймейстеров<sup>2</sup>.

Февральская революция и приход к власти Временного Правительства открыли возможность для партии большевиков выйти из подполья.

В дни Февральской революции только в городе Екатеринбурге рабочие освободили политических заключенных, среди которых были члены Екатеринбургского комитета большевиков во главе с И.М. Малышевым. 12 партийных организаций, насчитывающих в общей сложности 306 человек, вышли из подполья, под их руководством стали создаваться Советы рабочих и солдатских депутатов – будущих органов нового Советского государства.

Советы рабочих и солдатских депутатов, организованные большевиками на части территории Российской империи, сосредоточили в своих руках всю полноту власти. Так, например, произошло на Среднем Урале. Но и здесь, как и везде, сложилось двоевластие. На одной стороне – губернские комиссары Временного Правительства, на другой – Советы рабочих и солдатских депутатов.

---

<sup>1</sup> См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. М.: Изд-во политической литературы, 1977. Т. 31. С. 41.

<sup>2</sup> Циркуляр МВД от 29 апреля 1917 г. // Сборник Циркуляров МВД. Пг., 1917. С. 69–70.

Таким образом, возникшее двоевластие, характерное для данного периода, способствовало созданию большевиками своих органов охраны порядка в противовес правительственным Комитетам общественной безопасности и гражданской милиции, в рабочих окраинах и заводских поселках создавались отряды Красной гвардии, а также рабочей милиции.

На Урале в начале марта 1917 г. отряды рабочей милиции – дружины – были организованы в Сысерти, Алапаевске, Невьянске, на предприятиях акционерного общества Северных заводов. В Екатеринбурге – на заводах братьев Злоказовых, Верх-Исетском, Монетном и др. Формировались они на добровольных началах из наиболее преданных делу революции рабочих, имеющих соответствующие рекомендации от партии, Совета, членов профсоюза. Финансировалась она, в основном, заводоуправлениями, за счет рабочих касс взаимопомощи.

Формально фабрично-заводская милиция включалась в состав милиции Временного Правительства, но фактически действовала самостоятельно, защищая интересы трудящихся.

Красногвардейские отряды, возникшие после июльских событий и корниловщины существенно отличались от рабочей милиции, хотя, как и последняя, создавались рабочими. Если рабочая милиция создавалась для охраны порядка, то перед Красной Гвардией ставилась уже иная задача – защита революционных завоеваний и борьба с контрреволюцией.

В.С. Скробов отмечал, что при приеме в рабочие дружины и Красную Гвардию строго соблюдался классовый принцип, вследствие чего отряды имели однородный социальный состав: в сельских районах основу дружин и комитетов общественной безопасности составляла беднота, а в городах и рабочих поселках – горнозаводские рабочие<sup>1</sup>.

Красная Гвардия создавалась по производственно-территориальному принципу, и в большинстве случаев ее отряды формировались по армейской системе построения, которая предполагала разделение на взводы, роты, батальоны. Фактически, опыт, накопленный рабочими в рамках организованных рабочих дружин в пер-

---

<sup>1</sup> См.: Скробов В.С. Большевики Урала и строительство Красной Гвардии // Из истории партийных организаций Урала: сб. № 120. Свердловск, 1971. С. 15.

вые дни после Февральской революции, способствовал довольно эффективной их деятельности в отрядах Красной Гвардии и в дни после Октябрьской революции.

В завершение отметим, что крушение Российской империи и последующая за ним ликвидация Департамента полиции постановлением Временного правительства от 10 марта 1917 года сразу же поставили на повестку дня вопрос о поддержании общественного порядка на улицах уездных и губернских центров.

На первоначальном этапе в начале 1917 года население городов и сел Российской империи фактически взяло на себя выполнение функций по обеспечению общественного порядка. Однако, как показали события, установившееся двоевластие Временного правительства и местных Советов осенью 1917 года не способствовало их эффективному исполнению.

Уральские милиционеры в 1917 году участвовали в политических репрессиях против сторонников свергнутой династии Романовых пресекали случаи саботажа со стороны царских чиновников и коммерсантов, осуществляли контроль за производством и распределением продуктов, а также боролись с бандитизмом. Однако малочисленный состав народной милиции не справлялся с участвовавшими кражами, грабежами и разбоями, в связи с чем наряду с милиционерами патрульную службу стали нести казаки и воинские команды.

Для пресечения деятельности активизировавшихся в городе уголовных банд и воровских шаек в подчинение начальника милиции каждого участка г. Екатеринбурга для несения патрульной службы, по распоряжению начальника Екатеринбургского гарнизона Маковца, направлялось по 20 вооруженных солдат<sup>1</sup>.

С низложением Временного Правительства осенью 1917 года началась новая эпоха в развитии отечественных сил правопорядка.

28 октября 1917 г. глава нового органа государственной власти в сфере внутренних дел – НКВД Советской России А.И. Рыков по телеграфу провозгласил о создании рабочей милиции – народных органов охраны правопорядка. Пока шел процесс упрочнения советской власти на местах до середины 1918 г., милиция не имела четкой органи-

---

<sup>1</sup> ГАСО. Ф. 62. Оп. 1. Д. 636. Л. 25.

зации в масштабах нового Советского государства. Местные советы рабочих и солдатских депутатов, в чье подчинение входила рабочая милиция в качестве специального подотдела (народной советской охраны), сами определяли структуру ее органов, состав, методы и формы работы<sup>1</sup>.

Лишь в октябре 1918 г. совместным Постановлением НКВД и НКЮ была принята инструкция «Об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции», определившая ее правовое положение как исполнительного органа Рабоче-Крестьянской Центральной власти на местах, подчиненного в своей деятельности местным советам и НКВД<sup>2</sup>.

Обозначенный в данной Инструкции принцип подчинения милиции, наряду с НКВД, советам был продиктован необходимостью контроля за тщательным отбором в милицию (часто подбор в милицию осуществлялся без учета способностей человека, его политической зрелости и благонадежности)<sup>3</sup>, а также организации более тесного контакта между органами милиции и органами Советской власти в целях укрепления законности и революционного порядка на местах.

В годы Гражданской войны усиливается специализация милиции, появляются аппараты уголовного розыска, водная, железнодорожная, промышленная милиция.

11 сентября 1920 г. вышел в свет Приказ № 1 с объявлением копии приказа Реввоенсовета и Народного Комиссариата Внутренних Дел № 1735/328с от 6 сентября 1919 г. «Об объединении вспомогательных войск в один общий вид – Войска внутренней службы». Согласно данному приказу для успешного выполнения задач ВОХР все войска, имеющие назначением охрану, поддержание порядка обеспечения исполнения распоряжений Правительства – караульные, желдоробороны, желдормилиции, водмилиции, как на фронтах, так и в тыловых округах, были объединены с войскам ВОХР в один общий вид Войск внутренней службы, которые подчиняются Наркомму внутренних дел<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Лениздат, 1973. С. 46–47.

<sup>2</sup> СУ. 1918. № 75. Ст. 813.

<sup>3</sup> ГАСО. Ф 511. Оп. 1. Д. 77. Л. 92.

<sup>4</sup> РГВА. Ф. 42. Оп. 1. Д. 1426. Л. 1–3. URL: <http://rgvarchive.ru/dzdoc8.shtml>

Однако с начала 1921 г. статус водной и железнодорожной милиции меняется. Согласно Приказу по войскам ВЧК и милиции Республики № 111с/12 от 28 февраля 1921 г. железнодорожная и водная милиция вошла в состав войск ВЧК и стала находиться в полном подчинении командующего войсками ВЧК и начальника милиции республики. Основанием служили п. 1 и 9 Постановления СТО от 19 января 1921 г.<sup>1</sup>

Только 31 марта 1921 г. согласно Приказу № 229/с по войскам ВЧК подразделения железнодорожной и водной милиции были переведены в ведение Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции и выведены из подчинения войск ВЧК<sup>2</sup>.

В соответствии с требованиями военного положения в стране была проведена перестройка органов милиции по образцу подразделений и частей Красной Армии. Декретом СНК от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции» определялась роль милиции как вооруженного государственного исполнительного органа. Милиция переводилась на государственный бюджет, вводилось обязательное обучение военному искусству и воинская дисциплина. Части милиции, находящиеся в районе боевых действий, могли привлекаться по соглашению реввоенсоветов армий и фронтов с исполнительными комитетами к участию в боевых действиях совместно с Красной Армией.

10 мая 1920 г. в Екатеринбургской губернии был создан запасной полк Красных Уральских милиционеров, в состав которого вошла вся губернская милиция. В сентябре полк был реорганизован в 47 Отдельную милиционную бригаду. С организацией бригады вся структура губернской милиции была разделена на два аппарата: административно-действующий (проведение в жизнь декретов советской власти) и военно-оперативный, действующий как регулярная войсковая часть (ликвидация контрреволюционных выступлений (в т.ч. кулацких восстаний), бандитских шаек и др.).

10 июня 1920 г. декретом ВЦИК было утверждено «Положение о рабоче-крестьянской милиции», которое закрепило организационное построение и правовой статус советских органов охраны правопоряд-

---

<sup>1</sup> РГВА. Ф. 16011. Оп. 1. Д. 21. Л. 225–225(об). URL: <http://rgvarchive.ru/dzdoc9.shtml>

<sup>2</sup> РГВА. Ф. 16011. Оп. 1. Д. 21. Л. 361. URL: <http://rgvarchive.ru/dzdoc10.shtml>

ка. Согласно § 3 Рабоче-крестьянской милиции как вооруженному исполнительному органу присваивалось значение вооруженных частей особого назначения<sup>1</sup>.

Подводя итоги, отметим, что в годы Гражданской войны основными задачами милиции явились проведение в жизнь декретов советской власти, борьба с открытыми вооруженными выступлениями против советской власти, дезертирством, самогоноварением, пьянством, спекуляцией, грабежами и убийствами, борьба с детской беспризорностью.

Деятельность советской милиции на Урале, а особенно в Екатеринбурге, в годы Гражданской войны, была высоко оценена Советским правительством, что нашло свое отражение в приказе от 28 апреля 1921 г. № 77: «В борьбе с контрреволюцией и бандитизмом Екатеринбургская милиция проявила себя как истинная защитница прав трудящегося пролетариата»<sup>2</sup>.

### ***3.2. Становление института участковых уполномоченных в 1920-е гг.***

Становление службы по охране общественного порядка в Советской России было осложнено трагическими событиями Гражданской войны, в ходе которой многие работники РКМ в рамках периодически проводимых мобилизаций были вынуждены принимать участие в боевых действиях в составе частей Красной Армии. Милиционеры также принимали участие в разгроме антисоветских банд и повстанческих отрядов в 1920–1922 гг.

На этом фоне восстановление службы, аналогичной по своим функциям околоточным надзирателям до революции 1917 года, происходило на местах по мере стабилизации военно-политической обстановки в том или ином регионе РСФСР. Например, в Екатеринбургской губернии циркуляром начальника губернской милиции Борхаленко от 14 октября 1921 года работникам РКМ было предписано за-

---

<sup>1</sup> СУ. 1920. № 7. Ст. 371.

<sup>2</sup> Трофимов А. Ко всем бурям лицом. Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1971. С. 43–44.

ниматься обеспечением сбора продналога, заготовкой дров для нужд железнодорожного транспорта, а также содействовать восстановлению промышленных предприятий<sup>1</sup>.

Сбор продовольственного налога в начале 1920-х гг. проходил весьма сложно, поскольку многие крестьяне воспринимали его как прежнюю продразверстку и поэтому стремились уклоняться от его уплаты. Неплательщики продналога привлекались волостными милиционерами к административному аресту на срок до 7 суток, а в случае дальнейшего сопротивления таких крестьян отдавали под суд. Например, в Ярославском уезде по итогам 1923/1924 хозяйственного года (он завершился после уборки урожая осенью следующего года) по этим причинам арестам подверглись около 2 тыс. крестьян, причем из них более 1300 были привлечены к уголовному наказанию<sup>2</sup>.

Следует отметить, что и в других уездах и губерниях РСФСР существовала аналогичная практика. Поскольку многие сельские волостные милиционеры являлись уроженцами тех же уездов, где они проходили службу, они для сохранения лояльного к себе отношения со стороны односельчан были вынуждены избирательно подходить к вопросу о привлечении их к административной или дисциплинарной ответственности. Часто решение принималось под влиянием личных мотивов милиционеров, безусловно, оно обуславливалось острым социальным противостоянием сельской бедноты и кулачества.

Тогда решение проблем по восстановлению экономики Советской России объективно не могло обойтись без принудительного соблюдения трудовой повинности населения Екатеринбургa и Екатеринбургской губернии.

Такие распоряжения были обусловлены острой необходимостью восстановления транспортных перевозок, обеспечения городов продовольствием и возобновления промышленного производства на Среднем Урале, где еще недавно проходили ожесточенные бои Гражданской войны. Только после преодоления первых трудностей восстановительного периода на Среднем Урале (а крупномасштабные бои и

---

<sup>1</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 15. Л. 130–130 об.

<sup>2</sup> 1920-е годы. Милиция первых лет советской власти. URL: <https://76.мвд.рф/300-лет-российской-полиции/history/7>

разгром крупных антисоветских восстаний здесь завершились только к весне 1921 года) начался процесс восстановления службы по охране общественного порядка.

Возрождение службы по охране общественного порядка началось с введения новой должности начальника районной милиции – городского районного начальника (начальника участка), согласно Инструкции, утвержденной в мае 1920 года начальником Екатеринбургской губернской милиции Борхаленко<sup>1</sup>.

Согласно данной Инструкции начальники района или участка были обязаны подчиняться начальнику уездной (городской) милиции, поддерживать порядок во вверенной им территории, принимать жалобы граждан на действия работников РКМ, не менее 2 раз в месяц объезжать свой район (участок) с целью проверки несения службы работниками РКМ, следить за деятельностью заградительных отрядов<sup>2</sup>, контролировавших сбор и транспортировку продналога в губернии. С этой целью в подчинение начальникам района (участка) выделялись помощники – старшие и младшие милиционеры<sup>3</sup>.

Следует отметить, что тогда на городскую милицию были возложены обязанности по контролю за соблюдением правил торговли в связи с введением новой экономической политики.

Новый начальник Екатеринбургской губернской милиции П.Г. Савотин в своем приказе за № 35 от 2 ноября 1921 года отмечал «...индифферентное отношение со стороны органов милиции по привлечению к ответственности граждан за нарушение декретов, распоряжений и приказов»<sup>4</sup>. В частности, в приказе указывалось, что недопустимо организовывать торговлю на улицах, тротуарах, садах и скверах г. Екатеринбурга. Вместе с тем милиционеры допускают торговлю на базарах и площадях со стороны перекупщиков, прасолов (оптовых скупщиков мяса, рыбы, скота и сельскохозяйственного сырья).

Так же П.Г. Савотин отмечал, что милиционерами допускались нарушения правил продажи битой птицы и мяса – они продавались без

---

<sup>1</sup> ГААОСО. Ф. 2 Р. Оп. 130. Д. 15. Л. 5.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> ГААОСО. Ф. 13 Р. Оп. 145. Д. 11. Л. 9.

печати «микроскопической станции» (так написано в приказе № 35. – Авт.), а многие торговцы не имеют квитанции о торговом сборе<sup>1</sup>. Справедливости ради, необходимо отметить, что количество торговцев в Екатеринбургской губернии и в самом городе после начала новой экономической политики значительно возросло, к чему екатеринбургская милиция оказалась не готова.

В этот исторический период органы РКМ в городе Екатеринбурге и в Екатеринбургской губернии только начинали формироваться, поэтому даже если работники милиции в Екатеринбурге тогда стали бы контролировать соблюдение правил торговли, то им эта задача оказалась бы явно не по силам. В торговле принимало участие большинство горожан, постоянно пополнявшееся жителями из близлежащих заводских поселков и деревень. Милиционеров тогда просто физически не хватало для того, чтобы охватить все улицы и площади города.

16 февраля 1922 года была принята Инструкция волостным милиционерам, которая в Екатеринбург была прислана за подписью заведующего Главным Управлением РКМ РСФСР М.И. Васильева-Южина<sup>2</sup>. Согласно этому документу волостные милиционеры были обязаны подчиняться распоряжениям начальников районных управлений РКМ, охранять общественный порядок. Особое внимание уделялось защите детей, а также контролю за соблюдением трудового законодательства.

Волостные милиционеры самостоятельно не имели права отлучаться из населенных пунктов, где они проживали, их выезд за пределы села или волости допускался только для исполнения служебных обязанностей. Они обязаны были оказывать всяческое содействие представителям органов Советской власти, вежливо обращаться с гражданами и внимательно относиться к их запросам и просьбам, чтобы заслужить доверие населения<sup>3</sup>.

Волостным милиционерам предписывалось задерживать и отправлять в районные управления РКМ всех нарушителей общественного порядка, в том числе и тех, кто выпрашивал милостыню. Волостные

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 15.

<sup>3</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 14.

милиционеры должны были знать все географические особенности своих подведомственных территорий, расположение и количество хозяйственных и коммерческих объектов.

Кроме того, им предписывалось знать своих коллег по соседним волостям и селам и при необходимости оказывать им помощь при поведении оперативно-розыскных мероприятий.

Особое внимание волостных милиционеров обращалось на пресечение стрельбы в населенных пунктах, а также на меры по обеспечению безопасности людей при угрозе встречи с безнадзорным крупным рогатым скотом, при возникновении пожара, наводнения<sup>1</sup>.

Волостным милиционерам также предписывалось осуществлять контроль за соблюдением правил безопасности на дорогах, на водном транспорте при пересечении рек или озер. От них также требовалось пресекать массовые скопления людей с целью совершения драк, развратных действий, пресекать пьянство, азартные игры (в карты, игральные кости, «ремешок», «орлянку» и т. п.)<sup>2</sup>.

Использовать физическую силу волостным милиционерам предписывалось только после проведения ими уговоров по отношению к правонарушителям, а также при невозможности успокоить нарушителей общественного порядка мирным путем или при оказании ими сопротивления работникам милиции.

Волостные милиционеры были обязаны пресекать незаконную торговлю спиртом, самогоном, ядовитыми веществами, патронами и оружием, самогонные аппараты, оружие, боеприпасы, яды и химические реактивы предполагалось конфисковывать и доставлять в распоряжение начальника районной милиции<sup>3</sup>. Следует отметить, что борьба с самогоноварением шла с переменным успехом. Например, в Ярославской губернии в течение 1923/1924 хозяйственного года волостными и городскими милиционерами, при активном участии участковых надзирателей было осуществлено 11670 обысков, в ходе которых

---

<sup>1</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 14 об.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 15.

за самогоноварение к уголовной ответственности было привлечено 9644 человека<sup>1</sup>.

Это были весьма внушительные масштабы, если учесть, что население Ярославской губернии тогда не превышало 1 млн человек, причем значительная часть мужского населения находилась длительное время на отхожих промыслах в сельской местности, а также на заработках в крупных городах европейской части России. Иными словами, только за самогоноварение в Ярославской губернии в 1924 году было привлечено к уголовной ответственности около 1 % всего населения, среди которого доля взрослых мужчин не превышала тогда 20 %<sup>2</sup>.

На волостных милиционеров возлагались обязанности по разъяснению каждому хозяину дома правил пожарной безопасности, которые предполагали своевременный ремонт и чистку печных дымоходов, соблюдение правил сушки льна и пеньки, использования костров в полях и в лесной местности. Они же были обязаны следить за поведением крестьян в лесах и пресекать случаи незаконной вырубki леса.

Волостные милиционеры были обязаны оказывать помощь заблудившимся, душевнобольным и заболевшим людям, а также беспризорным детям. Всех этих лиц предписывалось доставлять в ближайший медицинский пункт. В случае обнаружения у больных признаков эпидемического заболевания волостные милиционеры были обязаны незамедлительно сообщать начальнику районного отдела РКМ.

Аналогичные действия предполагались при обнаружении признаков падежа скота<sup>3</sup>.

Волостные и городские милиционеры привлекались для проведения различных кампаний против Русской Православной Церкви. Эти акции особенно активизировались в начале 1920-х гг. во время массового голода в стране, когда для приобретения хлеба за рубежом Советское правительство прибегло к конфискации церковного имущества. Милиционеры тогда участвовали в описи изъятого имущества у церквей и его охране и транспортировке в губернские центры. Участ-

---

<sup>1</sup> 1920-е годы. Милиция первых лет советской власти.

<sup>2</sup> Всесоюзная перепись населения 1926 года. URL: <http://elib.uraic.ru/handle/123456789/12868>

<sup>3</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 15.

ковые надзиратели осуществляли негласный надзор за деятельностью различных религиозных общин и сект, привлекали православное духовенство к различным видам ответственности – от ареста до ссылки в концентрационные лагеря<sup>1</sup>.

В случае обнаружения тел мертвых людей волостные милиционеры были обязаны немедленно организовать охрану места обнаружения трупа и не допускать к нему лиц, не причастных к проведению следствия и дознания<sup>2</sup>.

Организация службы волостных милиционеров в сельской местности вплоть до конца 1930 г. (начиная с момента ликвидации НКВД РСФСР и реорганизации Рабоче-Крестьянской милиции 15 декабря 1930 года и заканчивая ее передачей в ведомство ОГПУ СССР) осуществлялась под полным административным контролем местных органов власти – районных и волостных исполнительных комитетов советов.

Среди волостных милиционеров выделялись должности старших и младших милиционеров. Все эти должностные лица были обязаны постоянно находиться непосредственно в районном или в волостном центре и выполнять все распоряжения работников партийно-советского аппарата.

Следует отметить, что до 2/3 советских чиновников в течение всего периода 1920-х гг. являлись лицами, демобилизованными с военной службы из Рабоче-Крестьянской Красной Армии (РККА) после окончания Гражданской войны. При этом многие из них в своей повседневной практике применяли усвоенные ранее методы «военного коммунизма», что приводило к систематическому превышению служебных полномочий.

Сложившаяся социально-политическая ситуация отражалась и на деятельности работников милиции, которых местные и центральные власти страны тогда рассматривали как резерв Красной Армии и поэтому стремились использовать для решения многих хозяйственно-бытовых, а также социально-политических задач, непосредственно не относящихся к функции охраны общественного порядка. Это уборка и

---

<sup>1</sup> 1920-е годы. Милиция первых лет советской власти.

<sup>2</sup> ГААОСО. Ф. 4 Р. Оп. 130. Д. 16. Л. 15.

озеленение улиц, вывоз мусора, ремонт дорог и мостов, организация митингов и демонстраций, субботников, спортивных праздников и др.

Безусловно, милиция всегда обязана обеспечивать порядок и общественную безопасность во время массовых мероприятий. Но возложение на нее хозяйственно-бытовых задач значительно снижало престиж милиционеров и способствовало усилению текучести кадров.

Организация несения службы волостных милиционеров была далека от того, чтобы оперативно контактировать с населением. Все волостные милиционеры постоянно находились в волостном центре, причем территория волости изначально, в течение 1920-х гг., на участки не подразделялась. Милиционеры командировались в села и деревни по мере необходимости. Это обстоятельство препятствовало проведению профилактической работы с населением.

В ряде областей РСФСР волости были распределены на милицмейские участки. В данном случае они постоянно были в разъездах, и утрачивалась связь с органами управления, начиная уже на волостном уровне.

Наиболее оптимальной формой управления стала следующая – управление волостной милиции постоянно находилось при управлении и исполкоме, а волостные милиционеры несли дежурство при местных сельсоветах. В данном случае не утрачивалась как обратная связь с населением, так и система управления всей милиции в области. Милиционеры, несущие службу на милицмейских участках, стали называться участковыми или старшими участковыми милиционерами – эти должности занимали, соответственно, младшие и старшие милиционеры.

Название «участковые надзиратели», первоначально принятое для обозначения изучаемой нами службы в рамках РКМ 17 ноября 1923 года, было изменено 13 февраля 1930 года приказом по НКВД РСФСР № 109 на «участковые инспекторы». Именно так стала называться категория работников советской милиции, осуществлявшая функцию непосредственной деятельности среди населения по охране общественного порядка.

До 1930 года младшие волостные милиционеры не имели полномочий по проведению дознавательных мероприятий, что значительно

сдерживало ход следствия и не позволяло повысить раскрываемость преступлений, совершаемых в сельской местности. Данную ситуацию значительно улучшило Положение об участковом инспекторе, которое было принято 31 мая 1930 года. В этом положении дополнительно уточнялся правовой статус сельских участковых инспекторов, чьи полномочия в области дознания теперь стали идентичными участковым инспекторам в городской местности<sup>1</sup>.

Работники РКМ в условиях новой экономической политики оказались в весьма сложных материальных условиях. Например, в 1923 году уральские милиционеры вместо формы получали ткань, а вместо обуви – кожаный материал, которые затем необходимо было за свой счет раскроить и пошить у частных портных и сапожников.

Поскольку даже этих материалов на всех не хватало, до лета 1924 года многие милиционеры Уральской области продолжали носить собственную одежду и обувь<sup>2</sup>.

Милиционеры были слабо вооружены – в основном винтовками различных систем, револьверов не хватало, а из-за нехватки боеприпасов, которые приходилось покупать за свой счет, летом 1924 года ряд волостных милиционеров в Уральской области даже отказались выходить на службу<sup>3</sup>.

Только в 1932 году, в связи с передачей милиции в ведомство ОГПУ СССР, недостатки в снабжении оружием и боеприпасами были преодолены, а в местных органах РКМ было принято на вооружение однотипное оружие и боеприпасы<sup>4</sup>.

Служба участковых была связана с постоянным перемещением по подведомственной территории. Особенно много приходилось преодолевать расстояний волостным милиционерам. В условиях хронического недостатка средств у местных Советов на содержание коней, по-

---

<sup>1</sup> Положение об участковом инспекторе милиции в сельских местностях: утв. НКВД РСФСР 31 мая 1930 г. № 300. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=45725>

<sup>2</sup> См.: Фирсов И.Ф. Правоохранительные органы Тюменского региона в период военного коммунизма и перехода к новой экономической политике. Тюмень: Тюменский юрид. ин-т МВД России, 2005. С. 63.

<sup>3</sup> ЦДООСО. Ф. 4. Оп. 2. Д. 70. Л. 85.

<sup>4</sup> ГАСО. Ф. Р-854. Оп. 1. Д. 9. Л. 2.

купку седел и фуража им приходилось ограничивать расстояния во время объездов волостей, а необходимый фураж приобретать за свой счет у частных владельцев<sup>1</sup>.

В целом обеспеченность конским составом подразделений РКМ в Уральской области в годы нэпа не превышала 60 %<sup>2</sup>.

Все эти обстоятельства, вынуждавшие работников РКМ нести службу фактически за свой счет, заставляли многих из них идти на превышение служебных полномочий, приводили к массовому увольнению. Чтобы сохранить хотя бы часть сотрудников, местные власти пошли на сокращение штатной численности, чтобы увеличить денежные оклады оставшимся на службе милиционерам<sup>3</sup>.

Тем не менее, преодолеть текучесть кадров в органах РКМ в Уральской области не удалось. На протяжении всех 1920-х гг. и начала 1930-х гг. за первые 6 месяцев службы увольнялась примерно треть работников милиции, а по истечении трех лет на службе оставалось всего 25 % поступавших на службу. В результате, в среднем укомплектованность личным составом органов РКМ в Уральской области составляла не более 50 %<sup>4</sup>.

Самая высокая нехватка кадров складывалась на уровне волости. Согласно норме обслуживания населения в СССР один милиционер должен был приходиться на 3 тысячи граждан. В 1926 году на 1 милиционера в Уральской области в среднем приходилось 4739 человек в сельской местности. При этом в Кунгурском округе Уральской области один милиционер в самом окружном центре обслуживал 1200 человек и 4907 – на селе. В Челябинском округе Уральской области на одного волостного милиционера приходилось 8877 жителей<sup>5</sup>.

В.В. Шведов отмечает, что высокая текучесть кадров, связанная с неудовлетворительным состоянием материального обеспечения работников РКМ приводила к тому, что на службу часто приходили лица, искавшие возможность использования статуса милиционера в лич-

---

<sup>1</sup> ЦДООСО. Ф. 4. Ф. 4. Оп. 2. Д. 61. Л. 130.

<sup>2</sup> ЦДООСО. Ф. 4. Уральский областной комитет ВКП (б). Оп. 2. Д. 70. Л. 227.

<sup>3</sup> Музей истории ГУ МВД России по Свердловской области. Коллекция документов. Оп. 1. Д. 6. Л. 78.

<sup>4</sup> ЦДООСО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 11. Л. 82.

<sup>5</sup> ГАСО. Ф. Р-854. Оп. 1. Д. 19. Л. 17 об.

ных корыстных интересах. Особенно часто происходило сезонное увольнение милиционеров со службы в сельской местности, которое в Уральской области в 1927 году составило 76 %<sup>1</sup>.

В течение 1923–1927 гг. в РСФСР и в других союзных республиках проводилась серия территориально-административных преобразований, связанных с отказом Советского правительства от прежнего деления страны на губернии, уезды и волости. В течение этого периода формировалась новая территориально-административная структура государства, которое теперь внутри союзных республик делилось на края, области, автономные области, а на следующей ниже ступени иерархии – на округа и районы.

Преобразования напрямую коснулись компетенций, прав и полномочий службы участковых, поскольку прежние административные и даже политико-административные границы в значительной мере изменились. В результате преобразований расширилась география многих прежних участков и районов, сменилась подведомственности многих населенных пунктов.

Эти преобразования по времени частично совпали с реорганизацией в 1924–1925 гг. и самих органов РКМ, в ходе которой были проведены организационно-штатные сокращения прежних губернских и уездных подразделений уголовного розыска, а их функции были переданы в ведение местной милиции. Главной целью преобразований НКВД РСФСР была оптимизация штатной структуры, сокращение на 50 % штатной численности, что предполагало экономию бюджетных средств на содержание милиции. Однако они привели к усилению текучести кадров в советской милиции в середине 1920-х гг. до 60 % штатного расписания.

К сожалению, деятельность милиции во второй половине 1920-х – начале 1930-х гг. была осложнена этой неразрешимой проблемой. Например, в Ярославском округе в течение 1928 года было уволено 168

---

<sup>1</sup> См.: Шведов В.В. Социальное и материально-техническое обеспечение сотрудников милиции и уголовного розыска Уральской области (1920-е – первая половина 1930-х гг.) // Гуманитарные научные исследования. 2015. № 11. URL: <https://human.snauka.ru/2015/11/12973>

работников РКМ, при этом штатная численность милиции тогда составляла в этом же округе 199 работников<sup>1</sup>.

Таким образом, значительная часть милиционеров имела стаж службы менее одного года, что, безусловно, негативно сказывалось на их компетентности и профессионализме<sup>2</sup>.

Данную проблему в Ярославской губернии (после 1925 года – Ярославском округе) стремились решить посредством подготовки кадров в школе подготовки младшего состава РКМ. Но эта образовательная организация выпустила в 1924 году только 66 специалистов, причем 38 из них вскоре уволились со службы<sup>3</sup>.

Еще одной причиной текучести кадров в РКМ хронического и системного характера в течение всех 1920-х гг. были периодические чистки личного состава, проводившиеся с целью увольнения из милиции «классово чуждых элементов», которые рассматривались в качестве потенциальных врагов Советского государства.

Первая волна чисток проводилась в 1922–1923 г., вторая волна – в 1929–1930 гг. В ходе проведения каждой кампании кадровых чисток тогда по РСФСР в среднем было уволено от 15 до 20 % личного состава РКМ<sup>4</sup>.

Помимо социально-политических причин увольнения, работники РКМ подвергались чисткам по таким основаниям, как получение взятки, растрата, превышение служебных полномочий. Например, в Ростовской области в 1924–1925 гг. из органов милиции было уволено 78 человек. Из них за халатное отношение к службе – 23, за растраты, присвоение государственных средств и получение взяток – 10, превышение полномочий – 12 работников РКМ<sup>5</sup>.

Повсеместно в стране отмечалась проблема низкой служебной дисциплины среди милиционеров, и особенно – появление в нетрезвом виде на службе и в общественных местах. Состояние алкогольного опьянения часто провоцировало милиционеров на совершение должностных преступлений. Например, А.Г. Тепляков, исследовав-

---

<sup>1</sup> 1920-е годы. Милиция первых лет советской власти.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

ший историю органов ВЧК-НКВД-ОГПУ на основе фондов Государственного архива Новосибирской области, указал в качестве примера совершения преступлений участковыми милиционерами при выполнении служебных обязанностей следующие факты. В Новосибирской области участковый инспектор первого отделения милиции Зибров вместе с одним из членов бригады был уличен в организации вооруженных грабежей. В 1935 году в Барнауле был приговорен к расстрелу милиционер, совершивший тройное убийство с ограблением<sup>1</sup>.

В начале 1930-х гг. служба участковых инспекторов милиции находилась в сложном положении. Все подразделения РКМ тогда подвергались реорганизации в связи ликвидацией НКВД РСФСР и согласно Постановлению ВЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г.<sup>2</sup> были переданы в ведение местных исполкомов Советов. В связи с началом массовой коллективизации участковые инспекторы стали привлекаться для составления списков крестьянских семей, предполагаемых к выселению в качестве спецпоселенцев, а также тех, кто обвинялся в антисоветской пропаганде и выступал против образования колхозов, – кулаков и так называемых подкулачников.

Учитывая, что значительная часть участковых в сельской местности проживали среди своих односельчан и являлись многим из них родственниками, можно понять, почему во многих селах и деревнях на первых порах темпы коллективизации и масштабы раскулачивания не устраивали партийно-советских чиновников.

В ходе кампаний по массовой коллективизации в сельских отделениях РКМ стали неизбежны и кадровые чистки по социально-политическим принципам. Они обострили и без того сохранявшийся в течение всех 1920-х гг. кадровый голод, что привело дезорганизации работы по охране общественного порядка, прежде всего – в сельской местности.

Участковые инспекторы в городах страны также испытывали колоссальные перегрузки в своей работе, поскольку им пришлось ста-

---

<sup>1</sup> См.: Тепляков А.Г. Опричники Сталина. М.: Яуза; Эксмо, 2009. С. 118–119.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик» // СЗ СССР. 1930. № 60. Ст. 640. URL: <https://istmat.org/node/51444>

вить на учет значительные массы крестьян, устремившихся на стройки промышленных предприятий в годы первой пятилетки (1928–1932 гг.). В целях упорядочивания потока рабочих рук в декабре 1932 г. была введена новая паспортная система<sup>1</sup>.

Участковые инспекторы в связи с созданием новой системы учета населения теперь стали активно включаться в работу вновь создаваемых паспортных столов. В связи с разрастанием масштабов политических репрессий в стране также обострилась и проблема детской преступности, поскольку несовершеннолетние дети часто оказывались безнадзорными и даже беспризорными. Эти проблемы также осложняли повседневную деятельность участковых инспекторов милиции в городах и рабочих поселках, поскольку в деревнях при сохранении общинного уклада дети репрессированных достаточно быстро получали опеку и надзор со стороны близких или дальних родственников. А вот в крупных промышленных новостройках, где концентрировались выходцы из разных районов страны, беспризорность и безнадзорность стали главной причиной роста уличного хулиганства и детской преступности.

Совокупность новых задач, возлагаемых на участковых инспекторов милиции в дополнение к прежним функциональным обязанностям, создавала обстановку системного сбоя в работе службы по охране общественного порядка. Органы местной власти тогда, в начале 1930-х гг., сами находились в режиме остаточного финансирования и материального обеспечения, что не способствовало эффективному решению новых задач и старых проблем. Поэтому очередным этапом совершенствования службы участковых инспекторов милиции, безусловно, стала реорганизация органов РКМ в структуре НКВД СССР в 1934 году.

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК и СНК Союза ССР «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки» (утв. Политбюро ЦК ВКП(б) 16 декабря 1932 г.). URL: <https://istmat.org/node/58386>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования проблемы становления службы участковых уполномоченных полиции в России авторы пришли к выводу, что истоком для данной службы следует считать учреждение должностей «объезжих голов» и «решеточных приказчиков» указом Государя Всея Руси Ивана III еще в 1504 году.

Данное утверждение аргументируется тем фактом, что именно в данном нормативно-правовом акте впервые в истории российской правоохранительной системы были установлены права и обязанности должностных лиц, назначаемых главой государства для осуществления функций охраны общественного порядка на строго определенных участках городских поселений. При этом «объезжие головы» являлись полноправными представителями государственной власти, в то время как все остальные лица, привлекаемые к охране общественного порядка, были выборными представителями городского населения, что накладывало определенные ограничения на возможности развития службы по охране общественного порядка.

Процессы становления службы участковых уполномоченных полиции невозможно изучать без учета закономерностей развития общественных отношений, особенностей формирования механизма исполнительной власти в рамках традиционной дворцово-вотчинной системы, сложившейся задолго до образования централизованного Российского государства. Именно учет данных особенностей предполагает выявление причин незавершенности формирования подразделений правоохранительных органов в период, предшествовавший созданию регулярной полиции в рамках реформ Петра I.

Применение подразделений русской регулярной армии для поддержания общественного порядка в городах Российской империи в течение всего XVIII века обозначило начало разрыва патриархальных отношений государства и населения, сохранявшихся в эпоху Московской Руси. Это привело к формированию организационного ядра службы участковых уполномоченных, особенно благодаря административным реформам Екатерины II в 1775 г. и 1782 г. «Устав Благочиния или полицейский» (1782 г.) и изданное в 1775 г. «Учреждение для

управления губерний» явились основными нормативными документами, определяющими компетенцию, функции и организацию полиции. Эти основные законы постоянно дополнялись, конкретизировались многочисленными законодательными актами, которые в итоге размывали основные функции полиции, что вызывало путаницу и неразбериху. Необходима была основательная работа законодателя над более четким определением и распределением административных, судебных и полицейских функций.

Полицейская реформа второй половины XIX века была необходимой и вынужденной для империи. Старый полицейский аппарат после отмены крепостного права оказался бы не в состоянии выполнять поставленные перед ним задачи по охране правопорядка, особенно в период обострения крестьянских волнений в начале 60-х гг. в XIX века. Созданная Высочайшим распоряжением специальная комиссия по «обследованию полиции» в то время пришла к заключению, что в существующем виде «полиция не может вселять к себе доверие».

Принятые нормативные правовые акты в рассматриваемый период дополнили штаты полиции новой должностью – околоточным надзирателем, который назначался в околоток для ближайшего полицейского наблюдения и исполнения полицейских требований.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые государством меры сгладить несовершенство организации и правовой регламентации службы полиции, социально-правовой уровень защищенности чинов полиции оставался невысоким, о чем свидетельствуют представленные в исследовании данные.

Кроме того, проблема денежного и пенсионного обеспечения полицейских чинов дореволюционной России была неразрывно связана с проблемой подбора кадров для службы в полиции. Низкое денежное содержание и тяжелые условия службы не позволяли привлечь в систему порядочных и достаточно образованных людей. Указанное обстоятельство стало причиной высокого уровня коррумпированности среди полицейских чинов разного уровня.

Решение этих проблем в рамках прежней модели российского государственной власти, основанной на воспроизводстве принципов фаворитизма, а также сохранения сословного разделения российского

общества, оказалось невозможным, несмотря на все усилия, предпринятые министром внутренних дел П.А. Столыпиным и его единомышленниками в начале XIX века.

Восстановление службы по охране общественного порядка после крушения Российской империи происходило весьма сложно, поскольку страна на многие годы была погружена в Гражданскую войну. В этих условиях зарождающаяся советская милиция столкнулась со значительным ростом преступности, причем сами органы правопорядка были вынуждены начинать свою деятельность без существенной поддержки старых кадров царской полиции. Недостаток квалифицированных специалистов, текучесть кадров в рядах РКМ, низкая численность и слабая материальная оснащенность были хроническими проблемами в течение всех 1920-х гг. По нашему мнению, главной причиной этого комплекса нерешенных задач являлась децентрализация управления РКМ и ее двойная подчиненность местным советам и органам НКВД РСФСР.

Реорганизация милиции в начале 1930-х гг. и ее передача в ведение ОГПУ СССР были призваны решить накопившиеся проблемы за предыдущий исторический период. Это во многом способствовало совершенствованию службы по охране общественного порядка в последующие этапы ее развития.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### *Нормативно-правовые акты*

1. Именной указ Анны Иоанновны от 22 июля 1730 г. – URL: <http://base.garant.ru>55005073/>
2. Наказ о градском благочинии. Апрель 1649 г. – URL: <http://base.garant.ru>55097709/>
3. Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. – URL: <https://runivers.ru/ bookreader/book388229/#page/10-15/mode/1up>
4. Устав Благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 г. – URL: <http://www.museumreform.ru>node/13635>
5. Инструкция околоточного надзирателя Ревельской городской полиции. П. 5. Ревель, 1900. – URL: <https://rusist.info/book/4815581>
6. Циркуляр МВД от 29 апреля 1917 г. // Сборник циркуляров МВД. – Пг., 1917.
7. Положение об участковом инспекторе милиции в сельских местностях: утв. НКВД РСФСР 31 мая 1930 г. № 300. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=45725>
8. Постановление ЦИК и СНК СССР «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик» // СЗ СССР. – 1930. – № 60. – Ст. 640. – URL: <https://istmat.org/node/51444>
9. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки»: утв. Политбюро ЦК ВКП(б) 16 декабря 1932 г. – URL: <https://istmat.org/node/58386>

### *Архивные документы*

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Ф. 63. – Оп. 29. – Д. 1359. – Л. 48.
2. Российский государственный военный архив (РГВА). – Ф. 42. – Оп. 1. – Д. 1426; Ф. 16011. – Оп. 1. – Д. 21.
3. Государственный архив Свердловской области (ГАСО). – Ф. 25. – Оп. 1. – Д. 2171; Ф. Р-854. – Оп. 1. – Д. 9; Д. 19; Ф. 62. – Оп. 1. – Д. 625; Ф. 511. – Оп. 1. – Д. 77; Ф. 1573-р. – Оп. 1. – Д. 56.
4. Государственный архив административных органов Свердловской области (ГААОСО). – Ф. 2 Р. – Оп. 130. – Д. 15; Ф. 4 Р. – Оп. 130. – Д. 15, 16; Ф. 13 Р. – Оп. 145. – Д. 11.
5. Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДОСО). – Ф. 4. – Оп. 2. – Д. 61; Д. 70.
6. Музей истории ГУ МВД России по Свердловской области. Коллекция документов. – Оп. 1. – Д. 6.

### ***Научная литература***

1. 1703–1903. Столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. – Санкт-Петербург: Товарищество Р. Голике и А. Вильборг, 1903. – URL: <https://runivers.ru/bookreader/book452062/>
2. 1920-е годы. Милиция первых лет советской власти. – URL: <https://76.мвд.рф/300-лет-российской-полиции/history/7>
3. Беляков А.В. Нижегородская полиция в период Российской империи: монография / А.В. Беляков, Ю.Г. Галай, А.Н. Лушин. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. – 510 с.
4. Борисов А.В. Три века Российской полиции / А.В. Борисов, А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев. – Москва: РИПОЛ классик, 2016. – 608 с.
5. Всесоюзная перепись населения 1926 года. – URL: <http://elib.uraic.ru/handle/123456789/12868>
6. Гаменюк С. Воров ловили в «кармане России» / С. Гаменюк // Полиция России. – 2017. – № 7. – С. 42–45.
7. Говоров И.В. Проблема коррупции в российской полиции на рубеже XIX–XX вв. / И.В. Говоров // Новейшая история. – 2011. – № 2. – С. 122–140.
8. Горшенков Г.Н. Гвардия российской милиции. К 80-летию уголовного розыска / Г.Н. Горшенков. – Сыктывкар, 1998.
9. Государи Всея Руси: Иван III и Василий III. Первые публикации иностранцев о Русском государстве. – URL: [https://mir-knig.com/read\\_179468-57](https://mir-knig.com/read_179468-57)
10. Дегтярев С.О. Гостиничное дело в дореволюционной Москве (1861–1914 гг.): дис. ... канд. ист. наук / С.О. Дегтярев. – Москва, 2015.
11. Дойников Ю. Судопроизводство с ...оплеухами / Ю. Дойников // Щит и меч. – 2013. – № 1.
12. Еропкин М.И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М.И. Еропкин, Л.Л. Попов. – Ленинград: Лениздат, 1973.
13. Западная Европа в X веке. Франция, Италия Германия, Англия. – URL: [https://spravochnick.ru/istoriya/vizantiya\\_i\\_evropa\\_vo\\_vtoroy\\_polovine\\_ix\\_-\\_nachale\\_xi\\_v/zapadnaya\\_evropa\\_v\\_x\\_veke\\_franciya\\_italiya\\_germaniya\\_angliya/](https://spravochnick.ru/istoriya/vizantiya_i_evropa_vo_vtoroy_polovine_ix_-_nachale_xi_v/zapadnaya_evropa_v_x_veke_franciya_italiya_germaniya_angliya/)
14. История органов внутренних дел: хрестоматия. – Екатеринбург: Уральский юрид. ин-т МВД России, 2016. – 242 с.
15. Курицын В.М. История полиции России. Краткий исторический очерк: учеб. пособие / В.М. Курицын. – Москва: Щит, – 1998. – 200 с.
16. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – Москва: Изд-во политической литературы, 1977. – Т. 31.
17. Мочалова А.А. Полицейская реформа 1862 года: проекты и способы реализации / А.А. Мочалова // Историко-правовые проблемы. – Но-

вый ракурс. – 2017. – № 2. – С. 94–103. – URL: <http://pda.ormvd.ru/pubs/102/large-conversion-of-the-reformer-required-a-reliable-police-security/>

18. На страже правопорядка и закона. История милиции и полиции Карачаево-Черкесской Республики / под общ. ред. Ж.Ю. Ахметханова; ред.-сост. С.Ф. Телешко. – Ставрополь: Сервисшкола, 2012. – Т. 1. – 336 с.

19. Назаренко А.М. Санкт-Петербургская столичная полиция (1906–1913 годы): дис. ... канд. ист. наук / А.М. Назаренко. – СПб., 2000.

20. Население и охрана общественного порядка в российской истории: монография / А.В. Борисов, Я.А. Малыгин, Р.С. Мулукаев, И.А. Потемкин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р.С. Мулукаева. – Москва: Академия управления МВД России, 2018. – 148 с.

21. Невский С.А. Ответственность за противоправные деяния в отношении оружия в XI в. – первой половине XIX в. / С.А. Невский // Общество и право. – 2007. – № 1 (15). – С. 45–48.

22. Пиотровский В.Ю. Полиция Российской Империи / В. Пиотровский, Д. Кудрявцев, Р. Очкур. – Москва: АСТ; Санкт-Петербург: Астрель-СПб, 2005. – 270 с.

23. Правящая Россия: Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской Империи (от Государственного Советника до сельского старосты). Ч. I. – Санкт-Петербург, 1904. – URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003525456>

24. Размеры Киевской Руси на фоне современной России, Украины и Европы. – URL: [https://zen.yandex.ru/media/show\\_me\\_world/razmery-kiievskoi-rusi-na-fone-sovremennoi-rossii-ukrainy-i-evropy-6081fec4960b6600ab7c30fd](https://zen.yandex.ru/media/show_me_world/razmery-kiievskoi-rusi-na-fone-sovremennoi-rossii-ukrainy-i-evropy-6081fec4960b6600ab7c30fd)

25. Сизиков М.И. История полиции России (1718–1917): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века / М.И. Сизиков. – Москва: Профессиональное образование, 1992. – 66 с.

26. Слипский Г.А. История пожарной охраны: курс лекций для курсантов пожарно-технических и студентов общеобразовательных учреждений высшего профессионального образования / Г.А. Слипский; под ред. д-ра ист. наук, проф. В.В. Запарий. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2006. – 188 с.

27. Скробов В.С. Большевики Урала и строительство Красной Гвардии / В.С. Скробов // Из истории партийных организаций Урала: сб. № 120. – Свердловск. 1971.

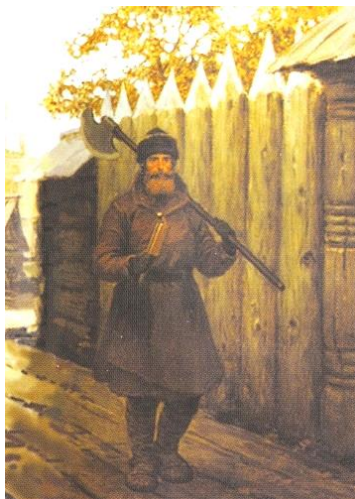
28. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И.Т. Тарасов. – Москва: Тип. Моск. ун-та, 1908–1913. – 266 с. – URL: [https://thelib.ru/books/i\\_t\\_tarasov/lekcii\\_po\\_policeyskomu\\_administrativnomu\\_pravu.html](https://thelib.ru/books/i_t_tarasov/lekcii_po_policeyskomu_administrativnomu_pravu.html)

29. Тепляков А.Г. Опричники Сталина / А.Г. Тепляков. – Москва: Яуза; Эксмо, 2009. – 423 с.
30. Трофимов А. Ко всем бурям лицом / А. Трофимов. – Свердловск. Средне-Уральское книжное издательство, 1971.
31. Фирсов И.Ф. Правоохранительные органы Тюменского региона в период военного коммунизма и перехода к новой экономической политике / И.Ф. Фирсов. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2005. 206 с.
32. Хомченко С.Н. Военнопленные армии Наполеона в Поволжье и Приуралье в 1812–1814 гг.: дис. ... канд. ист. наук / С.Н. Хомченко. – Самара, 2007.
33. Храмов А. Тюменская уездная полиция: организация, финансирование, деятельность (1867–1917 гг.) / А. Храмов // ГУ. – 2008. – № 9. – С. 13–24.
34. Что можно было купить на зарплату в царской России. – URL:<http://www.kulturologia.ru/blogs/190415/24168/>
35. Шведов В.В. Социальное и материально-техническое обеспечение сотрудников милиции и уголовного розыска Уральской области (1920-е – первая половина 1930-х гг.) / В.В. Шведов // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 11. – URL: <https://human.snauka.ru/2015/11/12973>
36. Шелкопляс В.А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века / В.А. Шелкопляс. – Минск, 1981. – 49 с.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

*Приложение 1*

### Форма одежды и знаки различия полицейских чинов в дореволюционной России



Решеточный приказчик



Московский стрелец



Земский ярыжка



Солдаты Преображенского полка



Жетон десятичного образца 1838 года



Жетон сотского образца 1838 года



Унтер-офицер городской полиции 1867 год



Околоточный надзиратель 1883 год

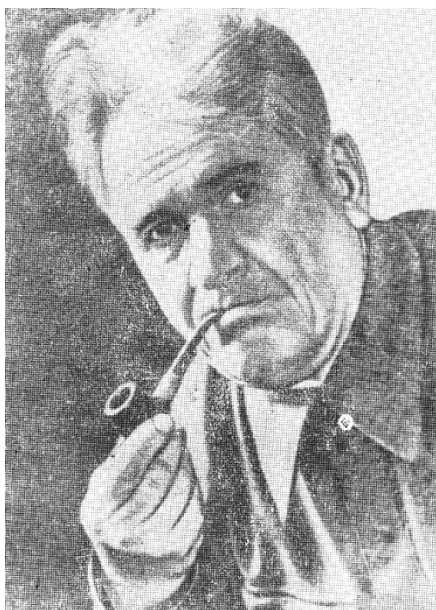
**Становление службы участковых уполномоченных милиции после революции 1917 года**



Гражданская милиция в Петрограде весной 1917 года



Красногвардейцы в 1917 году



Петр Захарович Ермаков – организатор первого отряда  
Красной гвардии в Екатеринбурге в 1917 г.



Здание по ул. Карла Либкнехта, 3, где размещалось  
Управление Екатеринбургской губернской милиции



Участники первого губернского съезда начальников уездной и городской милиции. Екатеринбург, 1920 год



Руководящий состав Екатеринбургской губернской милиции в 1921 г.  
В первом ряду второй слева – начальник губернской милиции  
Петр Григорьевич Савотин



Изъятие самогонного аппарата работниками РКМ



Регистрация и медосмотр беспризорных детей и подростков



Участковые надзиратели в форме образца 1925 года



Знак сельского исполнителя



Этапирование хулиганов в районное отделение РКМ (1923 г.)



Участие волостных милиционеров и сельских исполнителей  
в составлении списков для раскулачивания

СКИПСКИЙ Георгий Александрович  
МИХЕЕВА Светлана Николаевна  
ОРЛОВ Кирилл Александрович

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ  
ПОЛИЦИИ В РОССИИ

*Монография*

Редактура и компьютерная верстка *С. А. Коршуновой*

Подписано в печать 28.11.2022. Формат 60x84 1/16  
Печать трафаретная. Бумага офсетная  
Усл. печ. л. 7,0. Уч.-изд. л. 7,0  
Тираж 35 экз. Заказ № 71

Типография редакционно-издательского отдела  
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66