

УДК 34; 351.74

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-161-36-43

## М. М. Степанов

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Российская Федерация,  
stepanovtao@mail.ru

# ГЕНЕЗИС И СУЩНОСТЬ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ

**Аннотация.** В статье с позиций современной историко-правовой науки исследуется генезис советской милиции, которая не только являлась главным органом охраны правопорядка в социалистическом государстве, но и стала основой для создания полиции в Российской Федерации. Цель исследования — выявить особенности строительства советской милиции в годы Гражданской войны и ее существенные признаки. В результате проведенного исследования сделаны выводы о том, что генезис советской милиции в основном был завершён к концу 1920 г. К этому времени на подавляющей части территории страны была установлена советская власть. Существенными признаками милиции являлись: единая организация в рамках всего государства, централизация и штатная основа деятельности, а также комплектование на основе классового принципа, реализация которого позволяет охарактеризовать ее как народный орган охраны правопорядка.

**Ключевые слова:** Гражданская война; Советская Россия; советская милиция; рабочая милиция; рабоче-крестьянская милиция; классовый принцип.

UDC 34; 351.74

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-161-36-43

## M. M. Stepanov

Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation,  
stepanovtao@mail.ru

# GENESIS AND ESSENCE OF THE SOVIET MILITIA

**Abstract.** The article examines the genesis of the Soviet police from the perspective of modern historical and legal science, which was not only the main law enforcement agency in the socialist state, but also became the basis for the creation of the police in the Russian Federation. The purpose of the study is to identify the features of the construction of the Soviet militia during the Civil War and its essential features. As a result of the conducted research, it was concluded that the genesis of the Soviet militia was mostly completed by the end of 1920. By this time, Soviet power had been established in the vast majority of the country's territory. The essential features of the militia were: a unified organization

within the entire state, centralization and staffing of activities, as well as recruitment based on the class principle, the implementation of which allows it to be characterized as a national law enforcement agency.

**Keywords:** Civil war; Soviet Russia; Soviet militia; workers' militia; workers' and peasants' militia; class principle.

## Введение

**В** настоящее время российская юридическая наука получила возможность по-новому взглянуть на советский период истории отечественного государства и права, на процессы, происходившие в то время, и созданные тогда институты. Сегодня в стране отсутствует идеологический запрос как на их апологетику, так и на критику. Освоение научной проблематики, связанной со строительством советской государственности, может осуществляться на основе принципов объективности и историзма, без политизации и учета особенностей сложившейся конъюнктуры. Кроме того, современная наука, в том числе и юридическая, значительно обогатила свой методологический арсенал. В настоящее время при проведении исследований, помимо материалистической диалектики, используются и иные подходы, характерные, например, для постклассической науки [4–6].

Все вышеизложенное напрямую относится к советским правоохранительным органам, в частности к милиции, которая не только являлась главным органом охраны правопорядка в социалистическом государстве, но и стала основой для создания полиции в Российской Федерации. В настоящей работе с позиций современной историко-правовой науки продолжается исследование генезиса советской милиции [8; 9] и рассматриваются ее важнейшие сущностные признаки.

## Методы исследования

Методология исследования включает в себя традиционные методы материалистической диалектики, а также подходы, характерные для постклассической науки.

## Основное исследование

### Организационно-правовые основы строительства советской милиции

Одной из основных функций советов как органов власти являлась организация охраны общественного порядка. Для этого на местах создавались разнообразные структуры, состоявшие из трудящихся, которые осуществляли правоохранительную деятельность на общественных началах. Опыт

их деятельности, накопленный в период революции 1905–1907 гг. и после февральских событий 1917 г., был использован в процессе формирования органов охраны правопорядка в Советском государстве, прежде всего милиции.

Первый этап строительства советской милиции начался с создания рабочей милиции. Постановление НКВД РСФСР о ее образовании юридически закрепило сложившуюся практику организации местных органов охраны порядка<sup>1</sup>. Этот документ подтвердил право советов на их создание, они получили единое для всей страны название — милиция. Название указывало на неразрывную связь данного правоохранительного органа с населением (трудящимися), из которых и для защиты которых он образовывался. При этом в постановлении не были определены организационные формы рабочей милиции, ее центральный орган, права и обязанности и т. д. В связи с этим первоначально советскую милицию отличало отсутствие единого правового статуса и организационное многообразие. Несмотря на важность выполняемых ею задач, она не являлась штатным государственным органом и относилась к общественным организациям правоохранительной направленности, создаваемым местными органами власти.

Особенности организации рабочей милиции были обусловлены тем, что пришедшие к власти в октябре 1917 г. социалисты руководствовались не потребностями осуществления правоохраны и сложившимися в России традициями в этой сфере, а марксистским учением. Одним из его положений являлась идея вооружения и организации рабочих [1, с. 263–264]. Предполагалось, что пролетариат самостоятельно сможет охранять общественный порядок и бороться с преступностью.

Однако уже к концу 1917 г. стало очевидно, что такой подход к организации правоохраны неэффективен. Борьба с преступностью требовала наличия специальных институтов, и осуществлять ее следовало сотрудникам, обладавшим определенным уровнем профессиональной подготовки. Рабочая милиция не соответствовала ни одному из этих критериев, ее деятельность нельзя было назвать успешной. В связи с этим Р. С. Мулукаев и В. С. Афанасьев справедливо отмечали: «Короткий период существования рабочей милиции показал ее нежизнеспособность» [2, с. 208].

Необходимость обеспечения правопорядка и борьбы с разгулом преступности потребовали от Советского государства отойти от идеологических установок и использовать дореволюционный опыт правоохранительной деятельности. Поэтому весной 1918 г. началось создание органов милиции на штатной основе. Накопленный опыт их строительства был обобщен и закреплён в октябре 1918 г. в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской милиции»<sup>2</sup>. Ее основным содержанием стало установление единых

<sup>1</sup> Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции». 28 октября (10 ноября) 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. № 1. Ст. 15.

<sup>2</sup> Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР от 12.10.1918 «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской милиции» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

для всего государства организационно-правовых форм создания милиции. Советская милиция определялась как исполнительный орган центральной власти на местах и находилась в непосредственном ведении местных советов под общим руководством НКВД РСФСР. В инструкции закреплялись структура и сфера деятельности милиции, вводилась штатная основа ее формирования.

Наряду с образованием территориальных органов милиции были созданы и иные подразделения: речная милиция (25 июля 1918 г.)<sup>3</sup>, уголовный розыск (5 октября 1918 г.)<sup>4</sup>.

Таким образом, к концу 1918 г. советская милиция представляла собой уже штатный государственный орган охраны правопорядка, действующий на профессиональной основе.

Следующий этап строительства советской милиции связан с принятием весной 1919 г. Декрета «О Советской Рабоче-Крестьянской милиции»<sup>5</sup>. Он развивал заложенные инструкцией организационно-правовые основы создания милиции и определял особенности ее участия в боевых действиях. Значение декрета было обусловлено тем, что его принял высший орган власти Советского государства (СНК РСФСР), который на законодательном уровне осуществил регламентацию организации и деятельности советской милиции.

В течение 1919 г. продолжилось формирование специализированных видов милиции. Значительное внимание было уделено созданию транспортной милиции<sup>6</sup>. Ее руководящими органами стали отделы железнодорожной и речной милиции при Главном управлении милиции НКВД РСФСР. В то же время в организации местных органов транспортной милиции произошел переход от территориального к линейному принципу. Также в 1919 г. была создана промышленная милиция и получила дальнейшее развитие организация аппаратов уголовного розыска.

Весьма интересным является опыт создания весной 1920 г. следственно-розыскной милиции, которая стала одним из этапов создания института единоличных следователей в правоохранительной системе Советской России [7].

<sup>3</sup> Декрет СНК РСФСР от 25.07.1918 «Об учреждении речной милиции» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 55. Ст. 608.

<sup>4</sup> Постановление НКВД РСФСР от 05.10.1918 «Положение об организации Отдела уголовного розыска» // Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 24. С. 8–9.

<sup>5</sup> Декрет СНК РСФСР от 3.04.1919 «О Советской Рабоче-Крестьянской милиции» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1919. № 13. Ст. 133.

<sup>6</sup> Постановление ВЦИК РСФСР от 21.02.1919 «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1919. № 5. Ст. 46; Постановление ВЦИК РСФСР от 22.02.1919 «О железнодорожной охране (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1919. № 5. Ст. 47; Постановление ВЦИК РСФСР от 23.02.1919 «О Рабоче-Крестьянской железнодорожной милиции (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1919. № 5. Ст. 48; Декрет ВЦИК РСФСР от 23.04.1919 «О речной советской рабоче-крестьянской милиции (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1919. № 18. Ст. 213.

Таким образом, к началу 1920 г. были выработаны и апробированы основные формы организации советской милиции как постоянного штатного государственного органа охраны правопорядка. Накопленный опыт юридически закрепило принятое ВЦИК и СНК РСФСР Положение о Рабоче-Крестьянской милиции<sup>7</sup> (10 июня 1920 г.).

Согласно положению советская милиция находилась в двойном подчинении — НКВД РСФСР и местных советов. Значительное место в положении занимало детальное описание основных звеньев аппарата советской милиции: главное управление, территориальные управления (губернские, уездные, городские), виды (железнодорожная и водная милиция). Закреплялись их структура, компетенции, особенности взаимоотношений с соответствующими исполкомами советов и вышестоящими органами милиции, а также порядок назначения и увольнения ее начальников. Большое внимание было уделено определению специфики правового статуса милиции, связанной с ее милитаризацией в годы Гражданской войны.

Таким образом, с принятием положения процесс становления советской милиции был завершен. Она окончательно сформировалась как специальный государственный орган охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Дальнейшее ее строительство осуществлялось главным образом в направлении развития заложенных положением организационно-правовых основ деятельности.

### Сущностные признаки советской милиции

Рабоче-крестьянская милиция коренным образом отличалась от царской полиции, народной милиции Временного правительства и органов охраны правопорядка, созданных в антибольшевистских государственных образованиях. Можно выделить ряд признаков, которые характеризуют ее как орган охраны правопорядка советского государства. В рамках настоящей работы рассмотрим только два из них.

Первым сущностным признаком рабоче-крестьянской милиции стала ее единая организация в рамках всего государства, централизация и штатная основа деятельности. Милиция являлась государственным органом и находилась в ведении НКВД РСФСР. Поэтому ее организационно-правовые основы деятельности были едины для всего государства, вне зависимости от особенностей регионов, входивших в его состав. Штатная численность устанавливалась государством. Снабжение всеми видами довольствия (продовольствие, вооружение, обмундирование, снаряжение и пр.) производилось государством. Обучение милиционеров осуществлялось по тождественным программам. Сотрудники получали одни и те же знания и обучались одним и тем же

<sup>7</sup> Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.1920 «О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

навыкам, вне зависимости от места прохождения обучения. Сотрудники милиции входили в единый штат, имевший иерархическую структуру, вводилась воинская дисциплина. Нижестоящие сотрудники подчинялись вышестоящим, устанавливались соответствующие должности и знаки различия, что обуславливало разный правовой статус милиционеров и их полномочия.

Вторым сущностным признаком советской милиции является то, что она изначально создавалась как общенародный орган охраны правопорядка. Рабочая милиция формировалась советами и находилась в их ведении. Пришедшая ей на смену рабоче-крестьянская милиция входила в структуру НКВД и советов (управления милиции на местах являлись подразделениями отделов управления соответствующих исполнительных комитетов). В связи с этим советы обладали значительными полномочиями в отношении милиции. Например, ее начальство избиралось, отстранялось и снималось с должности местными исполкомами.

В контексте рассматриваемого вопроса чрезвычайную важность представляют особенности формирования штата советской милиции. Согласно Положению о рабоче-крестьянской милиции на службу принимались только грамотные, пользовавшиеся избирательным правом, не состоявшие под следствием и судом, годные по состоянию здоровья лица, достигшие 21 года, а также красноармейцы. Среди этих требований ключевым условием для поступления на службу в советскую милицию стало наличие у кандидата избирательного права.

Дело в том, что Конституция РСФСР 1918 г.<sup>8</sup>, принятая в условиях эскалации Гражданской войны, закрепила классовый подход в качестве важнейшего принципа организации и деятельности советских государственных институтов. Наиболее ярко он проявился в конституционном закреплении избирательных прав граждан. Согласно статьям 64 и 65 Основного Закона трудящиеся были наделены этими правами, а эксплуататоры — нет.

Таким образом, на службу в рабоче-крестьянскую милицию могли приниматься только трудящиеся. Можно констатировать, что в процессе строительства советской милиции был в полной мере реализован классовый принцип, определивший особенности комплектования ее штата. При этом в реалиях начала XX в. классовость советской милиции одновременно означала и наличие у нее широкой социальной опоры — трудящихся, которые составляли подавляющее большинство населения. Отражением данного факта стало название этого правоохранительного органа — рабоче-крестьянская милиция.

Для подтверждения данного тезиса необходимо обратиться к материалам проведенной в январе 1897 г. Первой всеобщей переписи населения, которая является важнейшим и практически единственным официальным источником о социальной структуре населения Российской империи. Согласно ее данным

<sup>8</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

подавляющее большинство населения страны являлось «лицами сельского состояния» (прежде всего, крестьянами и казаками) — более 86 %. Эта же категория населения составляла в городах почти 44 % жителей — рабочих, ремесленников, мелких торговцев и др. В то же время потомственные дворяне, личные дворяне и чиновники не из дворян, духовенство, потомственные и личные почетные граждане, купцы вместе с семьями составляли менее 2,5 % населения страны [3, с. 84–111; 160–187]<sup>9</sup>. Несмотря на изменения, произошедшие в структуре населения империи в начале XX в., связанные с индустриализацией и ростом численности горожан, очевидно, что приведенные данные кардинально измениться не могли. Поэтому подавляющая часть населения России в годы Гражданской войны являлась крестьянами и рабочими — трудящимися, из которых состояла советская милиция и которых она защищала от преступных посягательств.

Очевидно, что укомплектованная в соответствии с классовым принципом рабоче-крестьянская милиция пользовалась всесторонней поддержкой граждан страны. Данная особенность, в свою очередь, обусловила ее достаточно высокую эффективность деятельности по охране правопорядка в годы Гражданской войны.

## Результаты исследования

Подводя итог, необходимо отметить следующее:

1. Генезис советской милиции в основном был завершен к концу 1920 г. К этому времени на подавляющей части территории страны была установлена советская власть и образованы органы советской милиции. Их строительство осуществлялось на основе Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)». Советская милиция являлась централизованным штатным правоохранительным органом, укомплектованным на основе классового принципа представителями трудящихся.

2. Первоначально советская милиция называлась рабочей, а затем рабоче-крестьянской. Эти названия отражали особенности ее организации и подчеркивали связь с населением (трудящимися), из которых и для защиты которых она создавалась.

3. Сущностными признаками советской милиции являлись единая организация в рамках всего государства, централизация и штатная основа деятельности; комплектование на основе классового принципа, реализация которого позволяет охарактеризовать ее как народный орган охраны правопорядка.

## Список источников

1. Маркс К., Энгельс Ф. Обращение Центрального комитета к Союзу коммунистов. Март 1850 // Сочинения: в 30 т. М.: Госполитиздат, 1956. Т. 7. С. 257–267.

<sup>9</sup> Подсчитано автором.

2. Мулукаев Р. С., Афанасьев В. С. Советская милиция как орган охраны правопорядка // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (56). С. 207–211.
3. Общий свод по Империи результатов разработки данных первой всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 года: в 2-х т. / под ред. Н. А. Тройницкого. СПб.: Паровая типо-литография Н. Л. Ныркина, 1905. Т. 1. 268 с.
4. Пашенцев Д. А. Антропоцентризм как преодоление нарратива в историко-правовых исследованиях // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 44–50. DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-44-50
5. Пашенцев Д. А. Историко-правовая наука перед вызовом постнеклассической научной рациональности // История государства и права. 2021. № 3. С. 75–80.
6. Пашенцев Д. А. Конструктивизм в современной юридической науке // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2022. № 1 (45). С. 16–22. DOI: 10.25688/2076-9113.2022.45.1.02
7. Степанов М. М. Институт единоличных следователей в России в годы Гражданской войны (1918–1920 гг.) // Российский следователь. 2016. № 21. С. 52–56.
8. Степанов М. М. Милиция России в годы гражданской войны. Норильск: Норильский индустриальный институт, 2010. 210 с.
9. Степанов М. М. Особенности строительства милиции в годы Гражданской войны // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 2 (8). С. 166–171.

### References

1. Marks K., Engels F. Obrashchenie Tsentral'nogo komiteta k Soyuzu kommunistov. Mart 1850 // Sochinenija v 30 t. M.: Gospolitizdat, 1956. T. 7. S. 257–267.
2. Mulukaev R. S., Afanasyev V. S. Sovetskaya militsiya kak organ ohrany pravoporyadka // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2020. № 4 (56). S. 207–211.
3. Obshij svod po Imperii rezultatov razrabotki dannyh pervoj vseobshej perepisi naseleniya, proizvedennoj 28 yanvarya 1897 goda: v 2-h t. / pod red. N. A. Trojnitskogo. SPb.: Parovaya tipo-litografiya N. L. Nyrkina, 1905. T. 1. 268 s.
4. Pashentsev D. A. Antropotsentrizm kak preodolenie narrativa v istoriko-pravovyh issledovaniyah // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya. 2022. № 3. S. 44–50. DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-44-50
5. Pashentsev D. A. Istoriko-pravovaya nauka przed vyzovom postneklassicheskoy nauchnoj racionalnosti // Istoriya gosudarstva i prava. 2021. № 3. S. 75–80.
6. Pashentsev D. A. Konstruktivizm v sovremennoj yuridicheskoy nauke // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2022. № 1 (45). S. 16–22. DOI: 10.25688/2076-9113.2022.45.1.02
7. Stepanov M. M. Institut edinolichnyh sledovatelej v Rossii v gody Grazhdanskoj vojny (1918–1920 gg.) // Rossijskij sledovatel. 2016. № 21. S. 52–56.
8. Stepanov M. M. Militsiya Rossii v gody grazhdanskoj vojny. Norilsk: Norilskij industrialnyj institut, 2010. 210 s.
9. Stepanov M. M. Osobennosti stroitelstva militsii v gody Grazhdanskoj vojny // Leningradskij yuridicheskij zhurnal. 2007. № 2 (8). S. 166–171.

Статья поступила в редакцию: 18.09.2025;  
одобрена после рецензирования: 18.10.2025;  
принята к публикации: 05.11.2025.

The article was submitted: 18.09.2025;  
approved after reviewing: 18.10.2025;  
accepted for publication: 05.11.2025.