

ГЕНЕЗИС ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ И СОДЕРЖАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье автор анализирует эволюцию содержания правоохранительной функции в связи с происхождением и развитием Белорусского государства в широкой исторической ретроспективе (с VII в. по наши дни).

Эволюция содержания правоохранительной функции, организации и деятельности правоохранительных органов Беларуси показана в сравнении с аналогичными процессами в Западной Европе и России, а также на примерах "британской" и "европейской" правоохранительных организационных моделей и правоохранительных доктрин в тесной связи с аналогичными процессами в России.

В результате исследования автор выделяет две основные стадии развития национальной правоохранительной доктрины и пять стадий формирования национальной правоохранительной системы.

На различных этапах развития государственности Беларуси "набор" органов, обеспечивающих ее функционирование, менялся, уточнялась их структура, полномочия и функции [1, с. 98].

Меняется и "набор" органов, обеспечивающих реализацию правоохранительной функции, так называемых "правоохранительных органов", развитие которых обуславливается комплексом самых разнообразных факторов, а генезис правоохранительной функции и, соответственно, содержания правоохранительной деятельности государства связаны с эволюцией социально-экономического строя общества.

му: вождем-военачальником, советом старейшин, народным собранием, не располагавшими специализированными организациями принуждения.

На территории Беларуси, вплоть до IX – XIII вв., правоохранные функции наряду с другими управленческими функциями выполняли, по мере необходимости, высшие органы княжеств (в основном мелких) – князь, совет (рада), вече (сейм).

В (XII – XVI вв.) начало формирования белорусской государственности связывается с образованием на территории Беларуси Великого княжества Литовского, состоявшего в основном из мелких белорусских городов, получивших в XIV – XVI вв., по мере их укрупнения и роста, право на самоуправление – магдебургское право (от названия немецкого города Магдебург, первым в XII в. получившим такое право). При этом хотя все управленческие функции Великого княжества Литовского, включая судебные и правоохранные, исполнялись органами государственной власти, точнее служебными лицами городского управления: городским головой, бургомистром, радцами (советниками) и лавниками (заседателями), правоохранный орган, хотя и усложнился, но еще не стал важнейшим средством обеспечения стабильности общества.

В XVII – второй половине XVIII в. в связи с образованием Речи Посполитой и вхождением в нее Беларуси в государственный и общественный строе последней произошли прогрессивные для своего времени изменения, отражавшие многие буржуазные принципы организации и деятельности государства, а также развития основных отраслей права. Так, структура высших органов государственной власти была кардинально изменена, а исполнительная власть, в соответствии с Конституцией, передана центральному правительству, в которое входили король (как председатель), руководитель католической церкви и пять министров: полиции, внутренних, зарубежных, военных и финансовых дел. Довольно развитой была и судебная система. Налицо специализация общего управления и выделения правоохранный функции.

Начинается тщательная регламентация в многочисленных полицейских уставах всего, что, казалось, имело отношение к задачам внутреннего управления и содействия народному благосостоянию, государственной безопасности и благоустройства. Возникает тип государства, называемый “полицейским государством”, проявивший уже на исходе XVIII в. свою неэффективность.

Становится все более очевидным, что “запретительная законность”, а также “побочный эффект” деятельности правоохранительных институтов оказывают крайне негативное воздействие на экономику, общественную психологию и мораль.

На смену “полицейскому государству” приходит в XVIII в. идея “правового государства”, основанного на принципах конституционализма, равенства перед законом, разделения властей, защиты прав человека и гражданина, формирование представлений о котором связано с именем Роберта фон Моля (1848) [3, с. 2].

В это же время (в конце XVIII – начале XX в.) происходит присоединение территории Беларуси вследствие трех разделов Речи Посполитой к Российской империи, в результате чего территория Беларуси делится на пять губерний (просуществовавших вплоть до революции 1917 г.), в которых учреждается система местных органов власти и управления, предусмотренная законом “Учреждения для управления губерний Всероссийской империи” 1775 г.

В Беларуси было образовано также три генерал-губернаторства: Белорусское, Минское и Литовское [4, с. 69-77], во главе которых (состав их впоследствии неоднократно менялся) стоял наместник, или генерал-губернатор, которому подчинялись губернаторы губерний, входивших в состав генерал-губернаторства.

В ведении генерал-губернатора была и полиция, над которой он имел “главное управление”, получая от губернатора, чинов полиции сведения о “состоянии тишины” в повете, и давал им конкретные, обязательные к исполнению указания по различным вопросам.

Непосредственное же управление губернией находилось в руках губернатора, который назначался вначале самим императором, а с 1801 г. – Правительствующим Сенатом. Губернатор, осуществляя административные, судебные, полицейские и хозяйственные функции, был наделен большими правами и нес ответственность за управление губернией.

В повете (уезде) не было единого органа управления, а был лишь полицейский орган – нижний земский суд во главе с земским исправником, исполнявшим чисто полицейские функции. И если в центральных губерниях России земский исправник избирался из дворян, то в Беларуси (во всех пяти губерниях) земский исправник назначался Сенатом Российской империи по представлению министра внутренних дел Российской империи. Земский исправник выполнял указания вышестоящих чиновников и каждые две недели обязан был посылать рапорт губернатору (губернскому правлению) о состоянии дел в уезде.

Как и в губернии, в уезде были коллегиальные органы (почтовый дом, уездное казначейство) и должностные лица (уездный стряпчий, уездный доктор и др.), посылавшие соответствующие сведения в губернское правление [4], а также общая справка генерал-губернатору о состоянии дел в губернии за месяц.

В городах главными органами были городские правления во главе с городничими и городские магистраты (выборные органы, состоявшие, как правило, из двух бургомистров и четырех ратманов, избираемых на три года из наиболее зажиточных купцов и мещан). Городское правление, возглавляемое городничим, осуществляло и полицейские функции.

На основе примерного штата городской полиции, утверждаемого императором, составлялись штаты полиции конкретно для каждого города Беларуси и создавались управы полиции во главе с городничим. Такая организация полиции просуществовала до полицейской реформы 1862 г., по которой городская полиция была объединена с уездной в одно полицейское управление во главе с полицмейстером. И только в губернских городах и в “некоторых более значительных” городах и посадах сохранялась городская полиция на новых началах.

В городе учреждалось городское полицейское управление во главе с полицмейстером [5, с. 66].

В 1864 г. в Беларуси была проведена судебная реформа (связанная с отделением судей от администрации, их выборностью, независимостью, несменяемостью, всеословностью; простотой системы и структуры судов; гласностью и состязательностью судебного процесса; наличием адвокатуры, судебных следователей, присяжных заседателей и другими прогрессивными введениями).

Одновременно произошла и реформа прокуратуры, в соответствии с которой прокуратура из органа контроля исполнительской деятельности в сфере управления ("око государства") превратилась в орган обвинения [5, с. 66].

В начале XIX ст. начался процесс перехода от коллегиальной системы) государственного управления к единоличной с персональной ответственностью руководителей. В соответствии с Манифестом от 8 сентября 1802 г. "Об учреждении министерств" [6] образовывались министерства.

На министра внутренних дел Российской империи, в ведении которого находилась вся правоохранительная деятельность государства (включая и Беларусь), возлагалась обязанность "пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи" [6]. Соответственно, в Министерстве внутренних дел сосредотачивался большой круг функций [7], трактуемых слишком широко и неоднозначно [8, с. 103; 9, с. 6; 10, с. 56], что подтверждает и вся дальнейшая история организационно-правового строительства полиции Беларуси и Российской империи, а также их милиции советского и отчасти постсоветского периодов.

Предпринимаются усилия по централизации и дальнейшей специализации правоохранительных органов, формированию их системы (при постоянном сужении содержания полицейской деятельности государства посредством выделения специальных органов и специализации деятельности общей полиции). Например, из ведения полиции выделилось судебное дело, общественно-хозяйственные функции. Меняется ее структура и намечаются тенденции к устранению сословного начала в ее построении. Государство принимает меры к усилению своего влияния, а правительство проявляет заботу о повышении авторитета полицейской службы, вводя для этого различного рода материальные и моральные поощрения [11]. Происходит окончательное разделение полицейской и военной сфер деятельности [12, с. 99-114].

Вступление России на путь капиталистического развития и проведение буржуазных реформ 60 – 70-х гг. XIX в. коснулись и Беларуси как неотъемлемой составной части Российской империи, однако с опозданием на 10–20 лет.

Содержание правоохранительной деятельности конкретизируется и сужается посредством выделения специальных органов и специализации деятельности общей полиции до деятельности меньшей по объему, но с обновленным набором функций отраслевого характера (XIX – XX вв.). Появляются национальные системы правоохранительных органов, обусловленные особенностями национальными, а также историческими особенностями конкретного общества.

Так, 1 января 1919 г. была создана Советская Социалистическая Республика Беларусь как суверенное государство с национальной системой правоохранительных органов, функционировавших в составе СССР.

Период с 1 января по 30 декабря 1922 г. был очень сложным для Беларуси и наполнен борьбой за власть, связанной с войной, разделом территории и неоднократной оккупацией. К плановому восстановлению вертикали государственной власти Беларусь (как и Россия) приступила лишь после окончания гражданской войны и вхождения ее в состав СССР

26 октября 1917 г. сразу после Великой Октябрьской социалистической революции на II Всероссийском съезде Советов в России был создан Наркомат внутренних дел (НКВД), объединивший деятельность различных советских организаций. Постепенно, по мере формирования местных органов власти и других наркоматов, его функции уточнялись и размежевывались [13, с. 120-123; 14]. Были также созданы наркоматы внутренних дел республик.

Так, на учрежденный в 1934 г. НКВД СССР [15] возлагались задачи: обеспечения революционного порядка и государственной безопасности, охраны общественной (социалистической) собственности, записи актов гражданского состояния, пограничной охраны. Для их выполнения в составе НКВД были, соответственно, образованы Главные управления: государственной безопасности, рабоче-крестьянской милиции, пограничной и внутренней охраны, исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, пожарной охраны.

В октябре 1949 г. за Министерством внутренних дел (МВД) (НКВД переименован в МВД в марте 1946 г.) сохраняются в основном народнохозяйственные задачи, а милиция передается Министерству государственной безопасности (МГБ).

В марте 1953 г. МВД и МТБ сливаются в единое министерство – МВД СССР, а в апреле 1954 г. МГБ выделяется в самостоятельную структуру – Комитет государственной безопасности.

В январе 1960 г. МВД СССР ликвидируется, а в союзных республиках создаются министерства охраны общественного порядка (в 1968 г. вновь переименованные в МВД), в структурах которых с 1963 г. создаются следственные подразделения.

После распада СССР в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР “О ратификации соглашения о создании Содружества Независимых Государств” [16] все органы, учреждения и организации МВД СССР, находящиеся на территории БССР, перешли под юрисдикцию Республики Беларусь.

Правоохранительные органы Республики Беларусь начали создаваться в новом качестве после распада СССР в 1990 г. и образования Республики Беларусь как суверенного государства. В ст. 10 Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь, принятой Верховным Советом Республики Беларусь 27 июня 1990 г., сказано: “Республика Беларусь имеет право на собственные Вооруженные Силы, внутренние войска, органы государственной и общественной безопасности, подконтрольные Верховному Совету Республики Беларусь”. В соответствии с Декларацией на территории республики устанавливалось верховенство Конституции и законов Республики Беларусь.

Начало формирования национальных правоохранительных органов было положено законом Республики Беларусь от 26.02.1991 № 637-XII “О милиции”. В ноябре 1992 г. был принят закон “Об оперативно-розыскной деятельности”, в январе 1993 г. – “О прокуратуре Республики Беларусь”, в июне того же года – “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь”, в декабре 1997 г. – “Об органах государственной безопасности Республики Беларусь”.

Указом Президента Республики Беларусь № 71 от 11.02.1998 “Об образовании государственного комитета финансовых расследований” был образован Государственный комитет финансовых расследований Республики Беларусь, преобразованный позже законом Республики Беларусь № 369-3 от 9 февраля 2000 г. в Департамент финансовых расследований, организационно подчиненный Комитету государственного контроля Республики Беларусь.

Сформировавшаяся система правоохранительных органов Республики Беларусь – унитарного демократического социального правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Беларусь) обусловлена конкретно-историческими условиями социально-экономического развития белорусского общества. Она отвечает современным тенденциям государственно-правового устройства. Поэтому ее организационно-правовое строительство, определяемое динамикой развития общественных отношений в Республике Беларусь, еще не завершено. Это процесс многоплановый, перспективный и эволюционный, отражающий основные особенности и трудности формирования национальных правоохранительных систем.

Так, Беларусь, ставшая самостоятельным государством в 1991 г. после распада Союза Советских Социалистических Республик, сделала за истекший период серьезный шаг вперед по пути своей политической и экономической независимости, активного участия на международной арене. Впервые в белорусской истории принята всенародным голосованием новая Конституция страны, избраны первый Президент А.Г. Лукашенко и двухпалатный парламент. Были сформированы и неплохо работают все властные структуры и правоохранительная система.

По многим показателям роста экономики, объема торговли, социального обеспечения, состояния законности и правопорядка Республика Беларусь занимает ведущие позиции в Содружестве Независимых Государств. Успешно функционирует и система правоохранительных органов Республики Беларусь.

Однако в ходе общественного развития неизбежно возникают проблемы, усложняющие деятельность правоохранительных органов республики. В связи с этим перед юридической наукой и практикой стоит задача своевременно выявлять эти негативные тенденции и ставить в соответствующих инстанциях вопросы об их устранении и недопущении. А для этого необходимо хорошо знать историю своего государства и своевременно извлекать из нее уроки, понимать генезис его правоохранительной функции и содержания его правоохранительной деятельности во взаимосвязи с мировыми тенденциями и перспективами. В настоящее время, когда в мире наблюдается весьма сложная криминогенная обстановка, связанная, прежде всего, с распространением международного терроризма, значение государства как правовой организации публично-властной силы не только не снижается, а, напротив, возрастает. Причем укрепление соответствующих структур приобретает во многих странах характер задачи национального масштаба. В первую очередь это касается правоохранительных органов – “силового” компонента исполнительной власти, которая сложилась в самостоятельный государственный институт, обладающий особой компетенцией, властными полномочиями, распространяющимися и на организационно не подчиненные ей субъекты; своеобразной структурой и системой управления; использующей специфические, присущие только ей методы деятельности.

Например, еще не так давно даже не предполагалось, что правоохранительным органам Республики Беларусь (органам внутренних дел, госбезопасности, прокуратуры и другим) придется вести борьбу с незаконным изготовлением наркотических средств, оружия и их торговлей, хищением и торговлей людьми, их вербовкой для эксплуатации за рубежом и другими не характерными для нашей страны опасными преступлениями, а сегодня они вынуждены предпринимать колоссальные усилия по их предупреждению и пресечению, поскольку они представляют серьезную опасность для белорусского общества. Существенное внимание уделяется и научному анализу и прогнозированию правоохранительной деятельности.

Продолжает укрепляться взаимодействие правоохранительных органов республики с органами государственной власти и управления, в частности, с такими, как Государственный комитет погранвойск, Государственный таможенный комитет, Комитет государственного контроля и другие. Большие усилия в этом плане прилагаются правоохранительными органами страны в рамках Содружества Независимых Государств, ЕвроЗЭС, Союзного государства Белоруссии и России, а также в рамках иных общепризнанных региональных и международных организаций (ОБСЕ, ООН и др.).

Пока еще не все звенья системы правоохранительных органов Республики Беларусь работают достаточно эффективно и слаженно. Существует еще ряд трудностей и проблем в организационно-правовом обеспечении деятельности правоохранительных органов, борьбе с преступностью, работе с кадрами. Однако в стране идут постоянные поиски наиболее совершенных форм и методов правоохранительной деятельности, организации ее работы, в том числе и усиления взаимодействия с органами государственной власти и общественности. При этом учитываются достижения отечественной науки и практики, а также лучший зарубежный опыт.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – 298 с.
2. **Энгельс, Ф.** Происхождение семьи, частной собственности и государства / Ф. Энгельс. – М., 1978. – 48 с.
3. **Моль, Р.** Наука полиции по началам юридического государства / Р. Моль. Пер. 3-его изд. Сементковским Р. – Вып. 1. – Спб. 1871.
4. **Кузнецов, И.Н.** История государства и права Беларуси: Пособие для студентов высших учебных заведений / И.Н. Кузнецов, В.А. Шелкопляс. – Мн.: Тесей, 2004. – 320 с.
5. **Вішнеўскі, А.Ф.** Гісторыя дзяржавы і права Беларусі / А.Ф. Вішнеўскі, І.У. Вішнеўская. – Мінск: ФлСервплюс. – 2000. – 142 с.
6. Полное Собрание Законодательства Российской Империи. – Т. 21. – № 20406.
7. О Высочайше утвержденных штатах Департаментов: [Министра Военных Сухопутных Сил, Морских Сил, Иностранных Дел, Юстиции, Внутренних Дел, Коммерции, Финансов, Народного просвещения]: Именной Указ от 7.01.1803 // ПСЗ. – Т. 27. – № 20582.
8. Краткая объяснительная записка к Заключению междуведомственной комиссий под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции в Империи. – Спб.: Госуд. тип., 1911.
9. **Тарасов, И.Т.** Полиция в эпоху реформ / И.Т. Тарасов. – М.: Юрид. вестник, 1885.
10. **Соловей, Ю.П.** Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск: Омская ВШМ МВД России, 1993. – 504 с.
11. **Кикоть, В.Я.** Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф... дисс. д-ра юрид. наук / В.Я. Кикоть. – М, 2002. – 21 с.
12. **Мушкет, И.И.** Полицейское право России: проблемы теории / И.И. Мушкет, Е.Б. Хохлов. – СПб., 1998. – 73 с.
13. Министерство внутренних дел России: 1802 – 2002. Исторический очерк: в 2 т. – Т. II: Санкт-петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: “Университет”, 2002.
14. Собрание Указов РСФСР. – 1922. – № 33. – Ст. 386.
15. Собрание Законодательства СССР. – 1934. – № 36. – С. 238.
16. Постановление ВС РСФСР от 12.12.91. № 20144 “О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств” // ВСВД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 51. – Т. 1798.