

17. Устав благочиния, или Полицейский 1782 г. : текст // Российское законодательство X–XX веков : тексты и коммент. : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1986. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма.

18. Шелковникова, Е.Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Е.Д. Шелковникова. М., 1999.

Дата поступления в редакцию: 29.06.2012

УДК 351.754

*В.С. Климченя, заместитель начальника факультета заочного обучения
Академии МВД Республики Беларусь*

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ БЕЛАРУСИ
(IX – начало XX в.)**

Приведен ретроспективный анализ нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий в соответствии с устоявшимися в юридической науке этапами развития белорусской государственности, в частности: древнебелорусским, белорусско-литовским, Российской империи.

The historical analysis of legal regulation of the social relations in the sphere of providing a social order and social safety while carrying out mass events in accordance with stages of development of the Belorussian statehood which are resisted in jurisprudence is given in the article, namely: ancient Belorussian, Belorussian – Lithuanian and the Russian Empire.

Генезис нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, реализации прав и свобод граждан осуществлялся на протяжении тысячелетий. На базе культов, обрядов, ритуалов, обычаев и традиций постепенно формировались нравственные ценности и правила поведения, запреты на те или иные действия, предписания о наиболее целесообразных способах достижения поставленных целей.

Процесс возникновения и развития нормативного правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере на территории современной Беларуси в период IX – начала XX в. необходимо рассматривать в контексте устоявшихся в науке периодов развития белорусской государственности: древнебелорусского (IX – первая половина XIII в.), белорусско-литовского (вторая половина XIII–XVIII в.) и периода нахождения территории Беларуси в составе Российской империи (конец XVIII – начало XX в.).

В древнебелорусский период в процессе формирования сословий феодалов и феодально зависимых людей доминировало обычное, традиционное право, источником которого служили обычаи и традиции, возникшие из общественных отношений [4, с. 5]. Каких-либо нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения религиозных праздников (обрядов) и местных сходок, не существовало. За соблюдением порядка в пределах округа, занимаемой людскими хозяйствами, следил старейшина родовой общины. Функции по обеспечению порядка возлагались на взрослое мужское население [14, с. 41].

По мере формирования государства складывалось и развивалось право как регулятор общественных отношений. В IX–X вв. на базе обычного права появляются первые письменные источники права – грамоты и договоры князей. В договоре Киевской Руси с Византией (911 г.) мы находим некоторые правовые нормы, относящиеся в основном к уголовному праву, предусматривающие ответственность за убийство, воровство, грабеж, причинение телесных повреждений.

В конце X в. на землях восточных славян вводится христианство. В этот период принимаются церковные уставы, которые регулировали отношения как в церковной жизни, так и в сфере государственного законодательства, судебной и административной практике. В своде церковных законов систематизировались правила, в том числе регулирующие поведение людей, присутствующих на божественных литургиях и крестных ходах в период проведения религиозных праздников. Для обеспечения общественного порядка и безопасности привлекались княжеские дружины, способные успокоить «разгулявшийся люд» в празднества [14, с. 42].

Наибольший интерес в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности представляют договоры XII–XIII вв., которые заключались представителями «белорус-

ских» княжеств с немецкими городами. В этих международных нормативных правовых актах по сравнению с договорами X в. право представляется уже значительно более развитым, в них содержатся нормы гражданского, уголовного, процессуального и административного права. Так, в договоре Смоленского, Витебского и Полоцкого княжеств с Ригой, Готландской землей и немецкими городами (1229 г.) содержатся нормы, регламентирующие наказание за убийство, причинение телесных повреждений, кражу имущества, а также нормы, направленные на защиту чести и достоинства вольного человека и холопов, и т. д. Например, в договоре содержатся санкции, налагаемые на правонарушителей за участие в драках: «Аще око выбьют или руку отгнуть, или ногу, или иная которая хромота на теле явиться, 5 гривен серебра, а за зуб 3 гривны серебра» [2, с. 19]. Как нам представляется, подобные виды и меры ответственности применялись к правонарушителям, в том числе при проведении местных сходок, религиозных праздников, народных гуляний и ярмарок.

Таким образом, в рассматриваемый период на базе культовых обрядов, ритуалов, обычаев и традиций происходит зарождение норм позитивного права, которые отражали прежде всего интересы господствующих слоев. Они регулировали семейно-бытовые, хозяйственные и торговые отношения, а также содержали нормы уголовно-правового и административно-правового характера, направленные на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

В белорусско-литовский период феодальное право ВКЛ как регулятор общественных отношений интенсивно развивалось. Для него характерны два основных этапа: привилейный – XIII–XV вв. и статутный – XVI в.

Нормы, содержащиеся в привилеях, происходили из местного обычного права и были направлены на обеспечение имущественных и личных прав. В привилеях закреплялись автономные права некоторых земель (княжеств, воеводств, поветов), права и обязанности князя и местного населения [3; 7, с. 20]. Например, привилей Казимира (1447 г.) был принят в русле европейской тенденции ограничения феодального абсолютизма и явился фундаментом современного понимания прав и свобод личности, однако не для всех людей, а лишь для свободных [5, с. 21].

В общеземском привилее великого князя литовского Жигимонта Казимировича (1506 г.) содержится право прелатов, панов-рада и других подданных обращаться к великому князю литовскому с законными петициями, коллективными требованиями, прошениями (п. 8) [1]. Несомненно, данное право позволяло отдельным слоям населения ВКЛ реализовывать свои гражданские права и свободы [5, с. 21–22].

В XVI в. происходит первая попытка кодификации норм права путем принятия Судебника Казимира (1468 г.), который состоял из 25 статей, отражающих уголовное, процессуальное, гражданское и административное право [5, с. 23–25]. В данном нормативном правовом акте закреплялся принцип неотвратимости наказания, в качестве одной из основных целей наказания предусматривалось устрашение, а также допускалась «мука» – пытки [7, с. 23–25].

Статутный период (XVI в.) характеризуется разработкой таких крупных памятников права, как Статуты ВКЛ 1529, 1566 и 1588 гг., в которых содержалась идея закрепления правового порядка, при котором все государственные органы и должностные лица обязаны действовать исключительно в соответствии с законом. В каждом Статуте ВКЛ содержались определенные запреты и правила, ограничивающие оборот холодного оружия, торговлю алкогольной продукцией, нахождение в городах и сельских населенных пунктах лиц, ведущих асоциальный образ жизни, неработающих и склонных к правонарушениям, что способствовало обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, формированию у населения законопослушного поведения [5, с. 150, 160–163, 170–171].

На протяжении XIII – XV вв., в период становления и укрепления ВКЛ, для наведения порядка в стране, соблюдения общественного спокойствия, в том числе при проведении ярмарок, народных гуляний, религиозных праздников, применялся институт индивидуальных поручений, который использовался и в XVIII в. Поручения такого рода отдавались лицам, приближенным к великому князю литовскому.

Задачи и функции по обеспечению общественного порядка и безопасности были распределены среди разных должностных лиц и учреждений ВКЛ в соответствии с административно-территориальным делением княжества. Охрана общественного порядка в пределах границ владений возлагалась на подданных государственных и частных владений, т. е. на местное население. Существовал целый ряд военно-служилых групп населения, которые следили за порядком и соблюдением спокойствия на территории частных владений, а во время проведения

ярмарок несли службу под командованием панского урядника, пресекали драки и другие беспорядки [10, с. 13–17].

В XVI–XVIII вв. в частновладельческих городах для поддержания общественного порядка и своей обороны создавалось городское ополчение, за которым в XVIII в. закрепилось название «милиция».

В случаях возникновения в стране значительной общественной и государственной опасности (мятежей и бунтов) для их подавления применялись воинские формирования страны, в первую очередь посполитое рушенье, т. е. шляхетское ополчение.

В 70-х гг. XVIII в. в городах королевской юрисдикции Могилеве, Полоцке, Витебске и других были образованы органы местной администрации – комиссии *boni ordinis* (добротого порядка), в ведении которых находился надзор за делами «безопасности, спокойствия и публичной выгоды».

В конце XVIII в. в соответствии с Конституцией Речи Посполитой обоих народов от 3 мая 1791 г. высшим органом исполнительной власти становится стража законов – центральное правительство, в состав которого входил и министр полиции. Функции обеспечения общественного порядка и общественной безопасности выполняла подчиненная страже законов комиссия полиции обоих народов, которая в своем распоряжении имела две хоругви, а в случае крайней необходимости могла прибегнуть к помощи других регулярных воинских формирований.

Итак, в белорусско-литовский период в результате интенсивного развития феодального права предпринимались попытки систематизации в форме кодификации норм права с целью упорядочения межсоциальных отношений, создания условий функционирования государства, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Наиболее распространенным методом регулирования общественных отношений в сфере реализации права на свободу собраний является запрет. Общественный порядок поддерживался должностными лицами и учреждениями государства, усилиями городов, церкви, отдельными землевладельцами. В конце XVIII в. в Речи Посполитой формируются органы местной администрации и полицейские органы, которые законодательно наделяются обязанностями по поддержанию общественного порядка и общественной безопасности.

В результате трех разделов Речи Посполитой (1772, 1793, 1795 гг.) белорусские земли были присоединены к Российской империи. Постепенно происходила замена законодательства ВКЛ имперским. Период конца XVIII – начала XX в. характеризуется обострением общественно-политической обстановки в Российской империи, усилением революционного и национально-освободительного движения.

После подавления восстания на землях Беларуси, Литвы и Польши их территория по Органическому статуту Королевства Польского (1832 г.) объявлялась частью Российской империи. Одним из первых нормативных правовых документов, регулирующих новый порядок управления на землях ВКЛ и Королевства Польского, стал Манифест о новом порядке управления и образования Царства Польского (1832 г.), которым населению гарантировались охрана прав, личной и имущественной безопасности (ст. 8), свобода вероисповедания, проведения религиозных обрядов и праздников и другие местные гражданские права (ст. 5) [8, с. 83–90].

Вместе с тем в целях обеспечения общественного спокойствия и порядка управления, сдерживания революционного и национально-освободительного движения в законодательство Российской империи вносятся существенные изменения, направленные на придание широких карательных полномочий полицейским органам [15, с. 13–15, 20–24, 39–41].

В городах учреждаются «управы благочиния» (под «благочинием» понималось поддержание порядка и безопасности), которые в своей деятельности руководствовались Уставом благочиния, или Полицейским (1782 г.) [12].

Анализ положений Устава благочиния, или Полицейского показал, что в нем содержался ряд статей, непосредственно регулирующих деятельность полиции по обеспечению порядка и безопасности людей при проведении городских и церковных праздников (ст. 36, 59, 60). В целях профилактики правонарушений полиции предписывалось пресекать распространение ложных слухов, драки, несанкционированные собрания, митинги и демонстрации, ограничивать продажу спиртных напитков (ст. 61, 126, 272) [12].

Устав благочиния, или Полицейский, дополненный полицейскими узаконениями, составил при общей кодификации законов основу Устава предупреждения и пресечения преступлений (редактировался в 1842, 1857, 1876 гг.), который содержал перечень преступлений против религии, общественного порядка, личной безопасности и имущества и др. В данном Уставе содержится множество предписаний, касающихся запретов и порядка поведения населения в пе-

риод проведения религиозных обрядов и праздников, народных забав, театральных представлений (ст. 121, 145, 151, 243).

В 1864 г. принимается Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, в котором законодатель провел окончательное разделение преступлений и административных правонарушений, что, несомненно, способствовало совершенствованию правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения общественного порядка и реализации гражданами своих прав и свобод (гл. 3 «О поступках против благочиния, порядка и спокойствия») [13, с. 170–178].

В связи с усилением революционного движения 14 августа 1881 г. царским правительством учреждается Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, предусматривающее введение двух стадий исключительного положения – состояние усиленной охраны и состояние чрезвычайной охраны. При введении одной из стадий исключительного положения полицейские органы имели право закрывать собрания и арестовывать граждан, запрещать органы печати, учреждать особые военно-полицейские команды для наведения порядка в населенных пунктах, передавать в военный суд любое дело [11].

В соответствии с Уголовным уложением от 22 марта 1903 г. к числу опасных государственных преступлений наряду с преступлениями, посягающими на жизнь членов императорской фамилии, государственной изменой, отнесены пропаганда против существующего строя, призывы к совершению противозаконных действий и смута [9, с. 65–75]. Под смутой понимались «мятеж, народные волнения, беспорядки», приводящие к причинению вреда государственным интересам, общественному порядку и общественной безопасности.

Однако социальные потрясения в начале XX в. в Российской империи положили начало переходу от абсолютной к конституционной монархии, что способствовало созданию в России различных политических партий, провозглашению основных прав и свобод граждан – неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

Реальные механизмы организации и проведения публичных (массовых) мероприятий и собраний закрепляются в Манифесте от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» [6, с. 150–151], Именном высочайшем указе Правительствующему сенату от 12 октября 1905 г. «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях» [6, с. 144–149] и Именном высочайшем указе Правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. «О временных правилах и собраниях» [6, с. 287–293].

В данных нормативных правовых актах закреплялись права граждан на проведение публичных собраний по государственным, общественным или экономическим вопросам. Вводился заявительный принцип проведения публичных (массовых) мероприятий, устанавливались правила и места их проведения. Обеспечение общественного порядка и безопасности возлагалось на организаторов (устроителей) мероприятий. Местным органам власти (губернатору) или начальнику полиции предоставлялось право контролировать процесс проведения массовых мероприятий, при выявлении нарушений принимать меры к восстановлению порядка [6, с. 291].

Таким образом, в рассматриваемый период в Российской империи предпринимается попытка кодификации нормативных правовых актов. Законодатель разграничивает уголовные преступления и административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность, определяет квалификационные признаки отдельных составов и устанавливает ответственность за совершение правонарушений. Возможность реализации гражданами прав на свободу собраний существенно ограничена, нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в исследуемой сфере, носили в основном запретительный характер. В начале XX в. под давлением политических партий и общественных организаций царским правительством принимаются нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере реализации гражданами, политическими партиями, общественными организациями и союзами прав на проведение мирных массовых мероприятий по социально значимым вопросам.

На основании изложенного представляется возможным утверждать, что возникновению, становлению и развитию нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере реализации населением прав и свобод, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий предшествовали объективные исторические предпосылки, обуславливающие необходимость определенного государственного вмешательства с целью упорядочения межсоциальных отношений, создания условий функционирования государства и государственных институтов, недопущения нарушений, угрожающих общественному порядку и общественной безопасности. Общее направление норма-

тивного правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере является эволюционно-прогрессивным, развивается от простых форм к более совершенным и способствует реализации населением своих прав и свобод.

Библиографические ссылки

1. Агульназемскія прывілеі вялікага князя літоўскага Жыгімонта Казіміравіча 1506 года [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011. Режим доступа: <http://www.pravo.by>. Дата доступа: 17.11.2011.
2. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах : (Са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапам. / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо ; пад агул. рэд. А.Ф. Вішнеўскага. 2-е выд., дап. Мінск : Акад. МУС Рэсп. Беларусь, 2003.
3. Граматы (прывілеі) абласныя. Прывілей Віцебскай зямлі 1503 года [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011. Режим доступа: <http://www.pravo.by>. Дата доступа: 17.11.2011.
4. Довнар, Т.И. Уголовное право феодальной Беларуси (XV–XVI вв.) : учеб. пособие / Т.И. Довнар, В.А. Шелкопляс. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1995.
5. Доўнар, Т.І. Развіццё асноўных інстытутаў грамадзянскага і крымінальнага права Беларусі ў XV–XVI стагоддзях / Т.І. Доўнар. Мінск : Пропілей, 2000.
6. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. : сб. законов, манифестов, указов Правительствующему сенату, рескриптов и положений ком. министров, относящихся к преобразованию гос. строя России, с прил. алф. предм. указ. 3-е изд., пересм. и доп. по 1 сент. 1908 г. / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб. : Юрид. кн. склад «Право», 1909.
7. Кузнецов, И.Н. История государства и права Беларуси : пособие для студентов высш. учеб. заведений / И.Н. Кузнецов, В.А. Шелкопляс. Минск : Тесей, 2004.
8. Манифест о новом порядке управления и образования Царства Польского 1832 // Полное собрание законов Российской империи. Т. 7 : 1832–1833. № 5165. СПб., 1833.
9. Новое уголовное уложение, высш. утв. 22 марта 1903 г. Изд. неофиц. СПб. : тип. М-ва внутр. дел, 1903.
10. Память: Внутренние войска МВД Республики Беларусь: историко-документальная хроника / А.М. Литвин (рук. авт. коллектива) ; под общ. ред. В.Г. Рожнева. Минск : Аинформ, 2008.
11. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (14 авг. 1881) [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа: <http://illuminats.ru/component/content/article/28-xvii-xx/1381-regulations-on-measures-to-guard-public-order-and-public-safety-14-august-1881>. Дата доступа: 22.11.2011.
12. Устав благочиния, или Полицейский // Полное собрание законов Российской Империи. Т. 21 : 1781–1783. № 15379. СПб., 1830.
13. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями / издан Н.С. Таганцевым. 19-е изд., доп. СПб. : тип. М. Меркушева, 1911.
14. Федоров, В.В. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка в дореволюционной России в период проведения важнейших общегосударственных мероприятий, национальных и религиозных праздников и гуляний (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Федоров. СПб., 2004.
15. Шелкопляс, В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX века : учеб. пособие / В.А. Шелкопляс. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1994.

Дата поступления в редакцию: 04.06.2012

УДК 342.9

И.В. Козелецкий, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и управления ОВД факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

О СУЩНОСТИ И ПРИЗНАКАХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

На основании анализа действующего законодательства исследуется сущность и признаки органов исполнительной власти, проводится научное обоснование разграничений терминов «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления», предлагается дефиниция «органа исполнительной власти».

Based on the analysis of the current legislation is investigated essence and attributes of executive authorities, conducted scientific justification distinction of the terms 'executive authority' and 'governmental authority' proposed definition of 'executive power'.

Органы исполнительной власти – это разновидность органов государственной власти. Поэтому понятие и черты этих органов производны от признака разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти.