

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Барнаульский юридический институт МВД России

**История большого пути  
(к 100-летию юбилею со дня  
образования службы участковых  
уполномоченных полиции)**

*Учебное пособие*

Барнаул 2023

УДК 94:34(075.8)

ББК 67.3(2)я73

И 907

**И 907 История** большого пути (к 100-летию юбилею со дня образования службы участковых уполномоченных полиции) : учебное пособие. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2023. – 64 с.  
ISBN 978-5-94552-556-6

***Рецензенты:***

*Мамонтов А.С.* – заместитель начальника – начальник отделения воспитательной работы ОМПО УРЛС ГУ МВД России по Алтайскому краю.

*Шалаева Н.В.* – начальник экспозиции музея Культурного центра ГУ МВД России по Алтайскому краю.

***Авторский коллектив:***

Григоров Е.В., Казаков А.А., Лен К.В., Матренин С.С.,  
Мионов Е.В., Моисеев С.В., Суверов Е.В., Тяпкин М.О.

Учебное пособие содержит характеристику основных этапов становления и развития службы участковых уполномоченных полиции (милиции) в исторической ретроспективе, а также анализ важнейших направлений деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции на современном этапе.

УДК 94:34(075.8)

ББК 67.3(2)я73

ISBN 978-5-94552-556-6

© Коллектив авторов, 2023

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2023

## ВВЕДЕНИЕ

Участковые уполномоченные полиции являются важнейшим связующим элементом между органами внутренних дел и населением. Они играют ключевую роль в реализации основных направлений деятельности полиции, специфика их работы связана с общением с гражданами по месту жительства. В сельской местности работа участкового как единственного представителя власти приобретает особое значение. Жителями участковый традиционно воспринимается как наиболее доступный представитель органов государственной власти. Общественное мнение и доверие граждан к работе полиции формируется в значительной степени по результатам их работы.

На сегодняшний день Министерством внутренних дел Российской Федерации ведется планомерная работа по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных полиции.

Приоритетными в данном направлении в условиях возрастающих нагрузок являются мероприятия по оптимизации процессов исполнения участковыми уполномоченными полиции служебных обязанностей, повышение уровня их профессионального мастерства, а также создание условий для эффективного выполнения ими повседневных задач.

Существенную роль среди средств совершенствования деятельности службы участковых уполномоченных полиции должно играть изучение отечественного исторического опыта, его анализ и применение на практике.

В рамках данного учебного пособия были изучены условия и факторы возникновения правоохранительных служб, полномочия которых были аналогичны или близки должностным полномочиям современных участковых уполномоченных полиции, проанализирован процесс исторической трансформации этих служб, а также показаны роль и место службы участковых уполномоченных полиции в современной правоохранительной системе. Обозначены ключевые

требования, предъявляемые к участковому уполномоченному полиции, названы основные направления деятельности участковых.

Последние аспекты были рассмотрены на основе анализа Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020-2023 годы.

В оформлении учебного пособия использованы рисунки и фотодокументы из открытых источников, фондов Центрального музея МВД России, личных архивов В.М. Антропова.

Учебное пособие предназначено для использования в образовательном процессе образовательных организаций МВД России, а также изучения в рамках занятий по профессиональной служебной подготовке сотрудников территориальных органов МВД России.

## Глава 1. История правоохранительных структур местного значения досоветского времени

Историческим прообразом службы участковых уполномоченных полиции можно считать губных старост, появившихся на Руси в результате реформ Ивана Грозного в середине XVI в. В своей деятельности они подчинялись Разбойному приказу, осуществлявшему общее руководство расправой по разбойным, татебным и приводным делам.

В первой половине XVIII в. в России начался процесс развития «регулярной» (на постоянной основе) российской полиции. Одновременно с формированием полицейской организации постепенно происходит создание структурных подразделений и должностей, задачей которых являлась непосредственная работа с местным населением. В частности, в 1721 г. была введена должность уличного надзирателя, а в 1775 г. в результате губернской реформы Екатерины II в сельской местности была введена должность капитана-исправника.



*Губной староста*

В 1782 г. издается «Устав благочиния, или полицейский», по которому в городах создавался новый полицейский орган – Управа благочиния. По Уставу благочиния города делились на административно-полицейские части (двести-семьсот дворов) во главе с частным приставом, в распоряжении которого находились два полицейских сержанта или

полицейская команда. В свою очередь, части подразделялись на кварталы (пятьдесят-сто дворов) во главе с квартальным надзирателем, руководившим всеми сторожами квартала, а также избираемыми на три года из местных жителей квартальными поручиками. Последние составляли опору полицейского аппарата.

Уставом определялись необходимые для квартального надзирателя качества. В частности, указывалось, что «квартального надзирателя должность требует беспорочности в поведении, доброхотства к людям, прилежания к должности и бескорыстия». Проживать надзиратели должны были в своем квартале или по соседству. В своем квартале они обладали обширными полномочиями, причем не только полицейского характера. Основными обязанностями квартальных надзирателей являлось «смотрение», «чтоб все и всякий в его квартале остался в законом предписанном порядке».



*Квартальный надзиратель и городской 1853 г.*

Время сохранило примеры, иллюстрирующие высокую степень профессионализма, принципиальности и даже гражданского мужества представителей этой должностной группы полицейских служителей. Так, однажды, после кражи из дорогого мехового магазина на Кузнецком мосту, ведущий дело квартальный надзиратель вызвал своего негласного информатора и спросил, где могут прятать украденные меха. Агент колебался, но сказать не решался. Следователь все же убедил его поделиться сведениями. Оказалось, что пушнина спрятана у пристава полицейской части – начальника надзирателя. Квартальный был поставлен в щекотливое положение, но он понимал, что агент не станет ему врать, поэтому отправился с докладом к полицмейстеру, тот доложил московскому обер-полицмейстеру. У частного пристава был произведен обыск, в результате которого обнаружили краденые меха, а также другие

свидетельства связи с преступниками. Пристава предали суду<sup>1</sup>.

Н.В. Гоголь в своей повести «Нос» отражает результативность работы квартального надзирателя, который очень быстро нашел и вернул пропавший нос коллежскому ассессору Ковалеву.

Много было и примеров не очень достойных методов проведения дознания, но вполне соответствовавших нравственно-этической системе координат эпохи крепостнической России. Достаточно упомянуть отрывок из поэзии Н. Огарева («Из края бедных, битых и забытых...»):

Я помню, как квартальный надзиратель,  
Порядка русского блюститель и создатель,  
Допрашивал о чем-то бедняка,  
И кровь лилась под силой кулака.

Для Российской империи, большинство подданных которой проживало в сельской местности, поддержание должного правопорядка и спокойствия в уездах и волостях было приоритетной задачей. Власть принимала меры и выделяла определенные средства для развития полицейского аппарата на селе. В 1878 г. Александр II одобрил предложение о введении в 46 губерниях должностей полицейских урядников, которых можно считать «прадедушками» современных сельских участковых полиции.

Под эту задачу были выделены немалые средства из казны. Поскольку в империи шло реформирование полицейской системы, то все документы в отношении полицейских урядников выпускались с формулировкой «временный». Однако, как показала жизнь, должностная категория урядников сохранялась в штатах полиции вплоть до 1903 г.

В одном из циркуляров МВД сообщалось, что «целью учреждения данных должностных лиц была необходимость исполнить существо-



*Форма полицейских урядников образца 1878 г.*

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 8.

вавший в организации уездной полиции недостаток низших исполнительных чинов, действовавших постоянно в местах и находящихся в ближайшем соприкосновении с населением, но от сего независимых».

Обязанностями урядников являлись «охранение безопасности лиц и имущества, предупреждение и пресечение преступлений и проступков». Полицейские урядники назначались в помощь станovým приставам «для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за сотскими и десятскими».

Социальный состав категории полицейских урядников был весьма широкого спектра. В этом полицейском чине состояли дворяне, почетные граждане, мещане, крестьяне и даже лица духовного звания.

Назначение на должности урядников осуществлялось уездным полицейским начальником в лице исправника, который проводил с ними «вступительное испытание». Чаще всего это было в форме собеседования. Важным условием успешной службы урядника было завоевание доверия местных жителей, для чего ему предписывалось «вести жизнь честную и трезвую».

Урядник содержал собственную лошадь. Его вооружение, как правило, включало револьвер, укороченную драгунскую винтовку и драгунскую шашку. Годовое жалованье составляло 200 руб. Дополнительно ему ежегодно выплачивалось 50 руб. на пошив обмундирования, 100 руб. на содержание лошади и 55 коп. на ремонт шашки. Иными словами, если пересчитать его жалованье по расходам на день, то получалось примерно по 55 коп. в сутки. На такие деньги даже в деревне прожить было непросто.

В губерниях предполагали создать до пяти тысяч должностей. Число урядников в губернии было сто-двести человек, в среднем на уезд приходилось по одиннадцать человек. В соответствии с Инструкцией 1878 г. урядникам предписывалось «охранять общественное спокойствие и следить за проявлением каких бы то ни было действий и толков, направленных против правительства, власти и общественного порядка». Урядник был обязан тщательно изучить местность, входившую в данный участок, ознакомиться с ме-

стами, где могут укрываться злоумышленные люди. В пределах своего участка урядник занимался предупреждением и пресечением преступлений, составлением протоколов при обнаружении правонарушений, а также был обязан пресекать все действия, направленные на подрыв нравственности и нарушение прав собственности. Урядники имели относительно узкие функции по сравнению с другими служащими уездных полицейских управлений. Они главным образом занимались предупреждением и пресечением преступлений, а также производством дознаний по уголовным делам.

Урядники должны были быть грамотными, но так как общий образовательный уровень населения оставался низким, это требование на практике часто не выполнялось. Положение усугублялось тем, что полиция не имела своих учебных заведений и вся подготовка полицейских чинов ложилась на начальников, которые не всегда были готовы и способны этим заниматься. Министерство внутренних дел предписывало станovým приставам больше общаться с урядниками лично и избегать письменных сношений с ними. Учитывая настоятельную необходимость в грамотных, профессионально подготовленных кадрах, к концу XIX в. МВД вводит для лиц, получавших чины, экзамены с целью установления степени их грамотности и знания полицейских законов.

В этот же период прошел процесс реформирования городской полиции. Результатом реформы стало упразднение должности квартальных и создание околоточных надзирателей. Крупные города делились на отдельные участки, вверенные особым участковым приставам; участки, в свою очередь, делились на два-три околотка, при этом в каждом околотке на службе состояли два околоточных надзирателя. Каждый околоток охватывал от трех до четырех тысяч населения. В подчинении и распоряжении околоточных надзирателей находились городские постовой службы и дворники. На двор-



*Околоточный надзиратель городской полиции в форме образца 1882 г.*

ников возлагались вспомогательные полицейские функции, которые они должны были осуществлять под руководством околоточных надзирателей.

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

В 1867 г. министром внутренних дел была утверждена Инструкция околоточным надзирателям, в соответствии с которой надзиратель являлся единственным передаточным звеном между государственной машиной и горожанами. «В случаях, когда полиции для исполнения возложенных на нее законами обязанностей, – гласила инструкция, – необходимо входить в непосредственные личные сношения с обывателями по месту их жительства, сношения эти делаются через околоточных надзирателей». На практике это означало, что любая государственная бумага (например, судебная повестка), направленная в адрес жителя конкретного города, вручалась лично околоточным надзирателем.

В инструкции была подробно регламентирована деятельность околоточных надзирателей, раскрыты общие и особые обязанности по наружной части и внутреннему надзору за населением. Околоточные надзиратели обязывались днем и ночью как можно чаще обходить вверенный им околоток для охраны общественной тишины и порядка. Им предписывалось предупреждать убийства, разбои, грабежи, кражи и другие преступления против личной безопасности обывателей. Околоточный надзиратель наблюдал за освещением улиц и дворов, отвечал за внешний порядок в околотке, за правильное ведение домовых книг, прописку паспортов, своевременное открытие и закрытие торговых заведений и многие другие вопросы. Инструкция обязывала околоточных надзирателей взаимодействовать друг с другом, ибо «при полной солидарности всегда скорее и легче обнаруживаются преступления и разыскиваются преступники». Другими словами, околоточный должен был исполнять все предписания городских властей. Он обязывался «досконально знать» все

о происходящем на его территории – от ремонта дома до появления незарегистрированных жильцов.

В качестве примера можно привести одно из воспоминаний околоточного дореволюционной Москвы. «Работы по горло. Работаешь и днем, и ночью, и утром, и вечером. И за тем наблюдай, и за этим. Домовладелец снега со двора не вывозит – околоточный виноват. У другого выгребные ямы не в порядке – опять же с нас взыскивают. Там чей-то сенбернар ни с того ни с сего вскочил в сани и укусил барышню – снова околоточному работа. Производи, стало быть, дознание: чья собака, и не бешеная ли, и первый ли это случай нападения на прохожих? Здесь – понукай дворников, чтобы в гололеду панели посыпали, да не солью, от которой, говорят, портятся калоши, а песком.

Видите ли, с утра маковой росинки во рту не было – некогда. Обойдешь свой околоток, спешишь на работу в участок. Из участка бы следовало домой забежать – никак невозможно. Разноси квартирантам вот эти повестки – сами видите, сколько их тут у меня: целый портфель.

- Да когда же вы успеете разнести все эти повестки?
- Сам не знаю. Придется до позднего вечера разносить...
- А потом на покой?
- Нет. Сегодня у меня ночное дежурство...».

Обязанности требовали от околоточного надзирателя проявления бытовой скромности. Так, ему предписывалось следующее: «при посещении публичных гуляний и садов не должны занимать мест за столиками среди публики, а равно проводить там время со своими знакомыми в качестве частных посетителей; им воспрещается посещать трактиры, рестораны и тому подобные заведения с целью препровождения времени, а разрешается заходить в них только лишь для исполнения обязанностей службы». Даже жениться околоточные надзиратели не могли без разрешения начальства.

Денежное содержание околоточные надзиратели получали по трем разрядам. Так, III разряд – 520 руб. в год, столовых – 520, квартирных – 260. Всего в год выходило 1300 руб. Для сравнения: фунт ситного хлеба (400 г) стоил 3 коп., мяса – 30 коп., десяток яиц – 30 коп., овца – 3 руб., 1 литр вина – 3 коп.

С точки зрения большинства средних городских обывателей, это было немного<sup>1</sup>.

При исполнении большого круга служебных обязанностей околоточным надзирателям приходилось проявлять разносторонние способности, демонстрируя примеры находчивости, наблюдательности, смекалки, знания жизни и людей.

Так, например, в мае 1883 г. состоялась торжественная коронация Александра III, по случаю которой власти Самары решили угостить народ спиртным. В назначенный день на Алексеевской площади собралась огромная толпа. В четыре часа к людям выкатили несколько бочек водки. Свалка началась грандиозная, и, возможно, все закончилось бы местной Ходынкой. К счастью, одному околоточному пришла в голову оригинальная мысль. Он ударил в набат. Толпа завопила: «Пожар! Пожар!» Люди стремительно бросились в город, и площадь опустела.

Модернизация всех сторон жизни российского общества во второй половине XIX – начале XX в. повысила требования к профессиональной подготовке представителей основных передаточных звеньев в системе правопорядка между государством и населением – в городе к околоточным, на селе к урядникам. Жизнь выдвинула более высокие требования



*Форма одежды городских наружной полиции.  
Начало XX в.*

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 15.

к их образовательному и профессиональному уровню. Во второй половине XIX в. в крупных городах был сформирован резерв полиции (сверхштатные команды полицейских). Именно в них проходила первоначальная подготовка сотрудников полиции. Начало этого процесса было положено в 1867 г., когда в Санкт-Петербурге была образована школа для подготовки городских и околоточных надзирателей. Для городских срок обучения составлял две недели, для околоточных – более месяца. Постепенно программа обучения совершенствовалась и расширялась. Для действовавших околоточных надзирателей и городских была предусмотрена регулярная учеба с целью повышения уровня профессиональной подготовки.

С 1880 г. были открыты школы для полицейских урядников. Первое такое заведение открыли в Перми. Срок обучения там составлял три месяца. Учебные занятия проводили полицейское начальство, представители губернской администрации, суда и прокуратуры.

Таким образом, в дореволюционный период в нашей стране сложилась система правоохранительных органов, важным структурным элементом которой являлись околоточные надзиратели и урядники. Их функции были очень близки к направлениям деятельности и задачам советской милиции, а затем и современной службы участковых полиции.



#### **Контрольные вопросы к главе:**

1. Перечислите основные формы правоохранительных структур местного значения досоветского времени.
2. Назовите основные функции урядников и околоточных надзирателей, в чем их сходство и различие, чем они были близки к современным участковым.

## Глава 2. Формирование и развитие службы участковых в советский период

После Великой Октябрьской революции 1917 г. коренным образом изменилась вся система охраны общественного порядка. Начавшийся процесс формирования советской государственности повлек за собой ликвидацию прежней полицейской системы.

В 1918-1920 гг. вместо урядников и околоточных надзирателей были введены должности старших и волостных милиционеров. Вскоре возникла необходимость в такой категории сотрудников, которые работали бы на определенной территории, хорошо знали население, занимались вопросами профилактики правонарушений, поэтому уже в конце 1922 г. в печати широко обсуждался вопрос о введении в штат всей городской милиции должности городского надзирателя.

Определенная преемственность между двумя столь непохожими на первый взгляд периодами сохранялась и в разви-

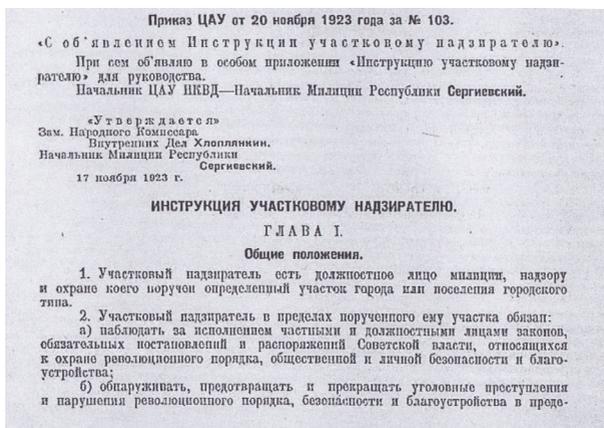


*Сотрудники милиции. Тульская область. 1923 г.*

тии тех или иных структурных подразделений. Изменились названия, классовая сущность, но методы, самые разные приемы, накопленные на протяжении двух столетий, никуда не исчезли, они лишь видоизменились, став реальностью в уже новых советских правоохранительных структурах. Примеры такого рода видоизменений: в городах околоточный надзиратель (начиная со второй половины XIX в.) – старший милиционер (на заре советской власти) – городской участковый (с 1920-х гг., через все советское время и сегодня); в сельской местности урядник (со второй половины XIX в.) – волостной милиционер (в первые годы советской истории) – сельский советский (российский) участковый.

Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР 17 ноября 1923 г. была утверждена Инструкция участковому надзирателю. Не случайно именно 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 профессиональным праздником службы.

Инструкция состояла из десяти глав и подробно определяла полномочия участковых надзирателей. В соответствии с ней участковым надзирателям поручались надзор и охрана определенного участка города или поселения городского типа. Участковые надзиратели в пределах порученных им



*Инструкция участковому надзирателю. 1923 г.*

участков должны были осуществлять деятельность по охране революционного порядка, безопасности, борьбе с контрреволюционными выступлениями, надзору за соблюдением правил революционной законности в отношении печати, обществ, шествий, манифестаций, культурно-просветительных учреждений, клубов и публичных зрелищ, правил благоустройства, торговли и промыслов, бороться с социальным «паразитизмом» и хулиганством.

В своей служебной деятельности участковые надзиратели подчинялись начальнику отделения милиции и его помощнику либо начальнику милиции города или поселка. От участковых надзирателей требовалось иметь четкие представления о плане города или поселка, его строении и топографии, расположении правительственных и общественных учреждений, воинских и пожарных частей, аптек, больниц, других учреждений здравоохранения, а также местах общего пользования (театрах, ресторанах, трактирах, кинематографах). Кроме того, надзиратели были обязаны располагать достоверными сведениями о численности проживающего населения, расположении жилых и нежилых зданий, рынков, торговых, промышленных и фабричных заведений, знать род занятий населения, его состав.

Надзирателям предписывалось на постоянной основе совершать обходы своего участка, делая отметки в книжках постовых милиционеров. В случае обнаружения замечаний в несении службы постовыми милиционерами, дворниками и сторожами участковый надзиратель должен был дать им соответствующие распоряжения. Участковые надзиратели могли также привлекаться к несению суточных дежурств при отделении милиции и постовой службе.

Дворники и сторожа были ближайшими помощниками участковых надзирателей, но и со своими коллегами по соседним участкам они должны были постоянно поддерживать рабочий контакт. Кроме того, в отдельных случаях надзиратель мог привлечь к оказанию помощи представителей общественности и простых граждан (при этом приоритет отдавался военным и лично знакомым лицам). В 1926 г. СНК РСФСР издал специальный декрет «Об оказании гражданами содействия милиции при задержании пьяных и хулиган-

нов», в котором наделил милиционеров правом привлекать граждан к оказанию помощи. Невыполнение законных требований сотрудника милиции о содействии влекло за собой уголовную ответственность. Чуть позже, в 1930 г., это направление деятельности получило новую организационную форму. В соответствии с постановлением СНК РСФСР в городах и сельской местности началась организация добровольных обществ содействия органам милиции и уголовного розыска.

В Инструкции 1923 г. содержался исчерпывающий перечень оснований входа участкового надзирателя в частные квартиры: при преследовании преступника, при совершении в квартире преступления, при нарушении жильцами общественного порядка и спокойствия, для привлечения граждан к исполнению общественных повинностей, для проведения обыска и по просьбе самих домовладельцев.

Инструкция также содержала перечень оснований для применения участковым надзирателем при исполнении должностных обязанностей оружия. К таковым относились: отражение вооруженного или иного сопряженного с угрозой жизни и здоровью нападения; пресечение вооруженного сопротивления; защита других лиц от угрозы их жизни и здоровью; прекращение преступного насильственного посягательства на имущество; задержание преступника и поимка арестанта, бежавшего из-под стражи.

Обо всех случаях применения оружия участковый надзиратель должен был доложить начальнику отделения милиции. Если же применение оружия повлекло за собой причинение смерти или ранения, составлялся протокол, который также подавался непосредственному начальнику.

Как уже было отмечено, круг обязанностей участкового надзирателя был весьма широк. Одним из важнейших направлений их деятельности была охрана революционного порядка, безопасности и благоустройства. Во-первых, речь шла о постоянной проверке проживающих на участке граждан (прописка, домовые книги, присутствие посторонних лиц); во-вторых, сбор сведений обо всех подозрительных лицах, установление за ними наблюдения; в-третьих, препятствование сбыту краденого и занятиям населения иным

преступным промыслом; в-четвертых, охрана общественно-го порядка во время массовых мероприятий.

В ходе исполнения своих должностных обязанностей участковые надзиратели принимали от граждан и учреждений устные и письменные заявления, составляли протоколы о правонарушениях, устанавливали личность подозреваемых и правонарушителей, в отдельных случаях проводили дознание самостоятельно или по распоряжению начальника.

Учитывая, что на момент принятия Инструкции 1923 г. со времени окончательного установления советской власти прошло всего несколько лет, отдельной сферой должностных обязанностей участковых надзирателей являлась борьба с контрреволюционными выступлениями. Любые действия подобного характера (шествия и манифестации, призывы, распространение листовок, покушение на советский герб и флаг и т.п.) должны были немедленно пресекаться. О выявленных фактах участковые надзиратели должны были немедленно докладывать в органы ГПУ. Кроме того, в обязанности участковых входило наблюдение за исполнением запрета на совершение религиозных обрядов в местах общественного пользования. Однако если эти обряды совершались в отведенных местах и без нарушений, участковый был обязан не допускать воспрепятствования их проведению.

Контроль за соблюдением паспортного режима традиционно являлся прямой обязанностью участковых надзирателей. Они должны были следить за своевременной регистрацией прибывающих и меняющих место своего жительства граждан, правильным ведением домовых книг домоуправлениями.

Отдельно оговаривались обязанности в сфере благоустройства городов. В этой области полномочия участковых надзирателей заключались в надзоре за деятельностью домоуправлений по своевременной очистке тротуаров, проезжих частей, крыш. Номера домов должны были вывешиваться на видном месте, ворота и проходные дворы открываться и закрываться в указанное время, подъезды и площадки освещаться и т.д. Даже регулирование уличного движения являлось задачей участкового надзирателя. Вообще, в этой сфере обязанности участковых надзирателей были практически

идентичны обязанностям полицейских дореволюционной России. Участковый должен был быть хозяином на своем участке не только с правовой, но и с хозяйственной точки зрения.

Забота о состоянии хозяйственной жизни вверенного участка требовала от участкового принятия мер в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Так, например, при пожаре участковый надзиратель был обязан немедленно явиться на место, затем поставить в известность начальника отделения милиции, сформировать оцепление и предотвратить мародерство, принять меры к доступу к месту пожара пожарной команды. Вплоть до прибытия пожарных главным действующим лицом на нем являлся участковый надзиратель. Он должен был не допустить паники, принять меры к спасению людей и имущества, оказать первую помощь пострадавшим.

В случае возникновения других стихийных бедствий (наводнение, землетрясение) участковые надзиратели также первыми приступали к оповещению людей и их спасению.

Полномочия участковых надзирателей в торговой, промысловой и промышленной сферах заключались прежде всего в проверке законности занятия подобного рода деятельностью лиц.

Торговля должна была производиться в установленные дни и часы и только теми товарами, которые могли быть объектом купли-продажи. Запрещалось совершать торговые сделки с золотой и серебряной валютой, спиртными напитками выше определенной крепости, неоплаченными акцизными товарами, наркотическими средствами. Соблюдение продавцами санитарных правил торговли, а также правил продажи продовольственных товаров также контролировалось участковым надзирателем.

Предметом отдельной заботы участкового надзирателя были трактиры, постоялые дворы, подворья, гостиницы и меблированные комнаты. Они должны были содержаться



*Форма советской милиции 1923 г.*

с соблюдением установленных для этого законом и обязательными постановлениями правил.

Правила советского общежития предопределяли особую роль участкового надзирателя в борьбе с социальными паразитизмом и хулиганством. Здесь поле деятельности милиционера было поистине необъятным: от борьбы с суевериями, нищенством, азартными играми до выявления и наказания лиц, содержащих притоны, организующих лотереи, изготавливающих самогон. На последнее обстоятельство обращалось особое внимание. На протяжении нескольких месяцев 1928 г. в общегосударственном масштабе даже действовало правило, согласно которому сотрудники милиции за обнаружение изготовления, хранения и сбыта самогона и самогонных аппаратов получали премии в размере 25% от штрафных сумм, наложенных на нарушителей.

Традиционно в сферу ответственности участковых надзирателей входила охрана общественного порядка, что предполагало недопущение появления на улицах и в общественных местах пьяных, лиц, совершающих хулиганские действия, воспрещение жестокого обращения с животными.

Участковый надзиратель мог также привлекаться к оказанию содействия государственным учреждениям и должностным лицам. Речь идет о приведении в исполнение постановлений о наложении взысканий в административном порядке, проведении обысков и выемок на основании ордеров, выселении граждан из занимаемых ими жилищ по вынесенным судом решениям, взыскании денежных штрафов, конфискации имущества и т.д.

Участковые надзиратели проходили профессиональную подготовку в школах резерва. В конце 1920-х гг. они обучались в школах младшего состава и на милицейских курсах, где получали политические и юридические знания<sup>1</sup>. Принимаемых на службу сотрудников необходимо было обучать. На первом этапе формирования милицейских структур вопрос подготовки милиционеров находился в компетенции и сфере ответственности местных властей. В городах образовывались краткосрочные милицейские курсы. В течение двух недель курсанты из числа милиционеров и комсо-

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 17.

става районов городов и уездов должны были ознакомиться с теоретическими материалами по вопросам милицмейской службы и приобрести определенные практические навыки. Цель данных курсов заключалась в том, чтобы в короткий срок осуществить подготовку максимального количества районных сотрудников.

В апреле 1921 г. Главным управлением милиции РСФСР был издан приказ № 69, в соответствии с которым при всех губернских и областных управлениях милиции должны были открываться курсы командного состава милиции. Одновременно были утверждены положение о курсах и их программы. В октябре 1922 г. приказом начальника Главного управления милиции РСФСР были введены в действие новое положение, учебный план и штаты губернских (областных) милицмейских школ. В соответствии с приказом основной задачей губернских милицмейских школ являлась подготовка младших работников милиции как по специальной и строевой службе, так и в культурном и политическом отношении.

В начале 1924 г. была утверждена Инструкция волостному милиционеру, который являлся старшим должностным лицом милиции в волости, т.е. сельской местности.

Круг обязанностей волостного милиционера был широк: наблюдение за исполнением гражданами волости постановлений и распоряжений советского правительства и местных органов власти, предупреждение и пресечение преступлений, их расследование, оказание помощи гражданами и т.д. Волостные милиционеры осуществляли возложенные на них обязанности лично или через младших милиционеров и сельских исполнителей. Как и участковый надзиратель в городе, волостной милиционер должен был иметь четкое представление о той местности, которая была ему вверена. Это означало, что он должен был знать расположение всех селений своей волости, образовательных и медицинских учреждений, промышленных и торговых предприятий, базаров, ярмарок; правительственных и общественных учреждений; направление и состояние дорог и т.д.

Налаживание контактов с населением волости вменялось волостному милиционеру в обязанность. Осуществлять в одиночку, пусть даже с помощью младших милиционеров

и сельских исполнителей, огромную работу было невозможно, поэтому помощь и участие населения были необходимы. Местные жители могли использоваться для преследования

## ИНСТРУКЦИЯ

для Волостных милиционеров.

По обнаружению, исследованию и пресечению преступлений.

### ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

1. Преступления признаются всякие общественно-опасные деяния для бездействия, угрожающие основан советского строя и порядку установленному рабоче-крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени (ст. 6 Угол. Код.).

2. Производство расследований о преступных деяниях (доказыв) лежит на обязанности органов милиции. Угол. кодекса и б) органов Г. П. У., а также податной, санитарной, технической, продовольственной, торговой и инспекции труда по делам, отнесенных к их ведению (ст. 102).

3. Правительственные учреждения и должностные лица производят расследования по делам, относящимся к их компетенции, в тех случаях, состоящих при этих учреждениях, с тем, чтобы дела по ним не исходят быть наложено дисциплинарное взыскание, в течение 3 суток, были направлены в подзаконные судебные органы (ст. 102 Пр. Код.).

### *Инструкция для волостных милиционеров*

и сопровождения лиц, оцепления, охраны места и следов преступления, отсылки сообщения и пр. В 1924 г. был принят декрет «О сельских исполнителях», т.е. добровольных помощниках милиции, согласно которому они получили право не только наблюдать за состоянием общественного порядка, но и задерживать и конвоировать преступников. В последующие годы правовой статус сельских исполнителей неоднократно уточнялся.

Основания применения оружия волостным милиционером при исполнении им должностных обязанностей были теми же, что и у участкового надзирателя, служившего в городе или поселке городского типа.

Перечень должностных обязанностей и полномочий волостного милиционера также был весьма схож с должностными обязанностями участкового надзирателя, однако специфика сельской местности накладывала свой отпечаток. Волостные милиционеры должны были следить за порядком в границах всей волости, размеры которой могли быть весьма значительны.

Особенности несения службы в сельской местности предопределили то, что в должностные обязанности волостного милиционера входил надзор за состоянием не только зданий и сооружений, но и древесных насаждений, телеграфных и телефонных проводов, дорог, плотин, мостов, переправ. Волостной милиционер мог запретить чрезмерно быструю езду по улицам сел и деревень, ледовые и водные переправы при наличии угрозы безопасности перевозчика и пассажиров. Кроме того, волостной милиционер следил за соблюдением правил строительства, противопожарных предписа-

ний, порядка пользования огнестрельным оружием, правил выпаса скота и т.д.

Как и городской участковый надзиратель, волостной милиционер всегда должен был принимать участие в ликвидации последствий стихийных бедствий. В первую очередь речь шла о пожарах, причем не только происходивших в селениях, но и лесных, торфяных и напольных. При получении извещения о пожаре волостной милиционер должен был немедленно отправиться на место пожара, одновременно известить районного начальника милиции и пожарную команду, а также обратиться к местным жителям за содействием. По каждому факту пожара волостной милиционер был обязан провести дознание, целью которого являлось установление причины, времени возникновения, размера ущерба здоровью и имуществу. Результаты дознания оформлялись в виде специального акта.

При наводнениях волостной милиционер был обязан оповестить тех жителей, которым грозила опасность подтопления, и принять меры по спасению их и их имущества.

Волостной милиционер, будучи представителем власти, наиболее близким к населению, мог действовать как самостоятельно, так и выступать в качестве помощника и исполнителя предписаний учреждений и организаций. В связи с этим волостным милиционерам поручалось приведение в исполнение вступивших в силу административных постановлений и судебных решений, производство обысков и выемок, причем как при наличии ордера, так и в отдельных случаях без него. Борьба с самовольными порубками и другими нарушениями лесного законодательства также входила в круг должностных обязанностей волостного милиционера.

В сельской местности до 1930 г. имелись различные формы расстановки работников милиции – старших и младших волостных милиционеров. Можно выделить следующие:

1. Все милиционеры находились при волостном (районном) центре. Территория волости (района) на милицейские участки не распределялась, а милиционеры командировались на места по мере необходимости.

2. Все милиционеры находились при волостном (районном) центре, но территория волости была распределена на

административные (милицейские) участки. За каждым милиционером закреплялся определенный участок, который посещался им при периодических объездах или очередных командировках.

3. Управление волостной (районной) милиции находилось в волостном (районном) центре, а милиционеры – на своих участках при сельсоветах<sup>1</sup>.

При первых двух формах распределения волостная милиция не была приближена к населению, что не улучшало качество его обслуживания. Наиболее приемлемой оказалась третья форма с вносимыми в нее поправками на местах. Милиционеров, работавших на участках, называли участковыми милиционерами или старшими участковыми милиционерами (по штату они по-прежнему числились как младшие и старшие милиционеры).

После принятия в феврале 1930 г. приказа НКВД РСФСР № 109 участковых надзирателей городской милиции и сельских милиционеров райадмотделений, осуществлявших



*Работники милиции. Иркутск.  
1930-е гг.*

работу на участках, стали называть участковыми инспекторами милиции. Но их правовое положение не изменилось. Младшие волостные милиционеры по-прежнему не имели права исполнять некоторые функции, в частности дознание. Этот недостаток был устранен Положением

об участковом инспекторе в сельских местностях, принятым 31 мая 1930 г. Статья 3 Положения подчеркивала, что «по своим служебным правам сельский участковый инспектор приравнивается к участковому инспектору в городе».

Во второй половине 1930-х гг. принимаются меры по совершенствованию службы. Были подготовлены и изданы Инструкция участковому уполномоченному города, Ин-

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 17-18.

струкция участковому уполномоченному сельской местности, Директива о формах и методах руководства работой участковых. С 1939 г. должность участкового инспектора милиции получила новое название – участковый уполномоченный милиции.

В период Великой Отечественной войны служба участковых уполномоченных городов и сельской местности была особенно напряженной. Как правило, участковые проживали на своем участке, и их рабочий день длился круглые сутки. С первых дней войны в прифронтовой зоне они следили за соблюдением правил светомаскировки и местной противовоздушной обороны, участвовали в тушении пожаров, расчистке завалов, охране материальных ценностей, оказывали помощь в эвакуации населения<sup>1</sup>.

В Москве в соответствии с Инструкцией коменданта города от 6 июля 1941 г. осуществлялось круглосуточное патрулирование силами войск и милиции. С августа 1941 г. на дорожных магистралях, ведущих к столице, были организо-



*Сотрудник милиции проводит инструктаж по местной противовоздушной обороне. Москва. 1941 г.*

---

<sup>1</sup> Андреева И.А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. Омск: Омская академия МВД России, 2017. С. 164.

ваны заставы, которые возглавляли старшие инспекторы дорожного надзора и участковые уполномоченные милиции<sup>1</sup>.



*Артеменко  
Степан Елизарович*

Большое число участковых защищало Родину на фронтах Великой Отечественной войны, проявляя мужество и героизм в боях с немецко-фашистскими захватчиками. Бывший участковый уполномоченный Раздельнянского районного отдела НКВД Одесской области Артеменко Степан Елизарович, пройдя путь от рядового бойца до командира батальона с августа 1941 г., был дважды удостоен звания Героя Советского Союза<sup>2</sup>.

Замена ушедшим на фронт была не всегда соизмеримой. На службу в милицию в военные годы нередко принимались лица, ни по возрасту, ни по состоянию здоровья, ни по образованию не отвечающие требованиям, предъявлявшимся к сотрудникам органов внутренних дел<sup>3</sup>. Но все подразделения, в т.ч. служба участковых, продолжали решать возложенные на них военным временем задачи.

В сентябре 1943 г. была утверждена Временная инструкция участковому уполномоченному сельской местности. Инструкция состояла из десяти разделов: общие положения; основные обязанности; работа по охране общественного порядка; работа по охране социалистической собственности и борьбе с уголовной преступностью; работа по поддержанию паспортного режима; обеспечение разрешительной системы; работа по надзору за автотранспортом, выявление и изъятие безнадзорных и беспризорных детей; организация работы участковых уполномоченных; права и обязанности участковых уполномоченных. В приложении к инструкции указывались особые обязанности участковых уполномочен-

<sup>1</sup> История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р.С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 182.

<sup>2</sup> Андреева И.А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. Омск: Омская академия МВД России, 2017. С. 164-165.

<sup>3</sup> История органов правопорядка Алтая: монография / Е.В. Суверов, Ю.Н. Москвитин, В.М. Антропов, Е.В. Миронов. Барнаул: БЮИ МВД России, 2017. С. 199.

ных в военное время и в местностях, объявленных на военном положении<sup>1</sup>.

Участковые уполномоченные поддерживали правопорядок, обеспечивали сохранность государственного, общественного и личного имущества граждан; боролись с уголовной преступностью; рассматривали заявления граждан, давали по ним необходимые разъяснения или принимали меры; проверяли паспортный режим и режим прописки; выявляли дезертиров и лиц, уклоняющихся от мобилизации; следили за размещением эвакуированных; принимали меры по отношению к беспризорным и безнадзорным детям; боролись со спекуляцией продовольственными и промышленными товарами, самогонварением; оказывали содействие должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей; наблюдали за осуществлением правил разрешительной системы; наблюдали за выполнением обязательных постановлений исполкомов, принимая к нарушителям меры административного воздействия; при чрезвычайных ситуациях принимали меры к спасению людей, скота и имущества; оказывали помощь лицам, пострадавшим от преступлений и несчастных случаев; наблюдали за содержанием в чистоте и порядке колодцев, водоемов и других объектов общего пользования; докладывали о начавшихся эпидемиях, обеспечивали реализацию карантинных мероприятий; оказывали помощь госавтоинспекторам по надзору за движением транспорта и принимали меры к водителям, нарушившим правила движения, составляли акты о нарушении и оказывали помощь пострадавшим, анализировали оперативную обстановку в целом. Таким образом, компетенция участковых уполномоченных по охране правопорядка на вверенном им участке была максимально широка.

В 1944 г. в связи со значительными хищениями и разбазариванием продукции сельского хозяйства более чем в тысяче наиболее крупных совхозов были введены должности участковых уполномоченных по обслуживанию совхозов для борьбы с хищениями социалистической собственности. В своей деятельности участковые уполномоченные сельской местности опирались на сельских исполнителей. В условиях

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 19.

большой территории участка, значительной удаленности населенных пунктов друг от друга их помощь была необходима. Сельские исполнители назначались из числа лиц, проживавших на территории сельского совета, не имевших судимостей, не сосланных, не высланных, не состоявших под судом и следствием, мужчин – в возрасте от 18 до 50 лет, женщин – в возрасте от 18 до 45 лет. Сельские исполнители назначались на три месяца, в этот период они пользовались правами и несли обязанности должностных лиц. Сельские исполнители обеспечивали правопорядок на территории населенного пункта, содействовали органам милиции в осуществлении их полномочий, наблюдали за охраной государственного, колхозного и кооперативного имущества, принимали меры противопожарной и санитарной защиты<sup>1</sup>.

Участковые уполномоченные города опирались в своей деятельности также на уличные и домовые комитеты и дворников. Последние следили за тем, чтобы на обслуживаемой ими территории не допускались нарушения правопорядка, хулиганские действия, проживание лиц без прописки, незаконная торговля, ночевки посторонних на чердаках, лестницах и в подвалах; оказывали помощь пострадавшим от несчастных случаев, помогали заблудившимся детям, доставляли беспризорных и безнадзорных детей в детские комнаты милиции. Обо всех фактах нарушения правопорядка дворники немедленно сообщали сотрудникам милиции.

В условиях войны было необходимо деятельность участковых милиции поднять до уровня новых требований, добиться улучшения и совершенствования их работы. В решении этих задач известную роль сыграли собрания участковых уполномоченных милиции. Так, на состоявшемся в июне 1943 г. в Тбилиси собрании были взяты обязательства: повысить уровень организации работы на территории обслуживания, всесторонне изучить состав населения, исключить возможность преступлений и нарушений порядка, образцово соблюдать паспортный режим и санитарное положение; вовремя рассматривать все задания, заявления, жалобы и срочно на них реагировать, отлично освоить боевое оружие, средства обороны, точно выполнять приказы,

<sup>1</sup> Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 20-21.

распоряжения, постановления и решения; систематически работать над собой, неуклонно повышать бдительность, уровень идейно-политической и служебной подготовки.

После войны возникла необходимость восстановления народного хозяйства, перед органами внутренних дел стояли задачи по укреплению общественного порядка, усилению борьбы с хищениями и бесхозяйственностью. В сельской местности особое значение имело обеспечение сохранности семенного фонда и собранного урожая во время посевных и уборочных работ<sup>1</sup>.

Однако решение этих важных задач давалось ценой огромных усилий и высокой интенсивности работы. Прежде всего, в послевоенные годы милиция испытывала большой дефицит квалифицированных кадров. Она потеряла многих работников: одни погибли на фронте, другие пали от рук преступников и вражеской агентуры в прифронтовых районах и в глубоком тылу. В начале 1946 г. некомплект в рядах органов милиции составлял от 50 до 70%<sup>2</sup>.

В этих условиях МВД СССР уже во втором полугодии 1954 г. закончило перераспределение штатной численности милиции с учетом количества населения, территориальных особенностей и состояния преступности в республиках, краях и областях. За счет сокращения на 12% управленческого аппарата была увеличена численность сотрудников милиции, работавших непосредственно с населением, прежде всего участковых уполномоченных, особенно в областях освоения целинных и залежных земель, а также в городах со сложной оперативной обстановкой<sup>3</sup>.

Первостепенное внимание уделялось улучшению качественного состава милиции за счет сокращения оттока ка-

---

<sup>1</sup> Суверов Е.В., Миронов Е.В. Деятельность органов внутренних дел Алтайского края в первые годы освоения целинных и залежных земель (1954-1956 гг.) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы четырнадцатой международной научно-практ. конф-ции: в 2 ч. Барнаул: БЮИ МВД России, 2017. Ч. 2. С. 257.

<sup>2</sup> История советской милиции: монография / под ред. д-ра юрид. наук, профессора Р.С. Мулукаева. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 140.

<sup>3</sup> Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М.: NOTA BENE Медиа трейд компания, 2005. С. 273.

дров и повышения эффективности профессиональной подготовки сотрудников.

В 1956 г. была введена обязательная первоначальная подготовка для всех принимаемых на должность участковых уполномоченных милиции. Сотрудники службы могли получать образование в ведомственных учебных заведениях, сеть которых существенно расширилась в послевоенные годы. В 1956-1958 гг. было открыто 12 средних специальных школ милиции. Всего к началу 1960-х годов в стране функционировали 4 высших школы (в Москве, Киеве, Ташкенте и Омске), 25 средних специальных школ и 9 школ переподготовки начальствующего состава<sup>1</sup>.



*Профилактическая работа с работниками предприятия.  
1965 г.*

В 1969 г. был взят курс на строительство крупных учебных центров и коренную реконструкцию имевшихся пунктов обучения. Создаются межреспубликанские и межобластные школы подготовки младшего и среднего начсостава на 300-350 учебных мест. Повсеместно организовывались филиалы школ и учебных пунктов при крупных горрайорганах, летние палаточные лагеря. Участковые уполномоченные обу-

<sup>1</sup> Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М.: NOTA BENE Медиа трейд компания, 2005. С. 273.



*Милиция – слуга народа! (1953 г.)*

чались 3 месяца по специально разработанным для данной должностной категории программам первоначальной подготовки<sup>1</sup>.

В результате принятых мер по укреплению кадров участковых уполномоченных уже в 1962 г. почти половина сотрудников службы имела специальную профессиональную подготовку, а доля лиц, не имеющих среднего образования, снизилась до 12%<sup>2</sup>.

Однако уровень подготовленности участковых уполномоченных был неравномерно распределен по регионам. Наиболее высоким в начале 1960-х годов он был в МООП Чувашской, Кабардино-Балкарской, Мордовской АССР, УООП Магаданского, Пензенского, Ленинградского, Московского и Белгородского облисполкомов. В то же время в МООП Бурятской, Якутской, Коми АССР, УООП Красноярского, Приморского, Архангельского, Иркутского, Ставропольского, Амурского, Вологодского, Кемеровского,

---

<sup>1</sup> История советской милиции: монография / под ред. д-ра юрид. наук, профессора Р.С. Мулукаева. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 146.

<sup>2</sup> ЦА МВД России. Ф. 27. Оп. 1. Д. 203. Л. 96.



*Участковые Плещеницкого РОМ.  
Белорусская ССР. 1965 г.*

Обского крайоблисполкомов не имели среднего образования от 53 до 70% сотрудников службы<sup>1</sup>.

Оставалось много и других проблем, особенно в плане профессионального становления молодых сотрудников.

Высокой была текучесть кадров. Каждый пятый из числа уволенных успел проработать в милиции менее одного года, а каждый второй увольнялся по отрицательным мотивам. При приеме на работу недостаточно изучались моральные и деловые качества будущих сотрудников. Руководители мало внимания уделяли молодым сотрудникам. В результате часть из них, столкнувшись с трудностями, стремилась уволиться<sup>2</sup>.

В направленном во все органы внутренних дел открытым письме Коллегии Министерства охраны общественного порядка РСФСР от 28 апреля 1963 г. отмечалось, что поступает много жалоб от молодых специалистов в части неустройства быта, необеспеченности их жильем и вообще невнимательного отношения к ним. Вот что писал выпускник Калининградской школы милиции Мацейко, работавший участковым уполномоченным в Дрегельском районе Новгородской области: «...Квартиры не дают, все обещают. Помощи не оказывают, возможно, потому что живу далеко

<sup>1</sup> ЦА МВД России. Ф. 27. Оп. 1. Д. 203. Л. 102.

<sup>2</sup> Полиция и милиция России: региональный аспект: сб. науч. ст. Челябинск: Челяб. юрид. ин-т МВД России, 2004. С. 154.

от центра... Я желаю работать, но в таких условиях я больше не могу»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что обеспечение жильем участковых непосредственно на обслуживаемой территории либо в непосредственной близости от неё решалось на протяжении всей истории службы различными способами. Однако и сегодня эта острейшая проблема не решена в достаточной мере.

В соответствии со стоящими перед службой задачами проводились мероприятия по дальнейшему совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции. В послевоенные годы она последовательно регламентировалась инструкциями 1952 и 1958 гг., которые позволили конкретизировать задачи и функции данной категории сотрудников, определили порядок работы и взаимодействия с другими государственными органами и учреждениями.

В 1970 г. было принято решение вернуться к прежнему наименованию – участковый инспектор милиции. 29 июля была введена в действие Инструкция по службе участкового инспектора милиции, которая закрепила значимые изменения в организации деятельности службы. В данном документе были приняты меры по закреплению (не менее 3-х лет) инспекторов на определенной территории. Перемещение их допускалось в исключительных случаях по согласованию с местным исполнительным комитетом и отделом (управлением) наружной службы МВД-УВД.

На должность участкового инспектора милиции должны были назначаться только юристы с образованием не ниже средней квалификации. Для этого в специальных средних школах милиции открывались отделения подготовки участковых.

Инструкцией также предусматривались меры по снижению текучести кадров, улучшению жилищных условий, ор-

---

<sup>1</sup> ЦА МВД России. Ф. 27. Оп. 1. Д. 203. Л. 69.

ганизации труда и материально-технического обеспечения участкового<sup>1</sup>.

Дальнейшая реорганизация деятельности службы участковых была связана с поиском оптимального варианта реализации надзорно-профилактической функции милиции.

Коллегия МВД СССР, состоявшаяся в июле 1973 г., одобрила практику создания на базе ЖЭКов так называемых опорных пунктов милиции как центров воспитательной и профилактической работы в каждом микрорайоне населенного пункта. В составе опорного пункта работали участковые инспекторы милиции, штаб ДНД, товарищеский суд, домовый комитет, детская комната милиции на общественных началах. Деятельность опорного пункта направляла партийная организация шефствующего предприятия через создававшиеся советы профилактики. Опорные пункты (общественные пункты охраны правопорядка) как новая форма взаимодействия милиции с общественностью получили широкое распространение по всей стране.

Если ранее участковые инспекторы входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции), то в 1974 г. они были введены во вновь созданную службу профилактики, являющуюся, в свою очередь, составной частью подразделений уголовного розыска. Предполагалось, что это укрепит организационное единство процессов профилактики и раскрытия преступлений.

К основным задачам профилактической службы, центральным звеном которой являлись участковые инспекторы милиции, относились: изучение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению; информирование администрации предприятий, учреждений и организаций о выявленных причинах и условиях; внесение предложений по их устранению; разработка мер по обеспечению воспитательно-профилактического воздействия на лиц, склонных к правонарушениям.

С конца 1960-х годов много делается не только для совершенствования работы советской милиции, но и для создания

---

<sup>1</sup> Полиция и милиция России: страницы истории. М.: Наука, 1995. С. 286-287.

позитивного образа её сотрудников. В этот период МВД становится заказчиком фильмов о милиции.

С 1969 по 1977 г. выходят три фильма о сельском участковом Федоре Ивановиче Анискине по сценарию Вилия Липатова.

Образ, созданный актером Михаилом Жаровым, прочно ассоциируется с эталоном настоящего участкового. Он и милиционер, и власть, и советчик, и задушевный собеседник, и просто односельчанин, житель нашего района. Когда заходит разговор, что



*Михаил Жаров в роли сельского участкового Анискина (фильм «Деревенский детектив», 1969 г.)*

надо восстанавливать значимость службы участковых, обязательно на всех уровнях звучит фамилия Анискина.

В 1983 г. для службы участковых наступают непростые времена. В этот год упраздняется служба профилактики, а участковые уполномоченные выведены из подчинения аппаратов уголовного розыска. В горрайорганах внутренних дел руководство их деятельностью стал осуществлять начальник отдела внутренних дел или его первый заместитель через начальника отделения или старшего инспектора по организации работы участковых уполномоченных. На более высоком уровне за работу участковых уполномоченных отвечали штабные аппараты (в то время инспекторские подразделения), которым вменялось в обязанность контролировать их работу и оказывать помощь начальникам городских (районных) отделов и их первым заместителям в руководстве службой участковых инспекторов милиции.

В июле 1986 г. участковые инспекторы милиции были вновь введены в состав службы охраны общественного порядка, что было вполне обоснованно. На их плечи легла основная тяжесть работы по претворению в жизнь решений XXVII съезда, апрельского (1985 г.) и июньского (1986 г.) Пленумов ЦК КПСС, требующих от органов внутренних дел

решительных мер по усилению борьбы с преступностью, хулиганством, тунеядством, пьянством, наркоманией, извлечением нетрудовых доходов и другими антиобщественными проявлениями, захлестнувшими страну в период перестройки.



*Работа с населением.  
Середина 1980-х гг.*

Имеющийся потенциал службы был внушителен: только за 1986 г. участковые инспекторы рассмотрели около 3 млн 300 тыс. жалоб и заявлений, с их помощью раскрыто свыше 40% зарегистрированных преступлений<sup>1</sup>.

С целью оптимизации деятельности службы, повышения её статуса в городских и районных отделах внутренних дел подразделения участковых инспекторов милиции были обособлены в штатные самостоятельные подразделения (отделы, отделения, группы). Вводится должность старшего участкового инспектора милиции, который обязан координировать, организовывать, направлять и контролировать служебную деятельность группы участковых инспекторов, а также оказывать им постоянную практическую помощь в работе.

В МВД республик, УВД краев и областей также были созданы соответствующие подразделения. В Главном управлении охраны общественного порядка МВД СССР образовано Управление по организации работы участковых инспекторов милиции и их взаимодействию с общественностью<sup>2</sup>.

Приказом МВД России от 1 июля 1986 г. было предписано организовать работу участковых инспекторов милиции таким образом, чтобы они большую часть времени находились непосредственно на территории административного участка, ведя прием населения, поддерживая порядок, про-

<sup>1</sup> Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М.: NOTA BENE Медиа трейд компания, 2005. С. 282.

<sup>2</sup> ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 207. Л. 110-111.

верья поднадзорных и осуществляя профилактические мероприятия.

В целях укрепления кадров, изучения морально-политических, личных и деловых качеств сотрудников, способностей к работе с населением было организовано аттестование всех участковых инспекторов милиции<sup>1</sup>.

В начале 1987 г. были приняты дополнительные меры по совершенствованию работы участковых инспекторов милиции, улучшению их материального положения.

Приказом МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87 «О задачах органов внутренних дел по выполнению решений партии и правительства о мерах по совершенствованию работы участковых инспекторов милиции» с 1 июля 1987 г. введены в действие Инструкция по работе участкового инспектора милиции и Примерное положение об отделении по руководству участковыми инспекторами милиции и организации охраны общественного порядка отдела внутренних дел исполкома районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов<sup>2</sup>.

Согласно последней инструкции советского периода участковый инспектор признавался основным представителем органа внутренних дел на обслуживаемом участке, а его авторитет среди населения рассматривался как один из основных критериев оценки его деятельности.

Нормативно закреплялся ряд важных положений. В частности, участковый инспектор на время работы в занимаемой должности соответствующим исполнительным комитетом Совета народных депутатов должен был обеспечиваться квартирой на территории обслуживаемого участка и помещением для



*Советский  
участковый на селе.  
Вторая половина 1980-х гг.*

<sup>1</sup> ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 207. Л. 115.

<sup>2</sup> ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 305. Л. 8.

служебной деятельности, оборудованным мебелью и средствами связи.

Использование участкового инспектора милиции на работе, не связанной непосредственно с обслуживанием закрепленного за ним участка, допускалось в исключительных случаях для выполнения разовых поручений в условиях сложной оперативной обстановки и только по письменному указанию начальника горрайоргана.

Устанавливалась периодичность отчетов участкового инспектора о проделанной работе: перед населением либо в трудовых коллективах, расположенных на обслуживаемом участке, – ежеквартально; перед руководством горрайоргана – не реже одного раза в месяц.

Было принято обязательное ведение каждым участковым инспектором паспорта на участок, в котором сосредотачиваются сведения, характеризующие социально-экономические, демографические и иные особенности участка; данные о состоянии преступности и охраны общественного порядка; лицах, в отношении которых необходимо осуществлять контроль и профилактические мероприятия; результатах работы, а также иная информация, необходимая для успешного выполнения возложенных обязанностей<sup>1</sup>.

Приказом МВД СССР от 24 декабря 1987 г. № 264 был учрежден нагрудный знак «Заслуженный участковый инспектор милиции». Согласно Положению о нагрудном знаке им награждались участковые инспекторы милиции, старшие участковые инспекторы милиции, непрерывно прослужившие в этих должностях не менее 5 лет, за достижение наиболее высоких результатов в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, пресечении пьянства, алкоголизма и самогоноварения, наркомании, тунеядства, нетрудовых доходов, за личное участие в предупреждении и раскрытии преступлений на обслуживаемом участке, за активную работу по выявлению лиц антиобщественного поведения и возвращению их к здоровому, трудовому образу жизни, по укреплению связей с населением и представителями общест-венности. При этом подчеркивалось, что авторитет участкового инспектора милиции среди населения, безупречность личного поведения, неподкупность, справедливость,

<sup>1</sup> ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 305. Л. 11-16.

неукоснительность соблюдения дисциплины и социалистической законности должны рассматриваться как основные критерии оценки его деятельности.

Таким образом, в советский период был создан классический образ участкового инспектора милиции, нормативно закреплены его основные функции и полномочия, уточнено место службы в системе органов внутренних дел. В дальнейшем, опираясь на этот фундамент, служба участковых только развивается и совершенствуется с учетом современных условий и новых вызовов.



### **Контрольные вопросы к главе:**

1. Какая дата официально обозначена как начало формирования в органах внутренних дел института участковых? Какое событие с ней связано?
2. Перечислите основные функции и полномочия участковых надзирателей, содержащиеся в Инструкции участковому надзирателю 1923 г.
3. Расскажите о деятельности службы участковых в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.
4. Опишите кадровую ситуацию в службе участковых в послевоенные годы. Какие меры принимались с целью её улучшения?
5. Перечислите основные этапы развития службы участковых в 70-80-е гг. XX в.

### **Глава 3. Служба участковых в период становления и развития органов внутренних дел Российской Федерации**

Дальнейшее развитие службы участковых инспекторов милиции происходит уже в рамках деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «О милиции» и постановление «О порядке введения в действие Закона РСФСР "О милиции"», в котором указывалось, что Закон СССР «О советской милиции» считается не действующим на территории РСФСР в части, противоречащей Закону РСФСР «О милиции».

Впервые милиция в РСФСР подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию). В состав последней вошли подразделения участковых уполномоченных милиции.

25 декабря 1991 г. прекратило свою деятельность МВД СССР. В связи с этим одними из первоочередных стали задачи выработки новой структуры Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая была утверждена 29 января 1992 г., а также переработки нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел вновь образованного государства.

Приказом МВД России от 14 июля 1992 г. № 231 утверждена Инструкция по организации работы участкового инспектора милиции, в которой определены задачи, основные направления организации работы, обязанности и права участкового инспектора милиции в системе органов внутренних дел МВД России.

Согласно новой инструкции участковый инспектор являлся представителем милиции общественной безопасности (местной милиции) районного, городского, районного в городе отдела внутренних дел на обслуживаемом участке. Основными принципами его деятельности были определены: постоянная связь с населением обслуживаемого участка, чуткое и внимательное отношение к обращениям граждан, неподкупность и преданность служебному долгу, гласность в работе, строгое соблюдение законности.

Результаты работы участкового инспектора оценивались:

- по наличию делового авторитета среди населения и органов местного самоуправления;

- реальному состоянию преступности и общественного порядка на обслуживаемом участке;

- личному вкладу в предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, своевременному и качественному рассмотрению обращений граждан, сокращению количества жалоб и заявлений, поступающих в орган внутренних дел с обслуживаемого участка;

- эффективности осуществления доверительных отношений с гражданами и использования полученной оперативной информации в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений;

- уровню личной исполнительской дисциплины и состоянию законности в служебной деятельности.

В соответствии с Инструкцией на каждые три-четыре должности участкового вводилась должность старшего участкового, которая замещалась лицом, способным руководить группой участковых уполномоченных и имевшим высшее или среднее специальное юридическое образование.

В его обязанности входила организация работы участковых уполномоченных милиции по раскрытию преступлений по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, координирование их взаимодействия с криминальной милицией и следственными подразделениями по раскрытию и расследованию преступлений, по которым предварительное следствие обязательно, обеспечение их участия в проведении комплексных оперативно-ро-

зыскных и профилактических мероприятий на территории микрорайона, обслуживаемой группой участковых уполномоченных милиции. Старший участковый также оказывал помощь в повышении профессионального мастерства участковых уполномоченных, подборе и организации работы внештатных сотрудников милиции, проведении индивидуальной воспитательной работы с правонарушителями. Он обобщал и оценивал результаты по итогам работы группы за месяц, квартал, полугодие, год и докладывал их с соответствующими предложениями по совершенствованию работы начальнику милиции общественной безопасности.

По сравнению с Инструкцией 1987 г. в новом документе были исключены важные положения, обязывающие органы местного самоуправления обеспечивать участковых жильем на территории обслуживаемого участка и помещением для служебной деятельности. Это объяснялось сложным социально-экономическим положением в стране.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» подразделения участковых инспекторов милиции финансировались исключительно за счет средств бюджетов республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

При определении штатной численности подразделений участковых инспекторов документ устанавливал сле-



*Сельский участковый.  
Алтайский край. 2009 г.*

дующие нормативные соотношения: один участковый инспектор милиции на 3-3,5 тыс. человек городского населения; один участковый инспектор милиции в сельской местности на сельский или поселковый Совет народных депутатов.

В соответствии с Приказом МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420 «О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте» образовывались следующие самостоятельные подразделения участковых инспекторов милиции в структуре милиции общественной безопасности (местной милиции):

- в управлении внутренних дел города (района, района в городе) – отдел (отделение) по организации работы участковых инспекторов милиции;

- в отделах внутренних дел города (района, района в городе): при штатной численности от 150 до 600 единиц – отделение по организации работы участковых инспекторов милиции, менее 150 единиц – отделение (группа) по организации работы участковых инспекторов милиции<sup>1</sup>.

С учетом общности целей и задач профилактической деятельности, а также организации работы по зональному принципу в апреле 1996 г. в структуре милиции общественной безопасности были созданы объединенные подразделения:

- в горрайорганах – отдел (отделение) по организации работы участковых инспекторов милиции и предупреждению правонарушений несовершеннолетних;

- в МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВД на режимных объектах – управление (отдел, отделение) по организации работы участковых инспекторов милиции и предупреждению правонарушений несовершеннолетних<sup>2</sup>.



*Участковый Усть-Коксинского РОВД. Республика Алтай. 2013 г.*

Следует отметить, что в нормативных правовых актах периода становления органов внутренних дел Российской Федерации ярко проявлялись элементы новаторства, возло-

<sup>1</sup> ЦА МВД России. Ф. 163. Оп. 1. Д. 74. Л. 96-100.

<sup>2</sup> ЦА МВД России. Ф. 163. Оп. 1. Д. 176. Л. 102-103.

жения на подразделения участковых уполномоченных новых функций и обязанностей, совершенствования их организационно-штатной структуры.

Так, в Уставе патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 18 января 1993 г. № 17, на участкового инспектора милиции возлагались обязанности по руководству патрульно-постовыми нарядами, которые в системе единой дислокации несли службу на территории обслуживания участковых. Участковому инспектору было предоставлено право: вносить предложения о наиболее целесообразной расстановке и использовании сил и средств, участвующих в охране общественного порядка; осуществлять маневрирование патрульно-постовыми нарядами на территории участка; проверять несение ими службы; оказывать помощь в пресечении преступлений и задержании преступников, обеспечивать взаимодействие с общественными объединениями; осуществлять совместное патрулирование территории участка. Однако на практике эти благие идеи не достигли ожидаемых результатов из-за высокой загруженности участковых своей непосредственной деятельностью, несовпадения режимов работы различных служб, узкой специфичности задач, стоящих перед подразделениями Госавтоинспекции и вневедомственной охраны.

Приказом МВД России от 11 декабря 1996 г. № 653 в целях улучшения организации и повышения эффективности повседневной работы была введена должность помощника участкового инспектора милиции, на которую назначались сотрудники из числа младшего начальствующего состава органов внутренних дел; помощники закреплялись за конкретными участковыми инспекторами милиции и осуществляли свою служебную деятельность под их непосредственным руководством. На помощника в полном объеме возлагались права и обязанности участкового инспектора милиции, за исключением самостоятельного принятия процессуальных решений по делам и материалам о преступлениях и административных правонарушениях.

7 июня 1994 г. утверждено положение о нагрудном знаке «Заслуженный участковый инспектор милиции». Им вплоть

до 2011 г. награждались участковые инспекторы милиции, старшие участковые инспекторы милиции, достигшие наиболее высоких результатов в выполнении ими возложенных на них задач и проработавшие на этих должностях безупречно не менее пяти лет. Участковые, награжденные нагрудным знаком, имели существенные преимущества в социальном и финансовом обеспечении.

В целях расширения полномочий и укрепления правового статуса участкового как центральной фигуры милиции общественной безопасности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят и 29 декабря 2000 г. утвержден Президентом Российской Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 30 и 36 Закона "О милиции"», который наряду с переименованием должности «участковый инспектор милиции» в «участковый уполномоченный милиции» обязал органы исполнительной власти и местного самоуправления предоставлять участковому уполномоченному милиции на обслуживаемых ими административных участках служебные помещения, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи.

С учетом этих изменений и принятием иных мер, направленных на дальнейшее совершенствование деятельности службы, приказом МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 была утверждена Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции.

Инструкция подробно, с учетом современных условий и проведенных экспериментов определила основные задачи, обязанности и права, должностное положение в системе органов внутренних дел Российской Федерации и порядок организации деятельности участкового уполномоченного (старшего участкового уполномоченного) милиции.

В инструкции и приказе, ее утверждающем, большое внимание уделено повышению уровня материально-технического обеспечения и социальной защищенности участковых уполномоченных милиции, в т.ч. выделению им в полном объеме автотранспорта, служебных помещений, оборудованных современной компьютерной и иной организационной техникой, предоставлению доступа к существующим

автоматизированным информационно-поисковым системам органов внутренних дел.



*Нагрудный знак  
участкового  
уполномоченного  
полиции образца  
2011 г.*

В связи с изданием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и других связанных с ним законодательных и нормативных правовых актов участковые уполномоченные милиции были переименованы в участковых уполномоченных полиции, каковыми являются и в настоящее время.

В условиях очередного масштабного реформирования деятельности органов внутренних дел был обновлен нормативный правовой акт, определяющий организацию деятельности участковых уполномоченных полиции с учетом требований, содержащихся в новом законодательстве. Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г.

№ 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» было утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и впервые установлено положение, согласно которому участковые уполномоченные полиции в первоочередном порядке обеспечивались автотранспортом, средствами связи и другими материально-техническими ресурсами, служебной документацией и визитными карточками, а участковые пункты полиции оборудовались мебелью, оргтехникой, информационными стендами, нормативными правовыми актами, бытовыми принадлежностями.

Согласно Наставлению участковый уполномоченный полиции при несении службы на закрепленном участке выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности.

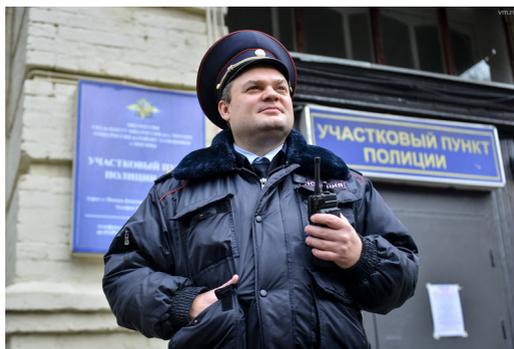
Для повышения престижа службы в подразделениях участковых уполномоченных полиции установлено новое соотношение должностей: на каждые две должности участ-

кового уполномоченного полиции вводится должность старшего участкового уполномоченного полиции (ранее – на 3-4 должности).

Наставлением впервые установлен порядок дополнительной выплаты участковому уполномоченному полиции за совмещение обязанностей на период отсутствия другого участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или по иным уважительным причинам).

Расширена компетенция участкового уполномоченного полиции в связи с реализацией Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Работу и прием граждан участковый уполномоченный полиции осуществляет в помещении на административном участке – участковом пункте полиции, оборудованном в соответствии с установленными Наставлением требованиями.



*Участковый пункт полиции*

В целях информирования населения об оперативной обстановке и проделанной работе участковый уполномоченный полиции проводит отчет перед населением. Отчетные собрания проводятся в соответствии с утвержденным графиком, ход и принятые решения на каждом собрании оформляются протоколом.

В Наставлении детально прописаны критерии, учитываемые при оценке деятельности участкового уполномоченного полиции, где выделены, помимо традиционных показате-

лей работы участкового, такие позиции, как общественное мнение о качестве его деятельности, работа с поступающими обращениями граждан.

За последнее десятилетие много сделано для создания условий эффективной деятельности участковых уполномоченных.

Успешно реализована в 2014-2015 гг. ведомственная целевая программа «Сельский участковый», в рамках которой значительно улучшена оснащённость сотрудников службы (специальными средствами – до 67,4%, транспортом – до 81,7%, вычислительной и оргтехникой – до 72%), приобретено 91 служебное жилое помещение.



*Современный сельский участковый*

В феврале 2018 г. введен в эксплуатацию модуль «Участковый» программного обеспечения Сервиса обеспечения охраны общественного порядка Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, который оптимизировал документооборот участковых и руководителей службы путем перевода служебной переписки в электронный формат, повысил информированность участковых за счет интеграции данного модуля с другими банками данных органов внутренних дел (об административных правонарушениях, происшествиях, оружии, автотранспорте и др.).

Активно используются возможности внедрения инновационных форм и методов работы. В целях исключения практики систематического привлечения участковых к выполнению задач, не связанных с обслуживанием административного участка, повсеместно получил распространение положительный опыт УМВД России по Хабаровскому краю организации службы участковых в двухсменном режиме. Востребован в деятельности других подразделений опыт республик Башкортостан и Татарстан по созданию многофункциональных или так называемых «умных участковых пунктов полиции», позволяющих позиционировать их как инновационные помещения полиции.



*Современный участковый пункт полиции.  
Хабаровск*

Повышению престижа службы способствует проведение конкурса профессионального мастерства среди участковых уполномоченных полиции «Лучший по профессии», а также Всероссийского конкурса МВД России «Народный участковый». За время его проведения с 2011 г. 12 победителям вручены автомобили, 28 призерам досрочно либо на ступень выше присвоены очередные специальные звания, более 900 участковых поощрены Почетной грамотой МВД России и другими ведомственными наградами<sup>1</sup>. Традиционно «Народный участковый» широко освещается в средствах массовой ин-

<sup>1</sup> Давыдов М.И. Самая «народная» // Полиция. 2023. № 3. С. 14.



*Победитель Всероссийского конкурса «Народный участковый» в 2019 г. – старший лейтенант полиции Денис Костырев, участковый уполномоченный полиции МО МВД России «Тейковский» Ивановской области*

формации, вызывает общественный интерес с многочисленными публикациями в социальных сетях.

В настоящее время деятельность участковых уполномоченных полиции регламентирована приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, в котором принципиальным отличием от предшествующего нормативного правового акта

является наличие двух приложений, представляющих ранее единый документ. Наряду с Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции, которое устанавливает порядок этой службы, а также определяет полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России, ответственных за ее осуществление, выделена Инструкция по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, раскрывающая практическое содержание служебной деятельности участкового.

Издание столь значимого и, безусловно, ожидаемого нормативного правового акта позволило оптимизировать функционал службы, избавиться от так называемых избыточных и несвойственных обязанностей. В нём отдельно закреплено предписание о запрете необоснованного использования участкового уполномоченного не по прямому назначению вне закрепленного административного участка. Для всех без исключения территориальных органов МВД России произошел переход на несение службы в две смены. Кроме того, уточнен перечень лиц, подлежащих профилактическому

учету в органах внутренних дел, конкретизирован механизм организации и контроля профилактической работы<sup>1</sup>.



**Контрольные вопросы к главе:**

1. По каким основным критериям оценивалась деятельность участковых инспекторов милиции в период становления и развития органов внутренних дел Российской Федерации?
2. Перечислите основные изменения в организации деятельности службы участковых в 1990-е гг.
3. Перечислите принятые с 2011 г. меры по созданию условий эффективной деятельности участковых уполномоченных полиции.
4. Опишите особенности нормативно-правового регулирования службы участковых уполномоченных полиции на современном этапе.

---

<sup>1</sup> Давыдов М.И. Самая «народная» // Полиция. 2023. № 3. С. 13.

## Глава 4. Деятельность и актуальные проблемы службы участковых уполномоченных полиции на современном этапе

Деятельность участковых уполномоченных полиции на современном этапе многогранна и многопрофильна. Как любая сложноорганизованная деятельность, служба участковых уполномоченных полиции сталкивается с целым комплексом проблем, часть которых ситуативные и временные, а часть демонстрирует устойчивую стабильность. Системный характер некоторых проблем службы участковых уполномоченных полиции означает, что они нуждаются в комплексном решении.

Важность актуализации и решения проблемных вопросов в деятельности службы объясняется особым статусом службы в системе органов внутренних дел.

Участковые уполномоченные полиции традиционно играют ключевую роль в реализации основных направлений



*Установление контактов с населением. Москва*

деятельности полиции, прежде всего в сфере профилактики правонарушений. Их деятельность напрямую связана с общением с гражданами по месту жительства. Жителями, особенно в сельской местности, они традиционно воспринимаются как наиболее доступные представители органов государственной власти. В зна-

чительной мере от эффективности деятельности участковых зависят общественное мнение и уровень доверия граждан к полиции.

В качестве основных задач участкового уполномоченного полиции на современном этапе определены следующие: обеспечение безопасности граждан, защита их прав и законных интересов; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, в первую очередь со стороны лиц, состоящих на профилактическом учете; организация и охрана общественного порядка на административном участке.

В настоящее время на территории Российской Федерации служат 48 тысяч участковых уполномоченных полиции, более 17 тысяч из них обслуживают административные участки в сельской и труднодоступной местности. Сотрудниками службы ежегодно выявляется более 300 тыс. преступлений, устанавливается каждое четвертое лицо, совершившее уголовно наказуемое деяние, пресекается около 3 млн административных правонарушений.

Значительная часть служебного времени участковых уделяется рассмотрению обращений граждан. Только в 2022 г. ими разрешена половина всех зарегистрированных в органах внутренних дел обращений, т.е. более 16 млн. При этом за последние 10 лет число обращений увеличилось более чем в полтора раза<sup>1</sup>.

Вполне очевидно, что должностная нагрузка на участкового уполномоченного полиции по-прежнему является одной из самых высоких в системе органов внутренних дел.

В целях дальнейшего устойчивого развития службы, совершенствования ее правового, организационно-штатного, научно-технического, кадрового и ресурсного потенциала в 2020 г. утверждена Концепция развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных орга-

---

<sup>1</sup> Давыдов М.И. Самая «народная» // Полиция. 2023. № 3. С. 14.

нов МВД России на 2020-2023 годы (приказ МВД России от 30 марта 2020 г. № 191), а также план по её реализации.

Для результативности выполнения запланированных мероприятий Концепцией закреплены соответствующие индикаторы достижения заявленных целей.

Основными проблемами в деятельности участковых уполномоченных полиции, нашедшими отражение в Концепции, названы:

1. Сохранение высокой нагрузки на участкового уполномоченного при одновременном сокращении штатной и фактической численности сотрудников, что крайне негативно сказывается на качестве служебной деятельности, влияет на отток кадров из подразделений, создает благоприятную почву для нарушения учетно-регистрационной дисциплины (в 2019 г. на долю участковых приходилось 33,9% указанных нарушений).

2. Привлечение участковых уполномоченных полиции к исполнению обязанностей, не связанных с обслуживанием административных участков (дежурство в составе следственно-оперативных групп, в дежурной части, охрана здания органа внутренних дел). Исполнение непрофильных обязанностей увеличивает нагрузку на участковых уполномоченных и отнимает время от осуществления необходимой профилактической работы на вверенном участке.

3. Недостаточное материально-техническое обеспечение служебной деятельности участковых уполномоченных полиции. Проблемы наблюдаются в части обеспечения служебных помещений необходимой мебелью, оргтехникой, компьютерами и автотранспортом. На момент принятия Концепции лишь 49% служебных помещений на административных участках соответствовало установленным требованиям, 13,1% участковых уполномоченных полиции признано нуждающимися в служебных жилых помещениях.

4. Недостаточный уровень социальных гарантий и денежного довольствия участковых уполномоченных.

Приведенные здесь недостатки и проблемы существенно снижают эффективность деятельности участковых уполно-

моченных полиции. Для решения существующих проблем на основе анализа ключевых задач и ресурсов развития службы Концепцией определены и конкретизированы следующие приоритетные направления ее развития:

- нормативно-правовое регулирование;
- организационно-управленческое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- кадровое обеспечение;
- информационное обеспечение;
- организационно-штатное обеспечение;
- ресурсное обеспечение.

Концепция предусматривает поэтапное и равномерное развитие всех приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности службы и определяет наиболее значимые задачи, решение которых будет способствовать совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

Первый этап (2020 г.) – выявление и списание материально-технических средств подразделений участковых уполномоченных полиции, непригодных для дальнейшей эксплуатации, выработка и реализация управленческих решений по повышению эффективности работы территориальных органов МВД России по профилактике правонарушений и преступлений в жилом секторе.

Второй этап (2021-2022 гг.) – реализация запланированных мероприятий по достижению цели Концепции, в т.ч. осуществление контроля и координации деятельности территориальных органов МВД России.

Третий этап (2023 г.) – продолжение реализации Концепции, подведение итогов проделанной работы и постановка задач на предстоящий период времени, определение приоритетов и дальнейших перспектив развития службы участковых уполномоченных полиции.



### **Контрольные вопросы к главе:**

1. Перечислите основные причины принятия Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020-2023 годы.

2. Назовите основные проблемы в деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе и пути их решения.

3. Перечислите основные тенденции дальнейшего развития службы участковых уполномоченных полиции.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История службы участковых уполномоченных полиции богата и разнообразна, она имеет глубокие исторические корни, органически связанные с современной организацией российской полиции.

За период своего столетнего существования служба участковых не только неоднократно меняла название, но и претерпевала различные преобразования: на разных этапах она входила в структуру подразделений охраны общественного порядка, уголовного розыска, находилась в подчинении штабных аппаратов. Но неизменным оставалось главное её предназначение – обеспечение общественного порядка и безопасности на вверенной территории. Эффективная деятельность службы всегда основывалась на неразрывной связи с населением, доверительных отношениях с гражданами.

Современный участковый – это настоящее, истинное лицо полиции, связующий элемент между населением вверенной территории и правоохранительной системой в целом.

В отличие от сотрудников других служб участковые – универсальные защитники правопорядка, которые по роду своей деятельности должны разбираться в тонкостях работы самых разных подразделений, обеспечивающие на закрепленной за ними территории решение практически всего комплекса правоохранительных задач, стоящих перед ведомством. Отсюда повышенный интерес к организации службы

участковых во все времена со стороны органов государственной власти.

История развития подразделений участковых уполномоченных полиции, а также богатый опыт, накопленный за период их существования, должны быть учтены при определении приоритетов дальнейшего развития службы.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

### *Нормативные правовые акты*

1. О милиции [Электронный ресурс]: закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ред. от 27.07.2010). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 (ред. от 02.12.1998). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 14 июля 1992 г. № 231 (ред. от 07.07.1997). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 18 января 1993 г. № 17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 (ред. от 12.04.2007). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 (ред. от 08.09.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020-2023 годы [Электронный ресурс]: приказ

МВД России от 30 марта 2020 г. № 191. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### *Литература*

10. Андреева И.А., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел России: учебное пособие. Омск: Омская академия МВД России, 2017. 276 с.

11. Ахмедов Ч.Н. Институт полицейских урядников: особенности становления и функционирования в Российской империи // Историко-правовой вестник: сборник научных статей. Тамбов: изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008. Вып. 3. С. 113-127.

14. Головкин А. «Деревенский детектив» эпохи Российской империи // Полиция России. 2011. № 8. С. 46-48.

15. Давыдов М.И. Самая «народная» // Полиция. 2023. № 3. С. 12-15.

16. Деятельность участковых уполномоченных милиции на Алтае (1917-1941 гг.) [Электронный сборник документов] / сост. С.В. Моисеев, М.О. Тяпкин. Барнаул: БЮИ МВД России, 2019. 148 с. 1 CD-ROM.

17. Деятельность участковых уполномоченных милиции на Алтае (1917-1941 гг.) [Электронный сборник документов] / С.В. Моисеев, М.О. Тяпкин. Барнаул: БЮИ МВД России, 2022. Ч. 2. 77 с. 1 CD-ROM.

19. Инструкция околоточным надзирателям 1867 г. // История полиции России: краткий очерк и основные документы / под ред. В.М. Курицына. М., 1998.

20. История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р.С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. 324 с.

21. История органов правопорядка Алтая: монография / Е.В. Суверов, Ю.Н. Москвитин, В.М. Антропов, Е.В. Миронов. Барнаул: БЮИ МВД России, 2017. 348 с.

22. История полиции дореволюционной России (сборник документов и материалов по истории государства и пра-

ва): учебное пособие. М.: Московская высшая школа милиции, 1981. 78 с.

23. История советской милиции: монография / под ред. д-ра юрид. наук, профессора Р.С. Мулукаева. М.: Академия управления МВД России, 2015. 192 с.

25. Кудин В.А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 40-45.

26. Лен К.В. Городские самоуправления и полиция: аспекты взаимодействия во второй половине XIX века // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2014. № 1 (26). С. 82-84.

27. Лен К.В. История службы участковых полиции и следствия: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2017. 71 с.

28. Лен К.В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. 34 с.

30. Моисеев С.В. История органов внутренних дел России: курс лекций. Барнаул: БЮИ МВД России, 2011. 208 с.

31. Моисеев С.В., Тяпкин М.О. Проведение профессионального конкурса среди милиционеров Барнаульского округа (1927 г.) // Служба участковых уполномоченных полиции: вчера, сегодня, завтра... (к 95-летию образования): сборник тезисов докладов и выступлений / под ред. С.К. Бурякова. Барнаул: БЮИ МВД России, 2018. С. 49-52 [Электронный ресурс].

32. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М.: NOTA VENE Медиа трейд компания, 2005. 336 с.

33. Облицов И.А. Структура полицейских органов России по «Уставу благочиния, или полицейскому» // Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН России. Преступление. Наказание. Исправление. 2011. № 4 (16). С. 82-84.

34. Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин [и др.]. М.: Наука, 1995. 318 с.

35. Суверов Е.В., Миронов Е.В. Деятельность органов внутренних дел Алтайского края в первые годы освоения

целинных и залежных земель (1954-1956 гг.) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы четырнадцатой международной научно-практ. конф-ции: в 2 ч. Барнаул: БЮИ МВД России, 2017. Ч. 2. С. 256-258.

36. Уваров В.И. Взаимодействие участковых милиции и населения (1918-1930 гг.) // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 4. С. 107-109.

37. Фаткулин Б.Х., Садрисламов А.К. Исторические тенденции развития института участковых уполномоченных полиции // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 333-336.

38. Черепанова Ю.Е., Лебедев В.Р. К вопросу об истории деятельности службы кварталных надзирателей в Санкт-Петербурге // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы двенадцатой международной научно-практ. конф-ции: в 3 ч. Барнаул: БЮИ МВД России, 2014. Ч. 3. С. 52-54.

#### *Эмпирические источники*

39. Центральный архив МВД России. Ф. 27. Оп. 1. Д. 203.

40. Центральный архив МВД России. Ф. 48. Оп. 1. Д. 493.

41. Центральный архив МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 143.

42. Центральный архив МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 207.

43. Центральный архив МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 305.

44. Центральный архив МВД России. Ф. 163. Оп. 1. Д. 74.

45. Центральный архив МВД России. Ф. 163. Оп. 1. Д. 174.

46. Центральный архив МВД России. Ф. 163. Оп. 1. Д. 176.

#### *Интернет-источники*

47. История МВД России. Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/history> (дата обращения: 11.05.2023).

# Содержание

Введение

3

Глава 1. История правоохранительных структур  
местного значения досоветского времени

5

Глава 2. Формирование и развитие  
службы участковых в советский период

14

Глава 3. Служба участковых в период становления  
и развития органов внутренних дел  
Российской Федерации

40

Глава 4. Деятельность и актуальные проблемы  
службы участковых уполномоченных полиции  
на современном этапе

52

Заключение

57

Список источников

59

Учебное издание

**История большого пути (к 100-летию юбилею  
со дня образования службы участковых  
уполномоченных полиции)**

*Учебное пособие*

*Авторский коллектив:*

Григоров Е.В., Казаков А.А., Лен К.В., Матренин С.С.,  
Миронов Е.В., Моисеев С.В., Суверов Е.В., Тяпкин М.О.

Редактура

О.Н. Татарниковой,  
М.В. Егерь

Компьютерная верстка

О.Н. Татарниковой

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.

Лицензия Плр № 020109 от 15.07.1999 г.

Подписано в печать 29.09.2023 г. Формат 60х90 1/16.

Ризография. Усл.п.л. 4,0 п.л. Тираж 61 экз. Заказ № 359.

Барнаулский юридический институт МВД России.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.

656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.