

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ И УПРАВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИЕЙ В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Г. Т. Камалова, kamalova_galina@mail.ru

Е. А. Протченко, proean.@rambler.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье исследуются влияние экономических, политических и идеологических факторов на изменения в структуре и характере управления советской милицией в условиях реализации новой экономической политики. Авторы рассматривают взаимосвязь особенностей направленности перемен в управлении милицией с основными причинами реорганизации всего государственного аппарата в новых условиях, вызванных разрушительными последствиями гражданской войны. Особое внимание авторов обращено на специфику трансформации структуры уральских подразделений правоохранительных органов под влиянием районирования. Проведенный анализ позволил авторам сделать обоснованный вывод, что именно вспомогательный статус милиции позволял ей в условиях нэпа сдерживать развитие капиталистических отношений и сохранять политическую систему без перемен.

Ключевые слова: новая экономическая политика, статус милиции, реорганизация, структура органов милиции.

Для цитирования: Камалова Г. Т., Протченко Е. А. Пути совершенствования организационной структуры и управления советской милицией в годы новой экономической политики // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2026. Т. 26. № 2. С. 111–116. DOI: 10.14529/law260216.

Original article
DOI: 10.14529/law260216

WAYS TO IMPROVE THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND MANAGEMENT OF THE SOVIET MILITIA DURING THE YEARS OF THE NEW ECONOMIC POLICY

G. T. Kamalova, kamalova_galina@mail.ru

E. A. Protchenko, proean.@rambler.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article examines the influence of economic, political and ideological factors on changes in the structure and management of the Soviet militia in the context of the implementation of the new economic policy. The authors consider the relationship between the specifics of the direction of changes in militia management and the main reasons for the reorganization of the entire state apparatus in the new conditions caused by the devastating consequences of the civil war. The authors pay special attention to the specifics of the transformation of the structure of Ural law enforcement units under the influence of zoning. The analysis allowed the authors to make a reasonable conclusion that it was the auxiliary status of the militia that allowed it to restrain the development of capitalist relations and keep the political system unchanged under the conditions of the New Economic Policy.

Keywords: the New Economic Policy, status of militia, reorganization, structure of militia bodies.

For citation: Kamalova G. T., Protchenko E. A. Ways to improve the organizational structure and management of the soviet militia during the years of the new economic policy. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2026. Vol. 26. no. 2. pp. 111–116. (in Russ.) DOI: 10.14529/law260216.

Годы проведения новой экономической политики характеризуются поисками наиболее эффективных форм организационной структуры и управления рабоче-крестьянской милицией. На становление организационной структуры милиции в РСФСР оказали влияние многие факторы. Прежде всего достижение первых положительных результатов новой экономической политики поставило перед руководством страны проблему дальнейшего совершенствования государственного аппарата. XII съезд РКП (б) (17–25 апреля 1923 г.) в своей резолюции отметил: «Задача радикальной переделки и систематического улучшения всего госаппарата теперь... может быть поставлена партией на очередь, как первостепенная задача...» [6, с. 407]. В связи с этим в органах милиции был проведен ряд организационных мероприятий. Безусловно, главным из них был перевод милиции на местный бюджет, кроме того, очередное сокращение штатов, упразднение некоторых специальных подразделений и т.д.

Режим строжайшей экономии, сокращение административно-управленческих расходов, проводившееся в общегосударственном масштабе отразилось и на системе органов внутренних дел. В августе 1923 года в составе НКВД РСФСР путем формального слияния Главного управления милиции, Центрального управления уголовного розыска и Административного отдела было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД [9, с. 7]. В результате более чем в два раза были сокращены штаты и на 30 % – расходы на содержание аппарата [4]. Перестройка и чистки аппарата милиции снизили его работоспособность настолько, что начальник милиции Республики Т. С. Хвесин подписал приказ от 16 марта 1923 г. № 6 «О прекращении реорганизации аппаратов милиции и о плане работ по восстановлению работоспособности милиции», в котором указывалось на необходимость прекращения дальнейшего сокращения и частичного изменения штатов милицейских объединений [2, с. 41]. Однако в течение двадцатых годов процессы реорганизации и чистки всех учреждений госаппарата приобрели постоянный характер, остановить их одним приказом было нельзя. Всего же в РСФСР к концу 1925 года личный состав милиции сократился по сравнению с 1921 годом более чем в шесть раз [10, с. 84].

24 августа 1923 г. Управление уголовного розыска РСФСР было реорганизовано в отдел уголовного розыска ЦАУ НКВД. ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска и секретариата. Административный отдел ЦАУ, в отличие от отдела милиции, наблюдал за правильностью применения мер к нарушителям обязательных постановлений. К его ведению были отнесены вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС. Начальник ЦАУ являлся высшим должностным лицом милиции.

Реорганизация преследовала цель усиления централизации и самостоятельности функционирования уголовного розыска, улучшения финансирования его деятельности. Но численный состав сотрудников продолжал сокращаться. Если на 1 мая 1923 г. в уголовном розыске работало 10 500 человек, то в октябре 1925 года – уже 5 151 (сокращение более чем в два раза) [3, с. 93].

Органы охраны правопорядка на местах реформировались поэтапно. На Урале на этот процесс оказало влияние проведение административно-территориальной реформы, более известной как районирование. На примере Челябинской губернии рассмотрим характер изменений организационной структуры в уральской милиции. На территории бывшей Челябинской губернии образовалось четыре округа. Реорганизация административно-территориального деления повлекла за собой изменение и структуры милиции. Так, Постановлением Президиума Челябинского губернского исполкома от 28 ноября 1923 г. губернский отдел управления губернской, городской и уездной милиции, управление уголовного розыска с 1 декабря объявлялись реформированными. Все функции этих учреждений передавались вновь созданным административным отделам исполкомов Челябинского, Троицкого, Курганского и Златоустовского округов, ставших преемниками губернской милиции. Оформление милиции в Уральской области по новому (окружному) административному делению было завершено к 1 июля 1924 г.

До 1923 года местные органы НКВД РСФСР действовали на основании Положения об отделах управления, утвержденного СНК РСФСР еще в январе 1920 года. Вместе с тем к середине 1923 г. было обнаружено, что в

ряде мест допускаются изменения в структуре органов милиции. Так, в Пермской губернии органы милиции объединились с аппаратом отдела управления. Подобные «новшества» вносили дезорганизацию и неразбериху в общую систему построения органов милиции. Преодолению выявленных недостатков и установлению единообразия структуры органов милиции в центре и на местах способствовало Постановление Президиума ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Об упрощении аппарата уездных исполнительных комитетов» [11], по которому отделы управлений уездных исполкомов упразднялись, а их функции по организации, руководству, инструктированию нижестоящих органов Советской власти, по объединению и руководству деятельностью отделов уездных исполкомов были возложены на Президиумы уездных исполкомов. Административные функции, относившиеся к компетенции отделов управления, сосредоточились в уездном управлении милиции. Постановлением ВЦИК от 7 июля 1923 г. функции милиции впервые характеризовались «как административно-исполнительные» [3]. 16 октября 1924 г. решением второй сессии ВЦИК XI созыва утверждено Положение об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах. Согласно этому Положению при уездных исполкомах были созданы управления милиции, одной из главных задач которых являлись охрана революционного порядка, борьба с бандитизмом и преступными элементами.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 августа 1924 г. было утверждено Положение об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов, в соответствии с которым проведена реорганизация губернского аппарата органов внутренних дел. Взамен отделов управления в составе губернских исполкомов учреждались административные отделы, в ведение которых перешли исполнительные функции, ранее осуществлявшиеся губернскими отделами управления. На Урале на основании ст. 91 Положения об Уральской области, утвержденного 3 ноября 1923 г., была проведена организация административных отделов при окружных исполкомах Советов. Их главные задачи – установление и охрана революционного порядка и укомплектование милиции – были конкретизированы специальным Положением об окружных административных отделах Ураль-

ской области [5]. Первым начальником областного административного отдела и начальником областной милиции был А. И. Старков (член партии с 1903 года, образование низшее). В Уральской области на всех уровнях (область, округ, район) имелись административные отделы, обладавшие теми же функциями, что и вышестоящие инстанции. Этим обеспечивалась стройность и эффективность руководства и контроля за тем, как эти функции выполняются нижестоящими инстанциями.

В Положении об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов от 11 августа 1924 г. указывалось, что на адм.отделы возлагались задачи претворения в жизнь постановлений и распоряжений центральных и местных органов власти по вопросам административного характера, осуществления надзора за их соблюдением населением и должностными лицами, а также принятия мер, обеспечивавших их выполнение. Помимо этой общей формулировки обязанностей адм.отдела, в рассматриваемом документе говорилось и о необходимости «установления и охраны революционного порядка и безопасности», «борьбы с преступностью в пределах предоставленных адм.отделу прав». Согласно этому Положению милиция и уголовный розыск относились к органам, подведомственным административному отделу.

По Положению административный отдел состоял из ряда подотделов: общего, милиции, уголовного розыска, инспекции мест заключения. Милицейский подотдел исполнял следующие обязанности: «руководство осуществлением всех функций, возложенных на милицию декретами и постановлениями по выполнению административных распоряжений Советской власти; осуществление наружной охраны в местах общего пользования в городах и сельских местностях губерний и обеспечение порядка уличного движения; восстановление порядка и безопасности при всякого рода стихийных бедствиях; принятие, в пределах предоставленных ему прав, мер предупреждения против социально опасных действий отдельных лиц и групп; выдача удостоверений личности, регулирование порядка прописки и учета в адресных столах; ведение борьбы с беспатентной и беспошлинной торговлей и, в частности, с незаконной торговлей вином, пивом и другими спиртными напитками; выдача разрешений на хранение охот-

ничьего оружия и пользования им» [3]. Обязанности подотдела уголовного розыска административного отдела тоже были четко определены.

Оценка данного Положения в юридической литературе неоднозначна. А. Я. Малыгин совершенно справедливо считает, что впервые в правовом акте такого уровня достаточно конкретно определены полномочия губернских органов власти, осуществлявших руководство милицией и уголовным розыском через административные отделы [7, с. 180]. А с другой стороны, проведенная реорганизация не получила логического завершения. Упразднение уездных отделов управления и создание вместо них управлений милиции должны были повлечь за собой образование губернских управлений милиции вместо отделов управления. Создание административных отделов в губерниях и управлений милиции в уездах нарушало стройность системы построения административного аппарата.

В январе 1925 года состоялся первый Всероссийский съезд начальников административных отделов губернских, областных и окружных исполкомов советов. Он указал на существовавшую пестроту административного аппарата, которую усугубило проведение в порядке эксперимента нового административного деления территории РСФСР (образование Уральской области и др.). В результате сложилось две системы местных органов НКВД. Одна система, включавшая административные отделы сверху донизу, была введена на районированных территориях. Вторая система сложилась в губерниях, не подвергшихся административно-территориальной реформе. Она носила смешанный характер: в губернских центрах существовали административные отделы, а в уездах продолжали действовать управления милиции. В связи с этим, съезд признал необходимым перейти к принципу однородного функционального и структурного построения административных органов.

Наркомат внутренних дел в 1925 году издал инструкцию по составлению отчетов о деятельности местных административных органов [5] и разработал проект Положения об уездных административных органах. В ноябре 1926 года постановлением ВЦИК вместо уездных управлений милиции при исполкомах уездных Советов были учреждены административные отделы с подотделами: общим,

милиции и уголовного розыска. Начальник административного отдела одновременно был начальником уездной милиции [9]. Положение об административных отделах уездных исполнительных органов было утверждено ВЦИК и СНК РСФСР 3 января 1927 г. Главными их задачами были охрана революционного порядка, борьба с преступностью, укомплектование, обучение и снабжение милиции и уголовного розыска. Эти реорганизации потребовали изменения структуры аппарата и для руководства городской милицией. ЦАУ НКВД РСФСР 1 января 1926 г. в соответствии с Положением о городских советах, утверждены ВЦИК РСФСР 24 ноября 1925 г., издал циркуляр об организации работы городской милиции. В нем губернским, областным и краевым административным отделам рекомендовано разработать структуру аппарата для руководства городской милицией [5]. В крупных городах страны стали создаваться городские органы милиции (управления, отделы). Эта реорганизация способствовала сокращению штатов милиции наполовину и годовой экономии расходов на ее существование почти на 238 тыс. руб. золотом [1, с. 210], но, разумеется, она не могла оказать скольконибудь заметного положительного влияния на состояние борьбы с преступностью.

Согласно Конституции РСФСР (1918 г.) вопросы, относившиеся к ведению наркоматов внутренних дел, были переданы в исключительную компетенцию союзных и автономных республик. В связи с этим статус милиции получил юридическое оформление в законодательстве именно союзных и автономных республик, причем в основном на уровне подзаконных ведомственных актов [12]. После образования СССР издаются общесоюзные законодательные акты, но они не адресовались непосредственно органам милиции, в них прямо не регулировался их статус. Укреплению правового положения милиции во многом способствовало принятие советскими республиками положений об органах власти на местах, в которых определялись порядок образования, компетенция и организационная структура органов внутренних дел. В связи с этим правовое положение милиции стало определяться не только ведомственными актами, но и положениями о местных органах власти, что, в известной мере, означало переход к новому этапу регулирования статуса милиции [11].

Принятие в 1924 году Конституции СССР и в 1925 году Конституции РСФСР потребовало дальнейшего развития правового статуса народных комиссариатов, осуществлявших руководство милицией. Постановлением ВЦИК РСФСР от 17 августа 1925 г. было утверждено Общее положение о народных комиссариатах РСФСР [11], которое рассматривало их в качестве исполнительных органов. Значительным шагом в правовом регулировании деятельности милиции стало утверждение 28 сентября 1925 г. нового Положения о службе рабоче-крестьянской милиции, которое установило структуру органов милиции, порядок приема, увольнения и прохождения службы, а также определило общие права и обязанности работников милиции. В Положении подчеркивалось, что в осуществлении задач «по охране революционного порядка и народного достояния и борьбе с посягательствами на него работники милиции обязаны прилагать все усилия к возможно лучшему их выполнению, не останавливаясь перед возникающими для них тяготами и опасностью для здоровья и жизни» [11].

Основанием для разработки нового Положения о НКВД РСФСР послужили ст. 30 и 37 Основного Закона РСФСР (1925 г.) и общего Положения «О народных комиссариатах РСФСР» (от 17 августа 1925 г.). 28 марта 1927 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Положение «О народном комиссариате внутренних дел РСФСР» [11]. Оно определило структуру наркомата, его полномочия и функции. В состав НКВД РСФСР входили: Общее управление; Центральное административное управление (ЦАУ); Главное управление мест заключения (ГУМЗ); Главное управление коммунального хозяйства. Данным Положением на комиссариат были возложены следующие главные функции: руководство проведением

в жизнь решений советского правительства по вопросам обеспечения охраны революционного порядка и общественной безопасности, общего администрирования; производство розыска и дознания по уголовным преступлениям, регистрация и учет преступников, проведение мероприятий по борьбе с преступностью; изучение преступности и преступников и разработка методов борьбы с уголовными преступлениями. Положение отразило тенденцию к резкому сокращению функций НКВД в области руководства советским строительством. НКВД стал в основном органом, ведавшим общим надзором, охраной общественного порядка и общественной безопасности, местами заключения и коммунальным хозяйством. Положение о НКВД РСФСР (1927 г.) не внесло существенных изменений в государственно-правовой статус милиции.

Положение по-прежнему содержало лишь общие формулировки, касавшиеся статуса милиции. На милицию, как и раньше, возлагались обязанности содействия «другим органам власти по проведению в принудительном порядке их мероприятий, а равно непосредственное проведение постановлений правительственных органов в случаях, специально предусмотренных законом».

Таким образом, поиски путей совершенствования структуры и управления советской милицией сопровождались сохранением ее статуса как вспомогательного органа, приспособленным к формирующейся административно-командной системе. Через милицию в определенной степени осуществлялось регулирование государством новой экономической политики, позволявшее сдерживать развитие капиталистических отношений в известных границах и сохранять существовавшую политическую систему.

Список источников

1. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 501 с.
2. Афанасьев А. В., Галкин Ю. В. Российская милиция. Саратов: Саратовский юридический институт МВД, 2001. 286 с.
3. Власть Советов. Орган народного комиссариата внутренних дел. 1923. № 5.
4. Государственный архив РФ. ФР. 393. Оп. 73. Д. 3. Л. 36.
5. Государственный архив Свердловской области. ФР. 854. Оп. 1.
6. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Изд-во полит. литер., 1970. Т. 2. 543 с.
7. Малыгин А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики (20-е годы). М.: Академия МВД РФ, 1992. 384 с.

8. Образование и развитие СССР: сборник документов. М.: Политиздат, 1972. 480 с.
9. Систематический сборник действующих распоряжений по милиции. М., 1926. 230 с.
10. Советская милиция: история и современность, 1917–1987. М.: Академия МВД РФ, 1987. 335 с.
11. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства, издаваемое народным комиссариатом республики (СУ РСФСР). 1923. № 66. Ст. 634.
12. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик: сборник документов. 1917–1936 гг.: в 3-х т. М.: Госюриздат, 1960. Т. 1. 836 с.; Т. 2. 615 с.

References

1. Avrutin Yu. E. *Politsiya i militsiya v mekhanizme obespecheniya gosudarstvennoy vlasti v Rossii: teoriya, istoriya, perspektivy* [Police and militia in the mechanism of ensuring state power in Russia: theory, history, prospects]. St. Petersburg, 2003, 501 p.
2. Afanas'ev A. V., Galkin Yu. V. *Rossiyskaya militsiya* [Russian police]. Saratov, 2001, 286 p.
3. *Vlast' Sovetov. Organ narodnogo komissariata vnutrennikh del* [The power of the Soviets. Organ of the People's Commissariat of Internal Affairs], 1923, no. 5.
4. *Gosudarstvennyy arkhiv RF* [The State Archive of the Russian Federation], FR. 393, Op. 73, D. 3, L. 36.
5. *Gosudarstvennyy arkhiv Sverdlovskoy oblasti* [The State Archive of the Sverdlovsk region], FR. 854, Op. 1.
6. *KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s"ezdov, konferentsiy i plenumov TsK* [The CPSU in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee]. Moscow, 1970, Vol. 2, 543 p.
7. Malygin A. Ya. *Gosudarstvenno-pravovoy status militsii RSFSR v period provedeniya novoy ekonomicheskoy politiki (20-e gody)* [The state-legal status of the RSFSR militia during the period of the new Economic policy (the 1920 s)]. Moscow, 1992, 384 p.
8. *Obrazovanie i razvitie SSSR: sbornik dokumentov* [Education and development of the USSR: a collection of documents]. Moscow, 1972, 480 p.
9. *Sistematicheskiy sbornik deystvuyushchikh rasporyazheniy po militsii* [A systematic collection of current police regulations]. Moscow, 1926, 230 p.
10. *Sovetskaya militsiya: istoriya i sovremennost', 1917–1987* [The Soviet Militia: History and Modernity, 1917–1987]. Moscow, 1987, 335 p.
11. *Sobranie uzakoneniy i rasporyazheniy rabochego i krest'yanskogo pravitel'stva, izdavaemoe narodnym komissariatom respubliki (SU RSFSR)* [Collection of Laws and Orders of the Workers' and Peasants' Government, issued by the People's Commissariat of the Republic (SU RSFSR)], 1923, no. 66, St. 634.
12. *S"ezdy Sovetov Soyuz SSSR, soyuznykh i avtonomnykh sovetskikh sotsialisticheskikh respublik. Sbornik dokumentov. 1917–1936 gg.: v 3-kh t.* [Congresses of Soviets of the USSR, Union and Autonomous Soviet Socialist Republics. Collection of documents. 1917–1936: in 3 volumes]. Moscow, 1960, Vol. 1, 836 p.; Vol. 2, 615 p.

Информация об авторах

Камалова Галина Тимофеевна, доктор исторических наук, профессор кафедры теории государства и права, трудового права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Протченко Елена Анатольевна, старший преподаватель кафедры теории государства и права, трудового права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Galina T. Kamalova, Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Theory of State and Law, Labor Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Elena A. Protchenko, Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law, Labor Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 17 января 2026 г.

Received January 17, 2026.