

УДК 351.74

С.Ю. Дегонский, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: degonskii@mail.ru)

СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Рассматривается государственная управленческая деятельность в области обеспечения национальной безопасности. При этом акцентируется внимание на правовом регулировании деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь в системе органов государственного управления, обеспечивающих общественную безопасность. Дается определение службе в органах внутренних дел Республики Беларусь, раскрывается ее назначение и место в государственной системе Республики Беларусь, обозначаются отличительные черты службы.

Ключевые слова: государство, управление, орган, правоохранительные органы, функции, общественная безопасность, служба, государственная служба, несение службы, органы внутренних дел, должность, военизированный, профессиональный.

Современная концепция демократического правового государства исходит из положения о государстве-гаранте, особенность которого заключается в том, что оно не только декларирует общечеловеческие ценности, права и свободы личности, но и стремится к их воплощению в жизнь. Органы внутренних дел Республики Беларусь (ОВД) в данном случае выступают одним из институтов государства, созданном для обеспечения этих гарантий.

Сегодня развитое государство невозможно представить без разработанной программы, стратегии его развития, где особое или ведущее место уделяется вопросам обеспечения безопасности общества и государства.

Республика Беларусь разработала собственную программу безопасного существования в мировом сообществе: Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденную Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 (далее – Концепция). Согласно данной Концепции под национальной безопасностью понимается состояние защищенности от внутренних и внешних угроз национальных интересов республики. Последние представляют собой совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь. При этом составным элементом национальной безопасности выступает общественная безопасность, которая обеспечивается в ходе реализации правоохранительной функции государства.

Для решения задач обеспечения национальной безопасности созданы силы ее обеспечения, в состав которых включены и ОВД. В Законе Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об ОВД) законодатель определяет их как государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность. Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611, ОВД возглавляются специально созданным республиканским органом государственного управления – Министерством внутренних дел Республики Беларусь, которое реализует функции, выходящие за рамки одного ведомства, и имеет внешние властные полномочия по вопросам его ведения.

В рамках деятельности ОВД решают специфические задачи: защищают жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность.

Вышеуказанная правоохранительная деятельность ОВД осуществляется согласно утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 Положению о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь (далее – Положение о прохождении службы) посредством несения службы в ОВД как одного из видов государственной службы.

Применительно к органам внутренних дел термин «служба» употребляется: как понятие социальное, определяющее характер и род деятельности людей и отражающее факт общественного разделения труда;

структурное подразделение органа (кадровое, юридическое, финансовое, тыловое и т. д.) или разновидность деятельности сотрудников ОВД, определенная часть их работы, отличающаяся спецификой полномочий (патрульно-постовая, наружная и т. д.);

самостоятельное ведомство [1, с. 6–7].

Таким образом, в ОВД служба используется в деятельностном (функциональном) понимании и дополняется ее институциональным компонентом, что в совокупности подчеркивает ее специфичность.

Для сравнения следует отметить, что служба в ОВД ФРГ определяется как самостоятельная в организационно-правовом отношении общественно полезная деятельность, связанная с реализацией государственных полномочий в общественно-значимой сфере, трактуемой в общественно-правоохранительном аспекте. Общественно-правоохранительная деятельность имеет более широкое содержание, чем правоохранительная, и определяется как совместная деятельность государственных органов, общественных институтов и граждан, связанная с созданием безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности граждан и общества [2, с. 16].

Как деятельность служба в ОВД отличается особой степенью профессионализма: осуществляется на особых должностях, а к сотрудникам ОВД предъявляются особые требования при ее прохождении, так как речь идет о защите интересов и безопасности государства, общества, граждан и юридических лиц.

Однако специфичность службы в ОВД не означает ее обособленности от других видов государственной службы в Республике Беларусь. Согласно Положению о прохождении службы, она является видом государственной службы в Республике Беларусь. На основании изложенного выше можно заключить, что служба в ОВД интегрирована в систему государственной службы.

В теории административного права существует несколько точек зрения: что понимается под государственной службой? Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) определяет государственную службу в качестве профессиональной деятельности лиц, занимающих государственные должности, осуществляемой в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Широкий перечень функций и задач государства по отношению к обществу формирует развитую систему государственных органов, необходимую для решения указанных задач и реализации функций государства. Из указанной системы выделяется система государственной службы, из которой, в свою очередь, можно вычленить отдельные ее виды. В ст. 7 Закона о государственной службе выделена сфера его действия посредством указания перечня органов государства, где государственные должности занимают лица, на которых и распространяется действие настоящего Закона. Перечень данных органов является открытым и состоит из 10 пунктов. Белорусское законодательство прямо не содержит определения видов государственной службы. Необходимо отметить, что законодатель при определении сферы действия в ч. 3 ст. 7 указанного выше Закона не относит к предмету регулирования отношения, связанные со служебной деятельностью военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава ОВД, Следственного комитета Республики Беларусь (СК), органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовый расследований Комитета государственного контроля (ОФР КГК).

На уровне Закона нет четкого закрепления видов государственной службы в Республике Беларусь, что дает право ученым высказывать различные точки зрения относительно данной проблемы, подтверждая ее значимость для государства и общества [3, с. 81–82].

Отдельно необходимо отметить позицию, занимаемую О.И. Чуприс, по мнению которой в систему государственной службы необходимо включить следующие ее виды: политическую, депутатскую, судебскую, аппаратную, прокурорскую, военную, военизированную [4, с. 57]. К разновидностям военизированной службы автор относит службу в ОВД, ОФР КГК, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям [4, с. 56]. Вместе с тем мы поддерживаем позицию ученого в том, что военизированную службу (разновидностью которой выступает служба в ОВД) целесообразно признать самостоятельным видом государственной службы Республики Беларусь.

Еще одним дополнительным специфическим признаком осуществляемой ОВД службы является использование элементов военной службы, необходимость применения которых вызвана спецификой выполняемых функций в связи с ее несением. Для того чтобы вести активное, а нередко и вооруженное противостояние преступникам, организовывать надежную охрану прав и законных интересов граждан, обеспечивать надлежащий общественный порядок, необходимо опираться на четкую, дисциплинированную и боеспособную организацию.

Обозначая специфику службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, необходимо отметить существенные отличия в правовом регулировании разновидностей военизированной службы. Нет единого определения, кто несет службу в военизированных органах: в ОВД и СК – сотрудники, в ОФР КГК – лица рядового и начальствующего состава, в МЧС – работники. Следует обратить внимание на то, что служба не на всех должностях в вышеуказанных военизированных органах засчитывается в стаж государственной службы. Порядок включения службы в ОВД в стаж службы в государственном аппарате закреплен в письме Министерства социальной защиты Республики Беларусь от 18 июня 1999 г. № 02-01/123 (именно госаппарате, так как Закон о государственной службе еще не был принят на тот момент). В указанном письме разъяснено, что в стаж службы в государственном аппарате подлежат включению периоды работы в аппаратах ГО-РОВД-УВД (являющихся структурными подразделениями исполкомов, т. е. местных органов управления) на должностях начальствующего состава (за исключением младшего начальствующего состава), не связанных с техническим обслуживанием и обеспечением функционирования этих органов, а также непосредственно в центральном аппарате МВД. Этим пояснением подчеркивается взаимосвязь службы в ОВД с гражданской (аппаратной) государственной службой, что не является случайным: в процессе прохождения этой службы ОВД, осуществляя постоянные прямые и наиболее массовые контакты со всеми слоями населения, очень близки к нему. Об этом факте свидетельствуют выводы, вытекающие из законодательства и связанные с оценкой субъекта несения этой службы.

В п. 7 Положения о прохождении службы закреплено, что задачи, стоящие перед этими органами, выполняют сотрудники, то есть принятые на службу граждане, которым в установленном порядке присвоены специальные звания. Службу в ОВД проходят на должностях рядового и начальствующего состава (младшего, среднего, старшего и высшего). Служба в ОВД является профессиональным видом деятельности, о чем свидетельствуют требования к кандидатам, поступающим на службу. Так в п. 16 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь указано, что на службу принимаются граждане, способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья, уровню основного образования выполнять задачи, возложенные на ОВД. Однако необходимо отметить, что после принятия на службу в ОВД в процессе ее прохождения проводится периодическая оценка сохранения указанных качеств. Например, согласно внутреннему контролю МВД в лице службы собственной безопасности, проверяющей вопросы служебной и личной дисциплины сотрудников ОВД, прохождение сотрудниками ОВД аттестации, в ходе которой дается оценка личным, моральным и деловым качествам сотрудников, указывается на имеющиеся недостатки по данным позициям, рассматривается вопрос о необходимости получения дополнительного образования для дальнейшего прохождения службы; осуществляется психологическое сопровождение служебной деятельности сотрудников специальными подразделениями МВД в целях выявления проблемных вопросов личности и коллективов в процессе этой деятельности.

Отличительная черта службы в органах внутренних дел Республики Беларусь связана с особым характером условий ее несения: она несетя на всей территории Республики Беларусь сотрудниками независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени. Об этом, в частности, свидетельствует норма Закона об ОВД (ст. 23), регламентирующая обязанности сотрудников ОВД. Это значит, что при определенных условиях, а именно в случае обращения к сотруднику должностных лиц и других граждан с заявлением или сообщением о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, либо в случае непосредственного выявления таковых, сотрудник обязан выполнить предусмотренные настоящим Законом действия. Фактически из анализа нормы Закона следует, что сотрудник круглосуточно находится при исполнении служебных обязанностей, что является, на наш взгляд, одной из причин наличия особых социальных гарантий и льгот, предусмотренных законодателем, для сотрудников ОВД и членов их семей. И логика законодателя в вопросе времени несения службы сотрудниками ОВД очевидна. ОВД являются ключевым правоохранительным органом государства. Государство, в свою очередь, выступая гарантом прав, свобод и законных интересов граждан, обязано реализовывать

в этих целях правоохранительную функцию не в определенный промежуток времени, а постоянно и непрерывно во времени и пространстве. Таким образом, правовое регулирование службы в ОВД как особого вида военизированной государственной службы, отличного от других ее разновидностей, требует индивидуализации в целях реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Проанализировав научные подходы, законодательство Республики Беларусь, регламентирующее службу в ОВД, можно выделить характерные черты (признаки) данной службы как особого вида государственной службы:

особое место в системе органов, осуществляющих правоохранительную функцию государства и обеспечивающих общественную безопасность;

особое назначение, заключающееся в непосредственной реализации возложенных на ОВД задач по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, организации исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий, при этом перечень задач является открытым ввиду особого значения службы в ОВД для обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь;

правовое регулирование специальным законодательством Республики Беларусь, имеющим ряд существенных отличий от законодательства, регламентирующего иные виды военизированной службы;

профессионализм служебной деятельности, проявляющийся в особых требованиях, предъявляемых к сотрудникам ОВД;

характер службы: военизированная служба с присущими военизированным органам признаками (особый порядок поступления и прохождения службы, принятие присяги, вооружение служащих, наличие форменного обмундирования, наличие специальных званий), использующая элементы военной службы для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;

особое место в системе государственной службы (в отношении службы в ОВД законодательством допускаются более широкие возможности зачета стажа);

наличие должностей рядового, младшего, среднего, старшего, высшего начальствующего состава для несения службы;

постоянное и непрерывное несение службы на всей территории Республики Беларусь;

единый правовой статус сотрудника ОВД на всей территории Республики Беларусь, заключающийся в наличии особых прав и обязанностей, ограничений в связи с прохождением службы, гарантий правовой и социальной защиты.

Подводя итог, можно сформулировать определение службы в органах внутренних дел Республики Беларусь как особого вида государственной службы: служба в органах внутренних дел Республики Беларусь – разновидность военизированной государственной службы по непосредственной реализации возложенных на ОВД задач, осуществляемая в соответствии с законодательством на государственных должностях рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, устанавливаемых Министром внутренних дел Республики Беларусь, а также на государственных должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом Республики Беларусь, и финансируемая за счет средств государственного бюджета и иных предусмотренных законом источников.

1. Ильясов, С.Г. Государственная служба в органах внутренних дел : справочник / С.Г. Ильясов, А.В. Кудрявцев, П.П. Сергун. – М. : Право и экономика, 1996. – 95 с.

2. Михелькевич, С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства: сравнительно-правовой анализ теории и практики ФРГ и Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.В. Михелькевич ; Моск. ун-т МВД Рос. Федерации. – М., 2010. – 24 с.

3. Добриян, С.В. Является ли работник милиции представителем власти / С.В. Добриян // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30 янв. 2004 г. / Акад. МВД Респ. Беларусь. – Минск, 2004. – С. 81–82.

4. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск : Право и экономика, 2009. – 310 с.

S.J. Degonsky, Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

SERVICE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF BELARUS: CONCEPT, LEGAL BASIS

Considered the State management activities in the field of national security. Thus focuses on the legal regulation of activities of the internal affairs of the Republic of Belarus in the system of public administration, public safety. The definition of service in the internal affairs of the Republic of Belarus, reveals its purpose and place in the civil service of the Republic of Belarus, marked with the distinctive features of the service.

Keywords: the government, administration, authority, law enforcement agencies, functions, public safety, service, public service, performance of duty, police, post, militarized, professional.

УДК 342.9

С.В. Добриян, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: svd_7997@mail.ru);

А.И. Федорако, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: alex-max1995@yandex.by)

ОСНОВАНИЯ ВЫСЫЛКИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ИЗ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Рассматривается высылка иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь как особая мера административного предупреждения. Анализируются основания и порядок высылки, предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования данной меры принуждения.

Ключевые слова: административный, выдворение, высылка, законодательство, иностранец, миграция, принуждение.

Учитывая, что миграционные процессы оказывают существенное влияние на различные сферы жизнедеятельности общества, любое государство стремится контролировать миграционные перемещения на своей территории, выявлять и удалять из страны иностранцев, представляющих опасность для государственной безопасности и общественного порядка.

В законодательстве Республики Беларусь для регулирования обозначения проблемы закреплена такая особая мера административного предупреждения в сфере миграции, как высылка, т. е. выдворение иностранца за пределы республики.

Следует отметить, что в научной литературе не уделено большого внимания данной мере принуждения: высылка рассматривается с точки зрения отнесения данной меры к той или иной группе мер принуждения (предупреждения или пресечения) и процедуры осуществления, а исследования сущности высылки отсутствуют [1, 2]. Следует обратить внимание, что и законодательство Республики Беларусь не всегда четко определяет случаи, когда возможно применение этой меры принуждения. Поэтому целью данной статьи является анализ оснований и порядка высылки иностранцев из Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 65 Закона от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранец может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, а также после освобождения из арестного дома или исправительного учреждения, если он не может быть подвергнут депортации. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности по собственной инициативе либо по ходатайству заинтересованных государственных органов. Ходатайство должно содержать сведения, указывающие на наличие оснований для высылки иностранца, рекомендуемые порядок высылки, срок запрета въезда в Республику Беларусь с приложением документов, подтверждающих наличие оснований для принятия такого решения.

Необходимо подчеркнуть, что высылка не является мерой административного или уголовного наказания, а есть мера административного предупреждения, направленная на предот-