

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НКВД РСФСР И СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В 1921–1928 ГГ.А. А. Выходов Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова
Адрес: 302027, Россия, г. Орёл, ул. Игнатова, д. 2Поступила
в редакцию
12.11.2025Поступила
после
рецензирования
21.02.2026Принята
к публикации
23.03.2026

Аннотация. Цель исследования заключается в комплексном историко-правовом анализе формирования организационно-правовых основ в деятельности Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и рабоче-крестьянской милиции в период новой экономической политики (1921–1928 гг.).

Методология. Методология исследования построена на принципах историзма и системного подхода. Основу составляет метод анализа, использование историко-правового и сравнительно-исторического методов для реконструирования процесса нормативного оформления полномочий. Институциональный подход применялся для изучения структурных изменений в системе органов. Критическое рассмотрение ведомственных отчётов и переписки даёт возможность выявить разрыв между законодательными нормами и их практической реализацией на местах.

Новизна. В статье сформулированы основные тенденции развития системы НКВД РСФСР и рабоче-крестьянской милиции в контексте экономической и политической специфики периода НЭПа. Особое внимание уделено таким проблемам, как хроническое недофинансирование, кадровый голод, размывание компетенций и возложение на милицию несвойственных функций. Кроме того, проанализирован опыт введения новых институтов в данный период, а именно ведомственной милиции и сельских исполнителей, которые следует рассматривать как попытку решения системных проблем. Автор обращает внимание на ведомственное соперничество и дублирование отдельных полномочий НКВД и органов государственной безопасности в исследуемый период.

Перспективы исследования. Возможность дальнейших исследований видится в историко-правовом анализе результатов организационно-правовых преобразований системы НКВД РСФСР и рабоче-крестьянской милиции периода НЭПа в сравнении с современными моделями и направлениями реформирования органов внутренних дел в условиях ограниченных финансовых ресурсов. Кроме того, исследуемый исторический опыт может являться важным ориентиром при разработке стратегий модернизации системы МВД России, позволяя учитывать как положительные, так и отрицательные последствия прошлого.

Результаты. Проведённое исследование позволяет утверждать, что организационные реформы органов внутренних дел в период НЭПа носили во многом вынужденный характер и были детерминированы объективными социально-экономическими особенностями развития молодого Советского государства. Выявленные системные проблемы, такие как финансирование по остаточному принципу и перегруженность несвойственными функциями, создавали предпосылки для снижения эффективности деятельности органов внутренних дел и роста коррупционных преступлений среди личного состава.

Ключевые слова: НКВД РСФСР, рабоче-крестьянская милиция, новая экономическая политика (НЭП), ЦАУ, ведомственная милиция, сельский исполнитель

Финансирование: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цит.: Выходов, А. А. Формирование организационно-правовых основ в деятельности НКВД РСФСР и советской милиции в 1921–1928 гг. // Вестник государственного и муниципального управления. – 2026. – Том 15. – № 1. – С. 61–74. – EDN AKFWLK.

© Выходов А. А., 2026

FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS IN THE ACTIVITIES OF THE NKVD OF THE RSFSR AND THE SOVIET MILITIA IN 1921-1928

A. A. Vyhodov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
named after V.V. Lukyanov

Address: 2, Ignatova St., Orel, 302027, Russian Federation

Received
12.11.2025Revised
21.02.2026Accepted
23.03.2026

Abstract. *The purpose of the study is to conduct a comprehensive historical and legal analysis of the formation of organizational and legal foundations in the activities of the People's Commissariat of Internal Affairs of the RSFSR and the workers' and peasants' militia during the period of the new economic policy (1921-1928).*

Methodology. *The research methodology is based on the principles of historicism and a systematic approach. The basis includes the method of analysis, the use of historical-legal and comparative-historical methods for reconstruction of the process of normative registration of powers. The institutional approach was used for studying structural changes in the system of executive bodies. A critical review of departmental reports and correspondence provides an opportunity to identify the gap between legislative norms and their practical implementation on the ground.*

Novelty. *The article outlines the main trends in the development of the NKVD of the RSFSR and the workers' and peasants' militia in the context of the economic and political specifics of the NEP period. Special attention is paid to the following problems: chronic underfunding, staff shortages, blurring of competencies and the assignment of inefficient functions to the police. In addition the author analyzes the experience of introducing new institutions during this period, namely departmental police and rural police officers, which should be considered as an attempt to solve systemic problems. The attention is paid to the departmental rivalry and duplication of individual powers of the NKVD and state security agencies during the period under study.*

Research perspectives. *The possibility of further research is seen in the historical and legal analysis of the results of the organizational and legal transformations of the NKVD of the RSFSR and the workers' and Peasants' militia of the NEP period in comparison with modern models and areas of reform of internal affairs bodies in conditions of limited financial resources. In addition, the historical experience under study can be an important guideline in developing strategies for modernizing the Russian Interior Ministry system, allowing to consider both positive and negative consequences of the past.*

Results. *The conducted research allows us to assert that the organizational reforms of the internal affairs bodies during the NEP period were largely forced and were determined by the objective socio-economic features of the development of the young Soviet state. The identified systemic problems, such as residual financing and overburdening with inefficient functions, created prerequisites for a decrease in the effectiveness of internal affairs bodies and an increase in corruption crimes among military personnel.*

Keywords: *the NKVD of the RSFSR, workers' and peasants' militia, new economic policy (NEP), Central Administration, departmental militia, rural executive*

Funding: *This study was performed without external funding.*

For citations: Vyhodov, A. A. (2026) Formation of Organizational and Legal Foundations in the Activities of the NKVD of the RSFSR and the Soviet Militia in 1921-1928. *Journal of Public and Municipal Administration*. Vol. 15, no. 1. p. 61-74. EDN AKFWLK.

© Vyhodov A. A., 2026



ВВЕДЕНИЕ

В современной отечественной историко-правовой науке период новой экономической политики (далее – НЭП) справедливо рассматривается как основополагающий этап в становлении советской государственности, в который происходила трансформация всех институтов общества и государства, включая и правоохранительную сферу. Важно отметить, что государственная политика, направленная на преодоление последствий Гражданской войны, в том числе посредством осуществления экономических реформ в молодом Советском государстве, оказала непосредственное влияние на появление и рост новых форм преступности, что, в свою очередь, было серьёзным вызовом для НКВД РСФСР. Несомненно, указанные обстоятельства и первые результаты НЭПа сказались на осуществлении непрерывных организационно-правовых реформ его структуры с целью отыскания оптимальной модели функционирования органов внутренних дел в условиях послевоенного времени. Важно признать, что, несмотря на особенности новой экономической политики, и неоднозначности проводимых реформ в правоохранительной сфере, исторический опыт трансформации органов внутренних дел в быстро меняющихся социально-экономических условиях в государстве имеет значительную ценность и для современных исследователей.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Цель статьи заключается в комплексном историко-правовом анализе организационно-правовых основ и системных проблем деятельности Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и рабоче-крестьянской милиции в период новой экономической политики (1921–1928 гг.) из-за которых, особенно в первые годы осуществления преобразований, как отмечают отдельные исследователи, так и не удалось взять под полный контроль криминогенную ситуацию в молодом советском государстве (Федоренко, 2010, С. 80). Исследование направлено не только на реконструкцию структурных изменений системы органов внутренних дел, но и на определение противоречий её функционирования в условиях социально-экономической трансформации.

СТЕПЕНЬ ИЗУЧЕННОСТИ ТЕМАТИКИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данная проблематика является одним из традиционных объектов исследований в историко-правовой науке, посвященных реформированию системы органов внутренних дел. Следует обратить внимание на позицию В. В. Чамлай в том, что «глобальное реформирование правоохранительной системы обуславливалось высокой степенью социальной напряжённости и необходимостью стремительного восстановления экономики после событий гражданской войны в стране» (Чамлай, 2019, С. 116). Кроме этого, схожих взглядов придерживается и Е. А. Ролдугин, делающий акцент на том, что переход к новой экономической политике потребовал не просто приспособления к новым реалиям, а коренной «модернизации системы права, сложившейся в России: от декретного права, использовавшегося в годы Гражданской войны – к кодифицированному праву времён Нэпа» (Ролдугин, 2022, С. 195). Действительно, внедряемое в рассматриваемый период законодательство имело существенные для своего времени новеллы, в том числе позволяющие ввести элементы контроля над функционированием органов внутренних дел. Отдельного внимания заслуживают как детальные исследования института сельских исполнителей (А. Г. Рагунштейн и А. Г. Сатюков), так и историко-правовой анализ региональной практики деятельности органов внутренних дел в рассматриваемый период, например – Ю. Н. Бойко, раскрывающий опыт Енисейской губернии, Ю. А. Малкова – Алтайской губернии.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и специальных исторических методов, применение которых позволяет реконструировать процесс формирования организационно-правовых основ деятельности НКВД РСФСР и советской милиции в период НЭПа. Исследование опирается на принципы историзма, объективности и системности, предполагающие рассмотрение явлений в их развитии, с учетом конкретно-исторических условий 1921–1928 годов и во взаимосвязи с другими элементами государственного механизма.

Среди общенаучных методов использовались анализ и синтез при работе с нормативными материалами, индукция и дедукция при выявлении закономерностей развития правовой базы, а также классификация при группировке источников. Особое значение имел проблемно-хронологический метод, позволивший проследить эволюцию правового статуса и структуры НКВД и милиции на протяжении всего изучаемого периода. С его помощью выделены ключевые этапы организационного строительства: переход от милиции военного времени к системе на основе территориально-милиционных формирований, реорганизация НКВД в связи с новыми задачами по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Сравнительно-правовой метод применялся для анализа нормативных актов разных уровней – от декретов ВЦИК и СНК до ведомственных инструкций НКВД. Это позволило выявить соотношение централизованного регулирования и местной инициативы в правотворчестве. Историко-генетический метод использован для изучения причин и обстоятельств принятия ключевых решений, таких как Положение о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР, утвержденное ВЦИК 24 мая 1922 года, или Инструкция волостным милиционерам 1923 года, закреплявшая их права и обязанности на местах.

Важную роль сыграл метод источниковедческого анализа, примененный к двум основным группам источников. Первая группа – опубликованные нормативные акты, представленные в Собрании узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР) и ведомственных изданиях НКВД, таких как «Бюллетень НКВД» и «Рабоче-крестьянская милиция». Эти материалы позволили проследить динамику правового регулирования, включая Положение о НКВД РСФСР 1927 года, которое завершило оформление организационной структуры ведомства в рассматриваемый период.

Вторая, наиболее ценная группа источников – архивные документы Государственного архива Российской Федерации. В ходе исследования привлекались материалы, включающие переписку с губернскими административными отделами по вопросам организации милиции, доклады о состоянии местных органов, циркулярные письма, регламентировавшие их деятельность. Особое внимание уделено документам о реорганизации управления, заключениям НКВД по проектам нормативных актов наркоматов РСФСР, материалам обследований местных административных отделов. Эти источники вводятся в научный оборот для углубленного анализа правоприменительной практики, что позволяет не только констатировать декларируемые цели законодательства, но и оценить реальное положение дел на местах.

Дополнительно привлекались документы, отражающие взаимодействие НКВД с другими ведомствами, прежде всего с Наркомюстом РСФСР, по вопросам разграничения компетенции и координации деятельности. Анализ служебной переписки, докладных записок, статистических сводок, приказов и распоряжений по ведомству НКВД позволил охарактеризовать информационно-аналитическую и распорядительную документацию в контексте формирования организационно-правовых основ. Историографический обзор опирался на работы А. Г. Теплякова, рассматривающего источниковедческие аспекты изучения органов ВЧК-ОГПУ-НКВД, а также на исследования, посвященные становлению местных органов внутренних дел в 1920-е

годы.

Комплексное применение указанных методов и привлечение широкого круга источников обеспечивает достоверность и обоснованность выводов о процессе формирования организационно-правовых основ деятельности НКВД РСФСР и советской милиции в 1921–1928 годах.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Важным нормативным правовым актом, предопределившим основные направления трансформации системы органов внутренних дел в первые годы НЭПа было Положение о НКВД РСФСР, утвержденное 24 мая 1922 года¹, которое закрепило принципиально новую его структуру, выделяя в составе Народного комиссариата Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения и Главное управление коммунального хозяйства. Кроме этого, в документе подчеркивалось, что основными задачами НКВД РСФСР провозглашались наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления в качестве исполнительного аппарата президиума Всероссийского центрального исполнительного комитета, наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и руководство по организации и развитию коммунального хозяйства. Представляется несомненным, что после существования наркомата в условиях Гражданской войны наделение его указанным спектром основных направлений деятельности возвращало его организационную модель к схожим очертаниям с дореволюционным Министерством внутренних дел Российской империи. Другими словами, происходил отход от революционной спонтанности к построению стабильно функционирующей управленческой системы. К схожему выводу приходят многие исследователи. Например, В. В. Чамлай конкретизирует, что «принципы, положенные в основу управления внутренними делами, после установления в стране советской власти существенных изменений не претерпели» (Чамлай, 2019, С. 119).

Вместе с тем в контексте рассматриваемой проблематики следует отметить, что отсутствие стабильности и наличие даже в чем-то непрерывного состояния изменения в указанный период не являлось особенностью именно структуры НКВД, а было характерным для многих государственных институтов Советского государства. Несмотря на непрерывный характер осуществляемых преобразований, среди них справедливо выделяют некоторые ключевые события, оказавшие, с одной стороны, значительное влияние на функционирование всей системы, а с другой – наглядно демонстрирующие тенденции государственно-правовой жизни. Несомненно, одним из таких этапов является реформа от 31 августа 1923 года, в результате которой в структуре наркомата было создано Центральное административное управление (далее – ЦАУ), объединившее Организационно-административное управление, Главное управление милиции и Центророзыск. Одной из основных причин подобного реформирования была экономия государственных средств, о чём, например, свидетельствует сокращение численности сотрудников центрального аппарата в два с лишним раза, которое, как следствие, привело к снижению на 30 % расходов на их содержание. Важно понимать, что экономический фактор для государства, находящегося в состоянии после окончания разрушительной Гражданской войны, наследия последствий Первой мировой войны, режима непризнания и изоляции отдельными иностранными государствами, являлся важнейшим, в результате чего

¹ Положение о Народном Комиссариате Внутренних Дел РСФСР [утверждено Постановлением ВЦИК от 10 июня 1922 года] // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ РСФСР). – 1922. – № 45. – Ст. 539.

реформирование всей государственной системы было обращено в числе прочего и на поиск внутренних ресурсов, включая «режим экономии». Отдельно хотелось бы обратить внимание, что на примере осуществления данной реформы наглядно прослеживается теоретическая проблема поиска баланса между централизацией и децентрализацией в системе государственного управления. Если создание ЦАУ допустимо рассматривать с позиции движения в сторону централизации как средства повышения управляемости, то его последующая ликвидация демонстрирует обратный процесс, который предопределила сформировавшаяся «перегруженная» структура. Подобные процессы не являются исключительными, а напротив, довольно часто проявляются как закономерность государственного аппарата, который находится в состоянии постоянного реформирования в переходные исторические периоды. Поэтому, несмотря на свою продолжительность, период новой экономической политики также справедливо рассматривать как переходный, а потому реформа ЦАУ, как и ряд иных преобразований в правоохранительной системе, направленных на сокращение государственных ассигнований, находилась в логике государственно-правовых реформ периода. Однако нельзя не отметить, что само нахождение любого государственного органа в состоянии «перманентного преобразования» оказывает отрицательное влияние на его эффективность и управляемость. Схожий эффект, несомненно, наблюдался и в НКВД РСФСР. Стоит отметить, что сама структура ЦАУ в декабре 1927 года также подверглась дальнейшей «экономической оптимизации» и была ликвидирована с выделением самостоятельных отделов: административного надзора, милиции и уголовного розыска.

В контексте рассматриваемой проблематики необходимо обратить внимание на имевшуюся в данный период проблему разграничения полномочий между НКВД и органами государственной безопасности, особенно после их реформы 1923 года, опосредованной созданием в декабре 1922 года СССР. Республиканские ГПУ были выведены из состава НКВД и подчинены общесоюзному ОГПУ при СНК СССР. Исследователи справедливо отмечают, что во взаимодействии государственной безопасности и НКВД часто присутствовали два фактора. Во-первых, оставшееся даже после выделения ОГПУ дублирование отдельных полномочий, а во-вторых, присутствовал дух соперничества. Наиболее ярко проблематика разграничения полномочий прослеживалась при расследованиях хозяйственных преступлений, которые находились в ведении как ОГПУ, так и милиции. Руководство государства признавало существующую проблему и пыталось её решить за счет принятия Постановления ВЦИК и СНК СССР от 9 января 1926 года «Об уточнении функций органов ГПУ СССР», которым к компетенции последних была отнесена борьба с хищением государственного и общественного имущества. В то же время мы солидарны с исследователями, считающими, что искоренить ведомственное соперничество это постановление не смогло (Чамлай, 2019, С. 121).

Одним из основных направлений деятельности НКВД в период НЭПа являлось руководство рабоче-крестьянской милицией (далее – РКМ), чьи задачи детально и подробно были изложены в Положении 1922 года. К числу таковых относились: поддержание порядка и спокойствия в стране, обеспечение проведения в жизнь декретов и постановлений, охрана учреждений и сооружений общегосударственного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод), охрана лесов, складов, сельхозпродуктов, лагерей принудительных работ, поддержание порядка на путях сообщения и сопровождение грузов, а также содействие органам всех ведомств¹. Важность и значимость обозначенных выше задач для молодого Советского

¹ Положение о Рабоче-Крестьянской Милиции [утверждено Постановлением ЦИК и СНК СССР от 25 декабря 1925 года] // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР (СЗ СССР). – 1926. – № 7. – Ст. 56.

государства трудно переоценить, но, несмотря на это, в условиях ограничения бюджетных ассигнований, в том числе и перевода РКМ на местный бюджет, эффективность их реализации была затруднена. В данном аспекте следует согласиться с Е. А. Зверковым в том, что подобная ситуация «поставила милиционера в прямую материальную зависимость от местных властей и населения, с чьих налогов он напрямую содержался с 1923 года, что не могло не подрывать его авторитет и независимость» (Зверков, 2024, С. 42).

Вместе с тем, даже несмотря на общие финансовые трудности и режим государственной экономии в период НЭПа, следует учитывать, что отдельные регионы государства жили экономически неравномерно, в связи с чем перевод РКМ на местный бюджет привёл к резкой дифференциации уровня материального обеспечения милиционеров в разных регионах. К примеру, если в Астраханской губернии милиционер получал около 25 рублей, а в Челябинской – 25–28 рублей, то в Брянской губернии – только лишь 17 рублей 5 копеек (Жабский, Шувалов, 2022, С. 67; Коваль, 2017, С. 18). Более наглядно финансовое обеспечение сотрудника РКМ иллюстрирует его сравнение со старшиной Красной Армии, который получал в этот же период 40 рублей (Судакова, 2012, С. 77).

Учитывая данное обстоятельство, следует солидаризоваться с мнением В. А. Жабского о том, что такое положение дел было одной из детерминант совершения сотрудниками РКМ должностных преступлений, так как их материальное положение было заведомо невыгодно не только по сравнению с военнослужащими, но и иными государственными служащими (Жабский, Шувалов, 2022, С. 67). Схожей позиции придерживается и А. Г. Гранков, который в своей работе, объясняя, в частности, проявление взяточничества в рядах РКМ в период новой экономической политики, обращает внимание на уровень дифференциации зарплат внутри органов внутренних дел, а именно между рядовыми сотрудниками и начальством. Так, ссылаясь на архивные данные, исследователь отмечает, что в отдельных местностях в 1924 году рядовой милиционер получал в месяц лишь 15 рублей, причем 3 рубля из этой суммы удерживалось на различные вычеты, в то время как начальник милиции получал 80 рублей (Гранков, 2021).

В контексте обозначенных данных хотелось бы отметить, что хроническое недофинансирование, резкая дифференциация оплаты труда позволяют сделать ряд выводов через призму теории правового статуса.

Вдобавок к обозначенным проблемам материального положения сотрудников РКМ необходимо также отметить, что оно ещё характеризовалось довольно-таки частыми задержками выплат заработной платы, а также нехваткой обмундирования. Например, в Воронежской губернии данную проблему пытались решать за счёт нажима губисполкома на различные организации, выделявшие небольшие партии тёплых чулок, полушубков, шапок, варежек (Зверков, 2024, С. 56).

Низкие оклады, зависимость от величины местного бюджета подрывали не только материальную сторону, составляющую вкпе с социальном престижем службы, но и, что самое главное, конфликтовали с выделяемым современными теоретиками принципом независимости при исполнении служебных обязанностей, реализация которого рассматривается одним из императивов в XXI веке. Наличие негативных проявлений в деятельности РКП, а именно создаваемые системные предпосылки для правонарушений коррупционной направленности и общего снижения эффективности деятельности, является классической проблемой для правоохранительных систем в периоды экономической нестабильности.

Осознавая проблематику финансирования РКМ, руководство государства 27 марта 1924 года предприняло попытку сократить расходы и разгрузить кадровый состав штатной милиции с помощью издания совместного Декрета ВЦИК и СНК РСФСР

«О сельских исполнительных комитетах»¹, в соответствии с которым сельскими советами на срок до двух месяцев в порядке очереди из граждан, не лишенных избирательных прав, назначались лица – сельские исполнители, которые должны были осуществлять охрану общественного порядка, наблюдать за соблюдением законов, исполнять законные приказы о задержании граждан, охранять и конвоировать задержанных. Важно понимать, что созданный институт сельских исполнителей допустимо рассматривать в качестве одной из самых массовых форм привлечения граждан к охране правопорядка. Следует также отметить позицию А. Г. Рагунштейна о том, что ввод данной должности является примером, когда государство прямо отказалось от принципа добровольности при её формировании (Рагунштейн, 2019, С. 145).

В этой связи также следует обратить внимание на позицию М. В. Кучина, который, анализируя введение данного института, выделяет ещё одну цель – идеологическую, а именно вовлечение широких слоев трудящихся в управление государством (Кучин, 2024, С. 156). Обращаясь к более ранним формам организации охраны общественного порядка в уездах Российской империи, можно отыскать схожие институты сотского и десятского, существовавшие до Октябрьской революции. В то же время советская власть не поддерживала сравнение данных институтов, а обращала внимание на их, помимо классового характера, различия, заключающиеся в подчинении сельских исполнителей местным властям (сельсоветам), а не органам внутренних дел. Следует также солидаризоваться с позицией М. В. Кучина о том, что деятельность сельских исполнителей сильно зависела от человеческого фактора, носила выраженный идеологический характер и представляла собой попытку переложить функции государства на население (Кучин, 2024, С. 157). Современные исследователи историко-правовой науки также неоднозначно относятся к данному институту. Наиболее удачно различные доминанты в позициях отразил В. В. Кулачков, разделяя их на две группы. Сторонники первого подхода придерживаются низкой эффективности и идеологизации сельских исполнителей (прежде всего О. Н. Мигущенко, Р. А. Карпов, а также Т. Д. Надькин, А. Г. Рагунштейн), а второго – напротив, акцентируют внимание на его важной роли в поддержании правопорядка в сельской местности в период НЭПа в условиях нехватки кадров (Кулачков, 2023, С. 37–39).

В контексте эволюции правового статуса сельских исполнителей А. Г. Сатюков справедливо отмечает, что от их широких полномочий периода НЭПа, включающих, в частности, право задержания и охраны мест преступления, в дальнейшем, а именно к 1936 году, практически ничего не осталось, а они сами стали рассматриваться исключительно в качестве помощников РКМ (Сатюков, 2022, С. 13).

Ещё одним из значимых преобразований, опосредованных новыми экономическими вызовами, в структуре НКВД РСФСР и РКМ, в частности, в период новой экономической политики было создание ведомственной милиции. В соответствии с законодательством за ведомственной милицией закрепилось назначение в охране от преступных посягательств на имущество государственных предприятий и учреждений за их счет. Создание данного института потребовало выделения значительных усилий ЦАУ по разработке и внедрению новой нормативной основы его деятельности, а также разъяснения нормативной базы, проверки и согласования заключаемых на местах договоров охраны между административными отделами и предприятиями. Правовую базу её деятельности составляло Положение о ведомственной милиции 1925 года, Инструкция о порядке организации и деятельности ведомственной милиции 1925 года, а также значительное число циркуляров и

¹ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1918 года «О сельских исполнительных комитетах» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ РСФСР). – 1918. – № 35. – Ст. 468.

циркулярных писем. Например, как справедливо отмечает Д. В. Ерин, циркуляр № 528 от 7 октября 1925 года «Об удешевлении стоимости содержания ведомственной милиции» был направлен, прежде всего, на оперативное реагирование на изменения общественных отношений в экономической сфере и попытку создания эффективной, но при этом малозатратной для государства системы охраны собственности (Ерин, 2012, С. 77).

Как было уже обозначено нами ранее, эпоха новой экономической политики сопровождалась распространением новых форм преступлений, прежде всего в хозяйственной сфере, таких как хищения государственной собственности, взяточничество. Следует отметить, что если в начале 1920-х гг. в структуре преступности преобладали кражи, пьянство и нарушения обязательных постановлений, то с развитием НЭПа резко возросла доля корыстных преступлений (грабеж, разбой, присвоение, бандитизм) (Гранков, 2021, С. 2–3). Ответом государства на это стали поиск, выработка и освоение сотрудниками новых методов борьбы с ними.

Серьезное влияние на общее функционирование НКВД РСФСР и милиции в рассматриваемый период оказывала проблема кадров, так как вся система испытывала нехватку не просто грамотных, но хотя бы просто образованных специалистов, которым предстояло осуществлять свою деятельность в условиях «перегрузки» рабочих обязанностей. Анализируя статистические данные об уровне образования личного состава в рассматриваемый период, следует отметить, что он был низким, встречались и неграмотные сотрудники. Нельзя не подчеркнуть, что в действиях советского руководства прослеживались отдельные несистемные признаки понимания обозначенной проблематики, в том числе путем создания и открытия школ (в Воронеже, Саратове и Свердловске) и курсов для подготовки младшего командного состава. В конце периода ситуацию также осложнили еще и происходившие идеологические чистки личного состава, в процессе осуществления которых подвергались увольнению со службы не по профессиональному признаку, а исходя из «классовой принадлежности».

В целом кадровая проблема носила глубокий и системный характер. Помимо массового сокращения личного состава, присутствовала и текучка кадров, которая, как справедливо отмечает О. А. Пестова, объяснялась низкой заработной платой и большим перечнем должностных обязанностей (Пестова, 2018, С. 505).

Важно понимать, что многие функции, возложенные Положением на РКМ, были ей несвойственны и отвлекали от выполнения задач по «прямому предназначению», что стало ещё одной проблемой её функционирования в данный период. При этом местные органы власти, напротив, пользуясь законодательным правом оперативного руководства, трактовали его довольно-таки широко, в том числе привлекали сотрудников милиции к полностью несвойственным им задачам, а саму милицию фактически превращали в свой придаток. Например, использовали сотрудников в качестве сторожей, рассыльных при исполкомах или контролеров общественного транспорта (Гранков, 2021, С. 666), привлекали их к сбору средств в пользу колхозов, культурной жизни, празднованию памятных дат, а также к весенней посевной и заготовке скота (Зверков, 2024, С. 5), милиция осуществляла контроль за соблюдением чистоты в магазинах, за исправным состоянием тротуаров (Малкова, Фризен, 2022, С. 190). Обращаясь к результатам региональных исследований по данной проблематике, также следует подчеркнуть отдельные аспекты, характеризующие всю систему.

Важно понимать, что происходившее в данный период возложение на милицию хозяйственно-распорядительных и иных несвойственных ей функций, не коррелирующих с её основным назначением, является примером размывания компетенции государственного органа. В теоретическом плане данное обстоятельство противоречило одному из основополагающих принципов организации государственного аппарата – принципу специализации, согласно которому каждый

орган должен осуществлять строго определённые ему функции. Подобное размывание компетенции детерминировало снижение эффективности выполнения РКМ её основного предназначения по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, что в конечном итоге подрывало профессиональный авторитет службы в глазах населения.

Взаимодействие РКМ и населения в условиях новой экономической политики требует отдельного осмысления. На фоне напряженной социально-экономической обстановки в молодом Советском государстве, обозначенной ранее в комплексе проблем, в том числе кадровых, взаимоотношения граждан и милиции не происходили без эксцессов. Так, например, отталкиваясь от архивных данных, в Воронежском уезде при получении сообщения о совершённом правонарушении или преступлении ввиду малочисленности постоянного штата РКМ сотрудники не всегда выезжали на все сообщения. В конечном счете это привело к острому выражению недовольства крестьян уезда (Зверков, 2024, С. 4). Важно понимать, что вне привязки к историческому периоду общество всегда имело и будет иметь запрос к государственным институтам на выполнение ими своих функций и задач, при этом контекст возможности их реального осуществления, а также объективные причины, препятствующие эффективной их деятельности, не снимает в глазах населения данного императива. Подобные процессы, сопровождающиеся среди прочего массовыми проявлениями открытого недовольства граждан деятельностью РКМ, происходили и в годы НЭПа. Так, например, в Орловской губернии были задокументированы случаи, когда население отказывалось от некоторых милиционеров, а в Борисоглебском уезде в декабре 1927 г. толпа в 400 человек окружила здание милиции, выражая недовольство властью (Зверков, 2024, С. 4–5).

Вместе с тем отдельные исследователи обращают внимание и на позитивные изменения в деятельности РКМ. Так, например, Н. В. Коськова делает акцент на появлении зачатков демократических начал в организации милиции периода НЭПа, включая в них принцип гласности, укрепление законности в деятельности милиции, формирование у населения нетерпимости к антиобщественным действиям, а также установление льгот и надбавок работникам, непосредственно занятым охраной общественного порядка (Коськова, 2019, С. 44).

Обозначенные выше материальные и кадровые затруднения, организационные недостатки, существовавшие проблемы во взаимоотношениях с населением не отменяли главного – милиция в рассматриваемый период продолжала оставаться ключевым элементом системы низового административного аппарата, олицетворяя советскую власть для миллионов граждан. Советский милиционер в глазах населения и был тем представителем, с которым рядовой гражданин сталкивался чаще всего. В этой связи неслучайно, что по мере сворачивания НЭПа и перехода к коллективизации и индустриализации роль РКМ как инструмента жесткой политики центральной власти на местах будет усиливаться. На плечи милиционеров будут возложены такие специфические задачи, как силовое сопровождение кампании по раскулачиванию, выгону крестьян на работы в колхозы, что также будет способствовать осложнению восприятия рядового сотрудника как «защитника правопорядка». Начинающийся переход роли сотрудников как проводников государственной политики предопределяет дальнейшую трансформацию органов внутренних дел в единый, централизованный, с признаками военизированной организации орган государства в 30-е годы XX века.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проведённый анализ позволяет утверждать, что организационные реформы органов внутренних дел в период НЭПа носили во многом вынужденный характер и были детерминированы объективными экономическими ограничениями. Выявленные

системные проблемы, такие как финансирование по остаточному принципу и перегруженность несвойственными функциями, создавали предпосылки для снижения эффективности правоохранительной деятельности и роста коррупционных проявлений. Накопленный исторический опыт может служить важным ориентиром при разработке стратегий модернизации правоохранительной системы, позволяя учитывать как положительные, так и отрицательные последствия организационно-правовых экспериментов прошлого.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, организационно-правовое развитие НКВД РСФСР и РКМ в период новой экономической политики характеризовалось определенными тенденциями и противоречиями, которые отражали общую логику трансформации Советского государства в 20-е годы XX века. Во-первых, это постоянный поиск оптимальной организационной модели, выразившийся в смене централизации и децентрализации в управленческих структурах (создание и ликвидация ЦАУ). Во-вторых, прослеживается перманентное недофинансирование и кадровый голод в НКВД и РКМ, обусловленный как последствиями Гражданской войны, общим социально-экономическим состоянием государства, так и идеологизацией кадровых чисток и принципов комплектования. Осуществленный в 1922–1923 годах перевод милиции на местный бюджет резко ухудшил материальное положение сотрудников органов внутренних дел, привел к региональной дифференциации окладов и их значительному отставанию от довольствия военнослужащих РККА, что в конечном счёте оказывало влияние на уровень правонарушений самих сотрудников, в том числе преступлений и проступков коррупционной направленности. В-третьих, постоянное расширение административных функций органов внутренних дел при одновременном возложении на них многочисленных несвойственных им хозяйственно-распорядительных задач привело к снижению эффективности их прямого назначения, а именно охраны общественного порядка. Нарастание корыстной преступности в условиях осуществленных в указанный период социально-экономических реформ поставило перед милицией императив выработки и использования новых методов работы, в частности, созданием и правовым обеспечением института ведомственной милиции. В-четвертых, во взаимодействии с органами государственной безопасности (ОГПУ) прослеживалось дублирование отдельных полномочий, и, как следствие, конфликт компетенций до конца периода остался неразрешенным. В-пятых, предпринимались отдельные попытки разрешения системных проблем за счет организационно-правовых преобразований-экспериментов, таких как создание института сельских исполнителей и ведомственной милиции, что было прямым следствием общей политики жесткой экономии государственных средств в годы НЭПа. Наконец, к концу 20-х годов XX века начала выделяться новая модель взаимоотношения органов внутренних дел и общества, являющаяся частью отношений местной советской власти и общества, которому предстояло пройти путь коллективизации и индустриализации.

С позиции теории и истории права также хотелось бы отметить ряд выводов. Преобразования и реформы в структуре НКВД РСФСР в 1920-е годы являются моделью развития государственного аппарата в переходный период, демонстрирующего взаимодействие между экономическими условиями, опосредованным режимом экономии НЭПа, и необходимостью сохранения управляемости в молодом Советском государстве. Опыт организационно-правовых экспериментов, таких как создание института сельских исполнителей и ведомственной милиции, является примером поиска альтернативных моделей правоприменения и охраны правопорядка в условиях ограниченных ресурсов, что представляет интерес для последующего сравнительно-правового анализа.

Список литературы:

1. Бойко, Ю. Н. Формирование и деятельность милиции Енисейской губернии в 1920–1925 гг. / Ю.Н. Бойко // IX Краеведческие чтения: Енисейская губерния: лица истории: сборник материалов, Красноярск, 01–02 декабря 2021 года. – Красноярск: ГУНБ Красноярского края, 2022. – С. 214–220. – EDN OWRACD.
2. Гранков, А. Г. Деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступностью в годы нэпа / А.Г. Гранков // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 37. – С. 665–668. – EDN YDKCXX.
3. Ерин, Д. А. Правотворческая деятельность ЦАУ НКВД РСФСР в сфере организации и деятельности ведомственной милиции / Д.А. Ерин // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3-1(17). – С. 76–78. – EDN OPLABN.
4. Жабский, В. А. Сравнительный анализ материального обеспечения советской рабоче-крестьянской милиции и рабоче-крестьянской Красной Армии в годы Гражданской войны и НЭПа / В.А. Жабский, А.А. Шувалов // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 5. – С. 65–69. – DOI 10.24412/2414-3995-2022-5-65-69. – EDN QPLVLX.
5. Зверков, Е. А. Советская милиция эпохи НЭП: о преподавании истории ОВД в условиях повышенного внимания государства к истории Отечества / Е.А. Зверков // Россия в её прошлом и настоящем: актуальные проблемы гуманитарных наук в контексте глобальных вызовов современности: Материалы национальной научно-практической конференции научно-педагогических работников и аспирантов в рамках Десятилетия науки и технологий, Воронеж, 20 ноября 2024 года. – Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2024. – С. 40–45. – EDN AEVBDS.
6. Коськова, Н. В. Реализация демократических начал в организации и деятельности милиции в период нэпа / Н.В. Коськова // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Воронеж, 23 мая 2019 года. Том Часть 2. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2019. – С. 44–45. – EDN PHWLJR.
7. Кулачков, В. В. Сельские исполнители в период новой экономической политики (историографический обзор) / В.В. Кулачков // Проблемы и тенденции развития социокультурного пространства России: история и современность: Материалы X международной научно-практической конференции, Брянск, 19–20 мая 2023 года / под редакцией Т.И. Рябовой. – Брянск: Брянский государственный инженерно-технологический университет, 2023. – С. 37–41. – EDN GQMEBA.
8. Кучин, М. В. Институт сельского исполнителя в механизме охраны советского правопорядка (1924–1950 гг.) / М.В. Кучин // Теория государства и права. – 2024. – № 3-1(39). – С. 155–164. – DOI 10.25839/MATGIP_2024_3-1_39_155. – EDN CLDHFD.
9. Малкова, Ю. А. Выполнение несвойственных функций сотрудниками алтайской милиции в период нэпа (1921–1925 гг.) / Ю.А. Малкова, П.Д. Фризен // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2022. – № 1(42). – С. 190–191. – EDN PTWYGD.
10. Пестова, О. А. Особенности кадровой политики советской милиции в период нэп / О.А. Пестова // Проблемы реформирования российской государственности: Материалы XIII Всероссийской конференции студентов и молодых ученых, Екатеринбург, 13–14 декабря 2018 года. – Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2018. – С. 505–508. – EDN ZPLHYB.
11. Рагунштейн, А. Г. Институт сельских исполнителей в СССР в 1924–1972 гг. / А.Г. Рагунштейн // История, теория, практика российского права. – 2019. – № 12. – С. 145–157. – EDN HVQIJR.

12. Ролдугин, Е. А. Социально-экономические и политические предпосылки реорганизации милиции в структуре НКВД РСФСР (1921 г. – нач. 1930-х гг.) / Е.А. Ролдугин // Вестник науки. – 2022. – Т. 4, № 11(56). – С. 190–195. – EDN UYQTTD.

13. Сатюков, А. Г. Институт сельских исполнителей как исторический опыт привлечения к участию в охране общественного порядка жителей российской деревни / А.Г. Сатюков // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 9(213). – С. 13–16. – DOI 10.47643/1815-1329_2022_9_13. – EDN PIINLN.

14. Соловьев, В. В. Становление и развитие органов НКВД РСФСР как субъектов расследования преступлений (1917–1924 гг.) / В.В. Соловьев // Научные исследования: от теории к практике. – 2015. – Т. 2, № 4(5). – С. 269–274. – EDN UZKBDZ.

15. Чамлай, В. В. Особенности организационной работы НКВД в условиях выбора курса НЭП в СССР / В.В. Чамлай // История, теория, практика российского права. – 2019. – № 12. – С. 116–125. – EDN XUMOSE.

16. Федоренко, С. А. Борьба с преступностью и охрана общественного порядка в Кубано-Черноморье (1920–1928 гг.) / С.А. Федоренко // Вестник Чувашского университета. – 2010. – № 1. – С. 78–90.

Сведения об авторе:

ВЫХОДОВ Александр Александрович, кандидат юридических наук, Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, адрес: 302027, Россия, г. Орёл, ул. Игнатова, д. 2, e-mail: alex-exit@mail.ru

✉ SPIN-код: 2372-9842, Author ID: 688639

ORCID <https://orcid.org/0009-0006-3406-2658>


References:


1. Boyko, Yu.N. (2021) Formation and Activities of the Yenisei Province Militia in 1920–1925. IX Local History Readings: Yenisei province: faces of history: collection of materials, Krasnoyarsk, December 1–2. Krasnoyarsk: State University of Scientific Libraries of Krasnoyarsk Krai, 2022. pp. 214–220. (In Russ.) EDN OWRACD.
2. Grankov, A.G. (2021) Activities of Internal Affairs Bodies in Combating Crime during the NEP Years. Innovations. Science. Education. no. 37. pp. 665–668. (In Russ.) EDN YDKCXX.
3. Erin, D.A. (2012) Law-making Activity of the Central Administrative Department of the NKVD of People's Commissariat for Internal Affairs (PCIA) of the RSFSR in Departmental Militia Activity Organization. Historical, Philosophical, Political and Legal Sciences, Cultural Studies and Art Criticism. Questions of Theory and Practice. no. 3-1 (17). pp. 76-78. (In Russ.) EDN OPLABN.
4. Zhabsky, V.A. (2022) Comparative Analysis of the Material Support of the Soviet Workers' and Peasants' Militia and the Workers' and Peasants' Red Army during the Civil War and the NEP. Bulletin of Economic Security. no. 5. pp. 65-69. DOI 10.24412/2414-3995-2022-5-65-69. (In Russ.) EDNEDN QPLVLX.
5. Zverkov, E.A. (2024) The Soviet Militia of the NEP Era: on Teaching the History of the Department of Internal Affairs in Conditions of the Increased State Attention to the History of the Fatherland. Russia in Its Past and Present: Current Issues in the Humanities in the Context of Global Challenges of Our Time: Proceedings of the National Scientific and Practical Conference of Research and Teaching Staff and Postgraduate Students within the Framework of the Decade of Science and Technology. Voronezh: Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter I. pp. 40–45. (In Russ.) EDN AEVBDS.
6. Koskova, N.V. (2019) Implementation of Democratic Principles in the Organization and Activities of the Militia during the NEP Period. Crime in the CIS: Problems of Crime Prevention and Detection: Collection of Materials of the International Scientific and Practical Conference, Voronezh, May 23, 2019. Volume Part 2. Voronezh: Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. p. 44-45. (In Russ.) EDN PHWLJR.
7. Kulachkov, V.V. (2023) Rural Performers in the Period the New Economic Policy (Historiographical Review). Problems and Trends in the Development of the Socio-Cultural Space of Russia: History and Modernity: Materials of the X International Scientific and Practical Conference, Bryansk, May 19-20, 2023. Edited by T.I. Ryabova. Bryansk: Bryansk State University of Engineering and Technology. pp. 37-41. (In Russ.) EDN QQMEBA.
8. Kuchin, M.V. (2024) The Institute of Rural Executive in the Mechanism Guardians of the Soviet Law and Order (1924–1950). Theory of State and Law. no. 3-1(39). p. 155–164. DOI 10.25839/MATGIP_2024_3-1_39_155. (In Russ.) EDN CLDHFD.
9. Malkova, Yu.A. and Phrizen, P.D. (2022) Performance of Uncharacteristic Functions by Employees of the Altai Militia during the NEP Period (1921–1925), Bulletin of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. no. 1(42). pp. 190–191. (In Russ.) EDN PTWYGD.
10. Pestova, O.A. (2018) Features of the Personnel Policy of the Soviet Militia during the New Economic Policy. Problems of reforming Russian statehood: Proceedings of the XIII All-Russian Conference of Students and Young Scientists, Ekaterinburg, December 13–14, 2018. Ekaterinburg: UMC UPI. pp. 505–508. (In Russ.) EDN ZPLHYB.

11. Ragunshstein, A.G. (2019) The Institute of Rural Bailiffs in the USSR in 1924–1972. History, Theory, Practice of Russian Law. no. 12. pp. 145–157. (In Russ.) EDN HVQIJR.
12. Roldugin, E.A. (2022) Socio-economic and Political Prerequisites for the Reorganization of Soviet Police (People's Commissariat of Internal Affairs) of Russian Socialist Soviet Republic (1921 - 1930s). Vestnik nauki. Vol. 4, no. 11 (56). pp. 190–195. (In Russ.) EDN UYQTTD.
13. Satyukov, A.G. (2022) The Institute of Rural Performers as a Historical Experience of Involvement in the Protection of Public Order Residents of the Russian Village. Agrarian and Land Law. no. 9 (213). pp. 13–16. DOI 10.47643/1815-1329_2022_9_13. (In Russ.) EDN PIINLN.
14. Soloviev, V.V. (2015) Formation and Development of the NKVD bodies of the RSFSR as Subjects of Crime Investigation (1917-1924). Scientific research: from theory to practice. Vol. 2, no. 4(5). p. 269-274. (In Russ.) EDN UZKBDZ.
15. Chamlay, V.V. (2019) The Features of the Organizational Work of the NKVD in the Conditions of choice of the NEP Course in the USSR. History, Theory, Practice of Russian Law. no. 12. pp. 116-125. (In Russ.) EDN XUMOSE.
16. Fedorenko, S.A. (2010) Struggle against Criminality and Public Order Protection in Kubano-Black Sea Coast (1920-1928). Bulletin of the Chuvash University. no. 1. pp. 78-90. (In Russ.).

Authors:

ВЫКХОДОВ Alexander Alexandrovich, Candidate of Law Sciences, V. V. Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.V. Lukyanov, address: 2, Ignatova St., 302027, Orel, Russian Federation, e-mail: alex-exit@mail.ru

 SPIN-код: 2372-9842, Author ID: 688639

 ORCID <https://orcid.org/0009-0006-3406-2658>

Конфликт интересов: автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и/или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and/or publication of this article.

© Выходов А. А., 2026



Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons NonCommercial license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>