Участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900 - 1921 гг.)

тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.01, кандидат юридических наук Девятов, Виктор Юрьевич

**Год:**

2013

**Автор научной работы:**

Девятов, Виктор Юрьевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Челябинск

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.01

**Специальность:**

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**Количество cтраниц:**

177

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Девятов, Виктор Юрьевич

Введение.

Глава 1. Участие населения в охране общественного порядка на

Урале в начале XX в. (1900-1917 гг.).

§ 1. Общая характеристика взаимодействия общества и государства в сфере охраны общественного порядка.

§2. Система охраны общественного порядка на Урале в начале

XX в.

§3. Правовое регулирование и формы участия населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в.

Глава 2. Организация и деятельность негосударственных органов охраны общественного порядка на Урале после Февральской революции 1917 г.

§1. Изменение организационно-правовых основ деятельности и системы органов охраны общественного порядка после

Февральской революции 1917 г.

§2. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных органов охраны общественного порядка на Урале в период между Февральской и Октябрьской революциями

1917 г.

§3. Изменение значения и форм участия населения в охране общественного порядка после Октябрьской революции 1917 г.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900 - 1921 гг.)"

Актуальность темы диссертационного исследования. Вопросы обеспечения общественного порядка являются первоочередными в любом обществе, независимо от его развития, существующего в нем политического режима. Общественный порядок является необходимым фактором, обеспечивающим стабильность и развитие общества. При этом он может устанавливаться и обеспечиваться как принудительной силой государства, так и путем совместной целенаправленной деятельности общества и государства. Последний вариант представляется наиболее эффективным.

Охрана общественного порядка, - это та сфера, в которой ежедневно пересекаются интересы практически всех граждан страны. Без поддержания спокойствия, правопорядка в общественных местах невозможно нормальное функционирование государственных и общественных институтов. Поэтому важно, чтобы в поддержании такого спокойствия участвовали сами граждане1.

В настоящее время в России усилилось внимание к вопросу обеспечения общественного порядка, а также участия в этом процессе населения. Появляются соответствующие публикации, на уровне органов местного самоуправления, субъектов федерации и на федеральном уровне разрабатываются нормативно-правовые акты, регулирующие привлечение населения к охране общественного порядка . Делаются попытки организации различных негосударственных формирований, обеспечивающих общественный порядок.

1 Пояснительная записка к проекту федерального закона №146414-5 «Об участии граждан в охране общественного порядка» // ИПС «Гарант».

2 См., напр.: Решение Совета депутатов Коркинского городского поселения Челябинской области от 20.06.2008 г. №248 «Об утверждении Положения о создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории Коркинского городского поселения» // ИПС «Гарант»; Решение Совета депутатов Катав-Ивановского городского поселения Катав-Ивановского муниципального района Челябинской области от 28.05.2008 г. №33 «Об утверждении Положения о создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории Катав-Ивановского городского поселения Катав-Ивановского муниципального района» // ИПС «Гарант» и др.

Соответственно на государственном уровне, а также на уровне местного самоуправления предпринимаются меры, направленные на поиск оптимальных форм привлечения населения к охране общественного порядка. Это позволит, с одной стороны, повысить уровень общественного порядка в связи с расширением мероприятий, направленных на его охрану. С другой стороны, участие населения в обеспечении общественного порядка неминуемо должно привести к повышению уровня правосознания и правовой культуры, самого населения. Это позволит также сделать более прозрачной деятельность правоохранительных органов, установив контроль за ними со стороны институтов гражданского общества, а также повысить авторитет этих органов в глазах населения.

Практика привлечения населения к участию в охране общественного порядка не является новой для нашего государства и получила широкое распространение в СССР. Целенаправленная политика в данной сфере давала определенный положительный результат. Однако с распадом Советского Союза и реформированием прежнего государственного аппарата, привлечение населения к охране общественного порядка практически прекратилось.

В настоящее время существенно изменились соотношение государства и личности, формы взаимодействия государства и общества. В свете проводимой реформы в системе МВД, замены переименования милиции в полицию, одной из целей которого является повышение авторитета этого органа среди населения, обобщение исторического опыта взаимодействия государства и общества в сфере охраны общественного порядка представляется тем более актуальным.

Кроме того, сама государственно-правовая реальность, необходимость эффективной борьбы государства с внешними и внутренними угрозами, вызывает потребность в поиске новых форм и методов обеспечения общественного порядка, в том числе привлечения к этой деятельности населения на добровольных началах.

В этой связи представляется актуальным и целесообразным изучение опыта привлечения населения к охране общественного порядка на региональном уровне в дореволюционной России в начале XX в. Учитывая местную специфику промышленных регионов, многонациональный состав населения, интересным для исследования представляется практика привлечения населения к охране общественного порядка в указанный период времени на Урале.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы участия населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900 -1917 гг.) до настоящего времени исследованы не достаточно. В основном об участии населения в рассматриваемой сфере упоминается в историческом экскурсе в работах, посвященных исследованию деятельности негосударственных субъектов охраны общественного порядка в современной России1, либо исследованию правоохранительных органов, в том числе региональных2. При этом, по нашему мнению, вопросы привлечения населения к участию в охране общественного порядка на региональном уровне, в частности, на Урале, нуждаются в дальнейшем исследовании.

Вопросы развития организационных форм участия общественности в охране общественного порядка в переходный период от Февральской революции 1917 г. до 1921 г. в историко-правовом плане разработаны, на наш взгляд, пока также недостаточно полно. Весьма обширна историческая литература, посвященная первым самодеятельным формированиям трудящихся по охране общественного порядка - Красной гвардии и рабочей милиции. Наиболее полно изучена история Красной гвардии Петрограда, Москвы, Центрального промышленного района. В этой связи следует упомянуть работы В.И. Старцева, В.П. Верхось, Г.А. Цыпкина и Р.Г.

1 См., напр.: Белоус В.Г. Деятельность государственных и негосударственных структур охраны и безопасности в России (история, теория, практика). Монография. - Москва -Архангельск, 2008;

2 История УВД Оренбургской области / Под ред. Д.А. Сафонова. - Оренбург: Издательство «Оренбургская губерния», 2002.

Цыпкиной, Е.Ф. Ерыкалова1. Главным предметом исследования этих авторов является участие названных самодеятельных формирований в деле утверждения власти Советов в центре и на местах. Вопросу же участия Красной гвардии в охране общественного порядка уделяется незначительное внимание.

Отдельные вопросы деятельности самодеятельных формирований трудящихся по охране общественного порядка в первые дни Советской власти нашли свое отражение в работах М.И. Еропкина, JI.JI. Попова, Н.В. Дементьева, B.C. Гольдмана, В.Н. Прокопенко и В.М. Романова, М.Ю. Гутмана, P.C. Мулукаева .

Вопросы участия самодеятельных формирований трудящихся в охране общественного порядка в условиях вооруженного сопротивления свергнутых эксплуататорских классов нашли отражение в работах B.JI. Кротова, М.А. Абраменко, A.M. Богданова, Г.Д. Вдовенко, Ю.А. Полякова, А.И. Чугунова.

Общей чертой работ указанных авторов является то, что в них при рассмотрении проблемы организации самодеятельных вооруженных формирований трудящихся обращается внимание лишь на одну сторону их деятельности, а именно участие в боевых действиях по разгрому банд. Вопрос же о том, что вооруженные самодеятельные формирования являлись одной из основных сил обеспечения общественного порядка в районах действий банд, остается вне поля их зрения. Исключение составляют работы Т.А. Джалилова.

1 Старцев В.И. Очерки по истории Петроградской Красной гвардии и рабочей милиции (март 1917 - апрель 1918 гг.). M.-JL, 1965; Верхось В.П. Красная гвардия в Октябрьской революции. М., 1976; Цыпкин Г.А., Цыпкина Р.Г. Красная гвардия -ударная сила пролетариата в Октябрьской революции. М., 1977; Цыпкина Р.Г. Сельская Красная гвардия в Октябрьской революции. М., 1970;

2 Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965; Еропкин М.И., Попов JLJI. Административно-правовая охрана общественного порядка. JL, 1973; Дементьев Н.В. Участие трудящихся в охране общественного порядка в СССР. М., 1960; Гольдман B.C. В.И. Ленин и становление советской милиции. М., 1970; Прокопенко В.Н., Романов В.М. Советская милиция (1917 - 1920 гг.). М., 1965; Гутман М.Ю. Петроградская рабоче-крестьянская милиция в первые годы Советской власти (1917 - 1920 гг.). JL, 1978; Мулукаев P.C. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917 - 1920 гг.). М., 1975.

В систематизированном виде развитие организационных форм участия трудящихся в охране общественного порядка в период построения социализма в СССР показано в работе P.C. Мулукаева, в которой автор дает глубокий юридический анализ правовых актов, регулировавших организацию и деятельность самодеятельных формирований трудящихся по охране общественного порядка1.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в комплексном историко-правовом анализе особенностей привлечения населения к охране общественного порядка на Урале в начале XX в. в дореволюционный период, изменения форм и целей участия населения в охране общественного порядка на Урале в период между двумя революциями 1917 г., а также после Октябрьской революции 1917 г.

В соответствии с поставленными целями решаются следующие задачи:

- Определение понимания в нале XX века общественного порядка государством и органами власти на Урале;

- Выявление особенностей правового регулирования и организации привлечения населения к охране общественного порядка на Урале в начале XX в.;

- Анализ правовых источников, регулировавших организацию и деятельность негосударственных субъектов обеспечения общественного порядка на Урале в начале XX в.;

- Выявление организационных и правовых основ функционирования негосударственных субъектов охраны общественного порядка Урала;

- Исследование проблем развития организационных форм участия населения в охране общественного порядка;

- Анализ основных направлений деятельности негосударственных субъектов охраны общественного порядка и выявление особенностей их

1 Мулукаев P.C. Развитие организационных форм участия трудящихся в охране общественного порядка в период построения социализма в СССР (1917 - 1937 гг.). Труды Высшей школы МООП СССР. В. 18. М., 1968. функционирования;

- Изучение особенностей взаимодействия и взаимоотношений негосударственных субъектов охраны общественного порядка на Урале в исследуемый период.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывавшиеся в процессе привлечения населения к охране общественного порядка на Урале в начале XX в.

Предмет исследования включает в себя конкретные нормативно-правовые акты, другие документальные материалы, характеризующие организацию и правовое регулирование привлечения населения к участию в охране общественного порядка на Урале в 1900 - 1921 гг.

Методологическую основу диссертационного исследования составил диалектический метод познания, который позволяет рассматривать государственно-правовые институты, составившие предмет настоящего исследования, не изолированно друг от друга, а во взаимосвязи с другими общественными явлениями в русле общих закономерностей развития государственно-правовых явлений. Одним из базовых для настоящего диссертационного исследования является принцип историзма. С позиции этого принципа в диссертации прослеживается процесс развития участия населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. в его непрерывности и последовательности.

Комплексный характер проблем, лежащих на стыке истории и теории государства и права, предполагал использование широкого спектра методов: а) формально-юридического метода, применявшегося при анализе нормативных правовых актов, регулировавших деятельность органов охраны общественного порядка и вопросы привлечения населения к охране общественного порядка; б) сравнительно-правового метода, позволившего сопоставить проблемы привлечения населения к охране общественного порядка в дореволюционный период, в период между двумя революциями 1917 г., а также после Октябрьской революции 1917 г.; в) системного подхода, способствующего определению места и роли негосударственных субъектов в системе обеспечения общественного порядка на Урале в исследуемый период.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют документы Министерства внутренних дел Российской империи, документы Временного правительства. Широко использованы Собрание узаконений и распоряжений правительства и Полное собрание законов Российской империи, также некоторые правовые документы российского законодательства дореволюционного периода и правовые акты Совета народных комиссаров РСФСР.

Эмпирическая база исследования.

В качестве эмпирического материала использовались периодические издания исследуемого периода. Проблемы охраны общественного порядка в начале XX в. в той или иной мере затрагивали интересы всех слоев российского общества, поэтому она получила отражение в газетах различного направления. Значительная информация по вопросам участия населения в охране общественного порядка до Февральской революции 1917 г. содержится журнале «Вестник полиции», в котором отражались различные стороны организации и деятельности полиции, взаимодействие ее с населением.

В диссертации широко использованы материалы центральных и местных архивов: Государственного Архива РФ, Российского государственного исторического архива, Государственных архивов Пермской, Оренбургской, Омской, Кировской, Тюменской, Челябинской областей, Республики Башкортостан.

Научная новизна исследования определяется как выбором темы диссертационной работы, являющейся, по существу, первым монографическим исследованием, специально посвященным вопросам участия населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX века, так и комплексным подходом к ее изучению.

Впервые на монографическом уровне на основе анализа историко-правовых документов, многие из которых впервые вводятся в научный оборот, исследуются: 1) организационно-правовые основы участия населения в охране общественного порядка на Урале в дореволюционный период, особенности участия в период между Февральской и Октябрьской революциями, а также в первые годы после Октябрьской революции; 2) взаимодействие правоохранительных органов с населением в сфере охраны общественного порядка; 3) формы участия населения в охране общественного порядка на Урале в исследуемый период; 4) динамика и закономерности изменения организационно-правовых основ участия населения в охране общественного порядка; 5) понимание общественного порядка государством и влияние его на построение системы обеспечения общественного порядка.

Новизна работы определяется и полученными результатами исследования, некоторые из которых сформулированы далее как положения, выносимые на защиту.

Положения, выносимые на защиту.

1. В начале XX в. понимание общественного порядка в России было обусловлено экономической, социальной и политической обстановкой в стране, а также интересами самодержавия. В сложившейся ситуации основным приоритетом государства являлось обеспечение безопасности власти от внутренних угроз, что и предопределило содержание общественного порядка, обеспечение которого закреплялось в действовавших нормативно-правовых актах, а также реализовывалось в деятельности государственных органов.

2. Вкладываемое государством в понятие общественного порядка содержание, понимание целей и средств обеспечения общественного порядка, взаимоотношение общества и государства в правоохранительной сфере предопределили систему, материальное и иное обеспечение, а также функции органов, обеспечивавших в начале XX в. общественный порядок в государстве, формы участия населения в этом процессе, а в конечном счете и состояние общественного порядка в государстве.

3. Одним из основных факторов, обусловивших участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. являлась неспособность органов общей полиции обеспечить личную и имущественную безопасность частных лиц.

4. Политика государства в правоохранительной сфере в начале XX в. была непоследовательной: с одной стороны, недостаточное развитие общей полиции вынуждало руководство на местах и население искать способы организации охраны общественного порядка собственными силами. С другой стороны, отсутствие должного законодательного регулирования участия негосударственных субъектов в обеспечении общественного порядка, определения их правового статуса, а также стремление государства не допустить существования сколь-нибудь самостоятельных (относительно независимых) подразделений по охране общественного порядка, отрицательно сказывалось на его состоянии.

5. Разрушение царского карательного аппарата после Февральской революции 1917 г., борьба Временного правительства и Советов за власть отсутствие эффективной системы обеспечения охраны общественного порядка стимулировали развитие участия население в охране общественного порядка, а также форм привлечения к этой деятельности различными политическими силами, что в полной мере проявилось на Урале, где действовали как специализированные общественные организации, так и отдельные отряды, создаваемые населением для самоохраны.

6. Появившиеся на Урале после Февральской революции формирования населения правоохранительной направленности в условиях отсутствия должной правовой базы и профессиональных кадров не способны были в должной мере обеспечить общественный порядок в регионе, что обусловило необходимость дальнейшего развития организационно-правовых основ привлечения населения к участия в охране общественного порядка и форм его взаимодействия в этой сфере со штатными государственными органами.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Проведённое историко-правовое исследование позволяет проанализировать опыт организации и деятельности негосударственных субъектов охраны общественного порядка в период поиска путей выхода из кризиса государственного аппарата и раскрыть юридическое значение правового и организационного обеспечения деятельности указанных субъектов. Кроме того, обобщение исторического опыта функционирования негосударственных субъектов обеспечения общественного порядка, а также их взаимодействия с профессиональными государственными правоохранительными органами и органами власти позволит систематизировать известные формы организации и деятельности негосударственных субъектов охраны общественного порядка, выявить наиболее оптимальные и сделать выводы об их эффективности и проблемах функционирования.

Результаты проведённого в диссертации исследования могут быть использованы:

• в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы привлечения населения и негосударственных организаций к участию в охране общественного порядка;

• в подготовке рекомендаций по организации взаимодействия правоохранительных органов с населением в современной России;

• в учебном процессе в юридических образовательных учреждениях при изучении соответствующих тем истории отечественного государства и права, теории государства и права, истории органов внутренних дел.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в научных публикациях автора, включая публикации в научных журналах, входящих в перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования были использованы в учебном процессе Челябинского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» для чтения лекций, ведения семинарских занятий на кафедре «Теории права и уголовно-правовых дисциплин», а также могут быть использованы при подготовке учебных и учебно-методическх пособий.