

Дата поступления рукописи в редакцию: 07.04.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-865-869

КУЖАХМЕТОВА Сауле Нарбулатовна,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин,
Академия управления МВД России,
e-mail: kuzsaule@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В 1966-1985 ГГ.

Аннотация. В статье на основе анализа нормативных правовых актов и ведомственных документов исследуется эволюция правовых основ деятельности советской милиции в период 1966-1985 гг. Особое внимание уделяется сравнительному анализу Положения о советской милиции 1973 г. с предшествующим актом 1962 г., что позволяет выявить качественные изменения в юридической технике, идеологической тональности и содержательном наполнении базового документа, регламентировавшего деятельность милиции. Автор обосновывает тезис о том, что Положение 1973 г. стало нормативным завершением формирования номенклатурно-правовой модели профессиональной милиции, закрепив юридическое оформление централизации, идеологизацию правового акта, расширение функций милиции за пределы традиционной правоохранительной деятельности и завершение формирования специализированных подразделений. Раскрывается роль ведомственного нормотворчества как инструмента оперативного регулирования, выполнявшего функцию «правового экспериментатора», и одновременно выявляется его оборотная сторона – закрытость нормативной базы от общественного контроля.

Ключевые слова: советская милиция, Положение о милиции 1973 г., правовое регулирование, централизация, партийный контроль, номенклатурно-правовая модель, ведомственное нормотворчество, профессионализация, специализация.

KUZHAKHMETOVA Saule Nurbulatovna,
Senior Lecturer at the Department of Public Law Disciplines,
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

IMPROVING THE LEGAL FOUNDATIONS OF THE SOVIET MILITIA IN 1966-1985.

Annotation. Based on the analysis of regulatory legal acts and departmental documents, the article examines the evolution of the legal foundations of the Soviet militia in the period 1966-1985. Special attention is paid to the comparative analysis of the Regulations on the Soviet Militia of 1973 with the previous act of 1962, which makes it possible to identify qualitative changes in the legal technique, ideological tone and content of the basic document regulating the activities of the militia. The author substantiates the thesis that the 1973 Regulation It became the normative completion of the formation of the nomenclature and legal model of professional militia, consolidating the legal formalization of centralization, the ideologization of the legal act, the expansion of police functions beyond the traditional law enforcement activities and the completion of the formation of specialized units. The role of departmental rulemaking as an instrument of operational regulation, which performed the function of a "legal experimenter", is revealed, and at the same time its downside is revealed – the closeness of the regulatory framework from public control.

Key words: Soviet militia, Regulations on militia of 1973, legal regulation, centralization, party control, nomenclature and legal model, departmental rulemaking, professionalization, specialization.

Актуальность исследования правовых основ деятельности советской милиции в 1966-1985 гг. обусловлена необходимостью осмысления исторического опыта

формирования отечественной правоохранительной системы в контексте современных дискуссий о соотношении централизации и оперативной самостоятельности, профессионализации и

открытости, расширения полицейских полномочий и механизмов общественного контроля. Период 1966-1985 гг. представляет особый интерес, поскольку именно в эти годы произошло окончательное юридическое оформление той организационно-правовой модели милиции, которая, достигнув институциональной зрелости к середине 1970-х гг., в полной мере проявила как свои сильные стороны, так и внутренние противоречия.

Историография проблемы представлена трудами Р.С. Мулукаева [1, 2, 3, 4], А.Я. Малыгина [5, 6, 7], Ю.П. Соловья [8], Ю.Е. Аврутина, [9, 10, 11], Д.А. Ерина [12, 13], заложивших основы изучения истории милиции и оценки состояния ее правового регулирования. Однако комплексный сравнительно-правовой анализ базовых нормативных актов, регламентировавших деятельность милиции, в их взаимосвязи с механизмами партийно-государственного управления до настоящего времени не проводился, что составляет пробел в историко-правовой науке, восполняемый настоящим исследованием.

Логическим завершением процессов рецентрализации и унификации управления, развернувшихся во второй половине 1960-х гг., стало обновление базового нормативного акта, регламентирующего деятельность милиции. Принятое в 1973 г. новое Положение о советской милиции [14] явилось важным этапом в развитии правовых основ правоохранительной системы, закрепив результаты институциональных преобразований конца 1960-х – начала 1970-х гг. и отразив новый этап в развитии советской государственности – этап «развитого социализма». Сравнительный анализ Положения 1973 г. с его предшественником 1962 г. позволяет не только проследить эволюцию юридической техники, но и выявить глубинные изменения в понимании роли и места милиции в государственном механизме, а также степень влияния партийно-идеологических установок на правовое регулирование.

Прежде всего, обращает на себя внимание изменение общей идеологической тональности документа. Если Положение 1962 г. [15] было относительно лаконичным и деловым, фиксируя статус милиции как «административно-исполнительного органа», служащего народу, то Положение 1973 г. открывается развернутой преамбулой, выдержанной в духе партийных документов эпохи «развитого социализма». В ней подчеркивается, что милиция создана «по инициативе В.И. Ленина», действует «под руководством Коммунистической партии Советского Союза» и прошла «славный путь верного служения своему народу». Само по себе включение подобных формулировок в текст общесоюзного нормативного акта является знаковым. Это не просто дань традиции, а

юридическое закрепление той модели партийно-государственного управления, которая сложилась к началу 1970-х гг., где партийное руководство перестало быть только политической реальностью и стало неотъемлемым элементом правового статуса ведомства. Тем самым идеологическая составляющая, ранее присутствовавшая преимущественно в партийных директивах, инкорпорировалась непосредственно в ткань правового акта.

Ключевое изменение в организационной структуре, зафиксированное Положением 1973 г., отражало завершение процесса рецентрализации. Если в 1962 г. милиция входила в состав министерств охраны общественного порядка союзных и автономных республик, а также управлений крайоблисполкомов, то новый акт (ст. 6) прямо декларировал, что «милиция является составной частью системы Министерства внутренних дел СССР». Это положение, отсутствовавшее в прежней редакции, юридически закрепило создание единой, жестко централизованной общесоюзной системы. Ст. 7 дополнительно подчеркивает эту иерархию, устанавливая, что «руководство всеми службами милиции в стране осуществляет Министр внутренних дел СССР». Положение 1973 г. также внесло существенные коррективы в порядок финансирования. Если в 1962 г. основная нагрузка возлагалась на бюджеты союзных республик и местные Советы, то новый акт (ст. 20) устанавливал, что милиция содержится «за счет средств союзного бюджета», а ее численность устанавливается Советом Министров СССР. Это стало финансовым завершением централизации, окончательно превратив милицию в общесоюзную структуру, финансируемую из единого центра. За местными бюджетами осталось лишь содержание специализированных подразделений (дорожно-патрульная служба, вытрезвители, детские комнаты и т.п.), что было закреплено в ст. 21.

Существенно был расширен и детализирован перечень служб, входивших в состав милиции (ст. 6). Если в 1962 г. они упоминались обобщенно, то теперь законодатель перечислил их: «подразделения административной (наружной) службы, уголовного розыска, борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, паспортной работы, государственной автомобильной инспекции». Выделение ГАИ и БХСС в отдельные позиции отражало тенденцию к специализации, о которой подробно говорилось при анализе организационных преобразований конца 1960-х гг. Отдельно оговаривалось создание подразделений транспортной милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, что стало ответом на новые вызовы (угон самолетов) и усложнение экономической жизни. Законодательное

закрепление этих специализированных структур свидетельствовало о том, что профессионализация милиции получила не только организационное, но и нормативное оформление.

Положение 1973 г. значительно расширило и детализировало перечень обязанностей милиции (ст. 9). Если в 1962 г. их было 28, то теперь – 31 пункт, многие из которых были разбиты на подпункты. Эта детализация шла по нескольким направлениям, каждое из которых отражало определенный аспект формировавшейся номенклатурно-правовой модели.

Во-первых, усиление профилактической и надзорной функций. Появились новые обязанности, прямо отражающие государственную политику того времени. Так, п. «з» обязывал милицию вести совместно с другими организациями «борьбу с пьянством и иными антиобщественными явлениями», а также оформлять материалы для принудительного лечения «злостных пьяниц (алкоголиков) и наркоманов». П. «и» посвящен выявлению лиц, «уклоняющихся от общественно-полезного труда и ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни». Включение этих норм в базовый закон о милиции свидетельствовало о том, что правоохранительная система становится ключевым инструментом реализации социальной и морально-этической политики партии, выходя за рамки традиционной борьбы с преступностью.

Во-вторых, расширение полномочий в сфере экономики и контроля за социалистической собственностью. Пункт «с» ст. 9 предоставил милиции беспрецедентно широкие права по проверке сохранности государственного имущества: «посещать предприятия, организации и учреждения», «проводить с участием администрации осмотр производственных, складских и иных служебных помещений», «проверять у должностных и материально ответственных лиц документы», «опечатывать кассы и места хранения документов». Это закрепляло за милицией (прежде всего, за аппаратами БХСС) роль активного контролера в экономической сфере, что было прямым следствием решений партии об усилении борьбы за сохранность социалистической собственности. Данные нормы знаменовали качественное расширение функций милиции, которая из органа, призванного лишь охранять порядок, превращалась в инструмент хозяйственного контроля, действующий в интересах государства-собственника.

В-третьих, совершенствование регулирования разрешительной системы. Пункт «м» ст. 9 и п. «н» ст. 10 детально регламентировали порядок выдачи разрешений на оружие, взрывчатые вещества, множительную технику, а также контроль за

их оборотом. Появление в 1975 г. изменения к этому пункту, касающегося множительной техники, печатей и штампов, лишний раз подчеркивало, насколько важной для власти была функция контроля за информационными потоками и недопущения «самиздата». Именно через такие, казалось бы, технические нормы реализовывалась политическая функция милиции по охране существующего идеологического порядка.

Права милиции (ст. 10) также подверглись значительной детализации и расширению. Если в 1962 г. было 15 пунктов, то в 1973 г. их стало 24. Особое внимание обращает на себя появление новых административно-пресекательных мер. Так, п. «д» вводит институт «официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения». П. «л» официально разрешает «фотографировать и производить дактилоскопирование» определенных категорий задержанных. П. «ф» расширил возможности использования средств передвижения граждан и организаций. П. «х» ввел институт внештатных сотрудников милиции. Наиболее показательным является п. «с» ст. 10, который превратил милицию в орган, наделенный широкими контрольными полномочиями в финансово-хозяйственной сфере. Право «опечатывать кассы», «изымать образцы сырья», «проводить контрольные покупки» – все это выходило далеко за рамки традиционной «охраны порядка» и делало милицию активным участником экономических отношений. В этом пункте, как в фокусе, сошлись все ключевые характеристики номенклатурно-правовой модели: централизация, профессионализация, идеологизация и закрытость от общественного контроля.

Выделение отдельной главы V «Личный состав милиции» – важное новшество. Если в 1962 г. вопросы службы были изложены достаточно сжато, то новый акт детализировал требования к кандидатам, порядок прохождения службы, дисциплину. Ст. 14 устанавливала, что комплектование милиции осуществляется, «как правило, из числа лиц, направляемых трудовыми коллективами». Эта норма отражала идею «все-народной» милиции и сохраняла механизм партийно-комсомольских мобилизаций в новой, более формализованной оболочке. Она юридически закрепляла номенклатурный принцип отбора кадров, при котором решающее значение имела не столько профессиональная пригодность, сколько рекомендация «снизу» и, через нее, одобрение партийных структур. Примечательно, что участковые инспекторы (в 1962 г. – уполномоченные) теперь подлежали утверждению исполкомами местных Советов (ст. 14). Это была дань принципу «двойного подчинения» на самом низо-

вом уровне. Однако общий идеологический контроль обеспечивался требованием к работникам быть «беззаветно преданными делу Коммунистической партии» (ст. 4) и принятием Присяги (ст. 15). Здесь вновь проявляется двойственность номенклатурно-правовой модели: формальная подотчетность местным органам сочеталась с жесткой идеологической привязкой к центру.

Подводя итог сравнительному анализу, можно констатировать, что Положение о советской милиции 1973 г. стало закономерным итогом развития правовых основ деятельности милиции в 1960-х – начале 1970-х гг. Оно закрепило следующие ключевые изменения по сравнению с актом 1962 г.: юридическое оформление централизации (милиция конституируется как составная часть единой общесоюзной системы МВД СССР, финансируемой из союзного бюджета); идеологизацию правового акта (включение положений о руководящей роли партии, верности делу коммунизма); детализацию и расширение функций (особенно в сферах профилактики, контроля за экономикой и разрешительной системы); завершение формирования специализации (закрепление специализированных подразделений – БХСС, ГАИ, транспортной милиции); формальное усиление гарантий прав граждан при одновременном расширении прав милиции, создававшее сложный и противоречивый правовой комплекс.

Положение 1973 г. стало нормативным отражением того состояния системы, которое сложилось к середине 1970-х гг., – мощной, централизованной, профессиональной, но и глубоко идеологизированной, готовой выполнять не только полицейские, но и широкие социально-контрольные функции в интересах партийного государства. В нем наиболее полно воплотились все сущностные характеристики номенклатурно-правовой модели: централизация управления, профессионализация кадров, идеологизация деятельности и закрытость от общества. Дальнейшее развитие правовых основ вплоть до середины 1980-х гг. шло в русле, заданном этим документом, и характеризовалось уточнением и детализацией уже закрепленных норм.

Проведенный анализ позволяет заключить, что развитие правовых основ деятельности советской милиции в 1966-1985 гг. представляло собой завершающую фазу формирования номенклатурно-правовой модели, достигшей к середине 1970-х гг. институциональной зрелости. Положение 1973 г. и последующая система ведомственных актов закрепили централизацию, идеологизацию, расширение функций и специализацию. Вместе с тем накопленные противоречия – между профессионализацией и партийным контролем, между рас-

ширением прав милиции и отсутствием общественного контроля, между развитостью нормативной базы и ее закрытостью – свидетельствовали о том, что модель исчерпала потенциал эволюционного развития в рамках существовавшей партийно-государственной системы, что в полной мере проявилось в период перестройки.

Список литературы:

- [1] Мулукаев Р.С. К вопросу о правовом регулировании организации и деятельности советской милиции (октябрь 1917-1991 гг.) // Труды Академии МВД России. 2017. № 4 (44). С. 158-163.
- [2] Мулукаев Р.С., Карташов Н.Н. Милиция России (1917-1993 гг.): историко-правовой очерк. Орел: Ока, 1995. 235 с.
- [3] Мулукаев Р.С. Избранные труды: К 80-летию со дня рождения. М., 2009. 561 с.
- [4] Мулукаев Р.С. Советская милиция (к столетию со дня основания) // Государство и право. 2017. № 11. С. 89-95.
- [5] Малыгин А.Я. К вопросу о гласности в деятельности советской милиции в переходный от капитализма к социализму период // Труды Академии МВД СССР. 1990. С. 93-107.
- [6] Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов, А.Н. Дугин, А.Я. Малыгин и др. М.: «Наука», 1995. 316 с.
- [7] Малыгин А.Я. Развитие кадровой функции органов советской милиции в период строительства социализма в СССР (1917-1936 гг.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. 21 с.
- [8] Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. 501 с.
- [9] Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 501 с.
- [10] Аврутин А.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование. Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. 456 с.
- [11] Аврутин Ю.Е. Законодательное закрепление назначения полиции в Российской Федерации: краткий комментарий // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 15-22.
- [12] Ерин Д.А. Подзаконное нормотворчество должностных лиц советской милиции в сфере обеспечения охраны социалистической собственности в первые годы НЭПа // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 317-319.

[13] Ерин Д.А. Милиция и другие формирования в механизме обеспечения экономической безопасности Советского государства в период 1917-1941 гг. (историко-правовой очерк): монография / М.: РУСРАЙН, 2018. 250 с.

[14] Постановление Совмина СССР от 08.06.1973 № 385 «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции» (вместе с «Положением о советской милиции») [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44746#08ctlDVK1t6YAEkV> (дата обращения 10.03.2026).

[15] Постановление Совмина СССР от 17.08.1962 № 901 «Об утверждении Положения о советской милиции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=35002#ZmWFcsUOg8ac7l1k> (дата обращения 10.03.2026).

References:

[1] Mulukaev R.S. On the issue of legal regulation of the organization and activities of the Soviet militia (October 1917-1991) // Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. No. 4 (44). pp. 158-163.

[2] Mulukaev R.S., Kartashov N.N. The Militia of Russia (1917-1993): a historical and legal essay. Orel: Oka, 1995. 235 p.

[3] Mulukaev R.S. Selected works: On the 80th anniversary of his birth. Moscow, 2009. 561 p.

[4] Mulukaev R.S. The Soviet militia (on the centenary of its foundation) // State and Law. 2017. No. 11. pp. 89-95.

[5] Malygin A.Ya. On the issue of glasnost in the activities of the Soviet militia in the transition period from capitalism to socialism // Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. 1990. pp. 93-107.

[6] Russian police and militia: pages of history / A.V. Borisov, A.N. Dugin, A.Ya. Malygin et al. Moscow: Nauka, 1995. 316 p.

[7] Malygin A.Ya. The development of the personnel function of the Soviet police during the con-

struction of socialism in the USSR (1917-1936): Abstract of the dissertation. ... kand. jurid. Sciences. Moscow, 1979. 21 p.

[8] Solovey Yu.P. Legal regulation of police activity in the Russian Federation. Omsk: Higher School of Economics of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 1993. 501 p.

[9] Avrutin Yu.E. Police and militia in the mechanism of ensuring state power in Russia: theory, history, prospects. St. Petersburg: Publishing house "Law Center Press", 2003. 501 p.

[10] Avrutin A.E., Kikot V.Ya., Sydoruk I.I. Law and order: organizational and legal support in the Russian Federation. Theoretical administrative and legal research. Monograph. Moscow: UNITY-DANA, Law and Law, 2003. 456 p.

[11] Avrutin Yu.E. Legislative consolidation of the appointment of police in the Russian Federation: a brief comment // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2011. No. 2 (50). pp. 15-22.

[12] Yerin D.A. Subordinate rulemaking of officials of the Soviet militia in the field of ensuring the protection of socialist property in the early years of the NEP // Gaps in Russian legislation. 2009. No. 4. pp. 317-319.

[13] Yerin D.A. Militia and other formations in the mechanism of ensuring the economic security of the Soviet state in the period 1917-1941 (historical and legal essay): monograph / M.: RUSRAIN, 2018. 250 p.

[14] Resolution of the Council of Ministers of the USSR dated 06/08/1973 No. 385 "On further improvement of the legal regulation of the activities of the Soviet militia" (together with the "Regulations on the Soviet Militia") [Electronic resource]. Access mode: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44746#08ctlDVK1t6YAEkV> (accessed 03/10/2026).

[15] Resolution of the Council of Ministers of the USSR dated 08/17/1962 No. 901 "On approval of the Regulations on the Soviet militia" [Electronic resource]. Access mode: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=35002#ZmWFcsUOg8ac7l1k> (accessed 03/10/2026).

