

**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-

вращение совершения противоправных деяний либо наступления негативных последствий в будущем. Депортация в отличие от высылки является мерой административной ответственности, административным наказанием [3]. Лицо, совершившее правонарушение, должно нести ответственность, поэтому при одновременном наличии оснований для высылки и депортации приоритет имеет депортация.

При принятии решения о высылке, учитывая ее альтернативность («иностранец может быть выслан...»), необходимо учитывать обстоятельства, послужившие основанием для рассмотрения вопроса о высылке, степень тяжести совершенного противоправного деяния либо предотвращаемого негативного последствия, личность иностранца, законность или незаконность предыдущего пребывания иностранца на территории Республики Беларусь, совершение противоправных деяний в прошлом, наличие разрешения на временное или постоянное проживание в Республике Беларусь, наличие оснований для пребывания в Республике Беларусь, наличие близких родственников граждан Республики Беларусь (так как в соответствии со ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье одной из важнейших социальных функций Республики Беларусь является укрепление семьи как естественной и основной ячейки общества на принципах общечеловеческой морали, недопущение ослабления и разрушения семейных связей) и т. д. Следует принимать во внимание, что решение о высылке является основанием для аннулирования разрешения на временное и постоянное проживание иностранцев в Республике Беларусь (ст. 50, 57 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»).

Рассмотрим отдельные основания высылки в связке с проблемами, возникающими при применении данной меры принуждения.

Высылка в интересах здоровья населения может осуществляться с целью предупреждения распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения. Перечень данных заболеваний определяет постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 июня 2012 г. № 75 «Об установлении перечня заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства здравоохранения Республики Беларусь». Согласно данному постановлению к заболеваниям, представляющим опасность для здоровья населения, отнесены: инфекции, передающиеся половым путем (сифилис, гонорея), активный туберкулез органов дыхания, чума, холера, сибирская язва, геморрагические лихорадки Ласса, Марбург, Эбола.

В перечне заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, отсутствует СПИД/ВИЧ, в связи с чем возникает вопрос: является ли основанием для высылки обнаружение у иностранца вируса иммунодефицита человека. Вынесение решения о высылке в данном случае соответствует целям Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 345-З «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека». С учетом сказанного во избежание проблем в правоприменении считаем, что выносить решение о высылке при наличии у иностранца социально опасных заболеваний возможно только по ходатайству органов здравоохранения, компетентных в данной области. На основании вышеизложенного предлагаем дополнить п. 3 Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц (далее – Положение о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 146, частью четвертой:

«Решение о высылке иностранца в интересах здоровья населения Республики Беларусь при выявлении социально опасных заболеваний принимается органом внутренних дел Республики Беларусь по ходатайству органов здравоохранения».

Кроме того, решение о высылке в интересах здоровья населения может быть принято и в отношении иностранцев, занимавшихся выращиванием запрещенных к возделыванию растений или грибов, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (особенно в целях сбыта или изготовления наркотических средств, психотропных веществ), распространением насвая, предоставлявших помещения для потребления наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или других средств, вызывающих одурманивание, и совершавших иные противоправные деяния, предусмотренные гл. 16 КоАП и гл. 19 УК.

Для уяснения обстоятельств, которые могут являться основаниями для высылки в интересах защиты нравственности, интересно проанализировать гл. 9, 17 КоАП и гл. 19, 20, 21 УК. Основаниями для высылки в данном случае являются противоправные деяния иностранца в сфере нравственности: проституция, заражение венерическим заболеванием, распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости, заведомое поставление другого лица в опасность заражения вирусом иммунодефицита человека и др. Таким образом, решение о высылке может быть принято в отношении иностранцев, привлеченных к административной ответственности за совершение правонарушений против нравственности, в отношении которых отказано в возбуждении уголовного дела, либо уголовное преследование прекращено по не реабилитирующим основаниям, а также при осуждении иностранца к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Считаем также, что решение о высылке в интересах защиты нравственности может быть принято в отношении иностранцев, ведущих аморальный образ жизни, лишенных родительских прав, уклоняющихся от возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся или находившихся на государственном обеспечении, не выполняющих обязанностей по воспитанию детей. При наличии соглашения об оказании правовой помощи исполнение иностранцем обязательств по возмещению расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся или находившихся на государственном обеспечении, возможно и в государстве гражданской принадлежности.

Основаниями для высылки в интересах прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц являются противоправные деяния иностранцев, посягающие на личные, имущественные и другие права и свободы граждан и иностранцев, проживающих на территории Республики Беларусь. Считаем, что основаниями для вынесения решения о высылке могут быть зафиксированные в установленном законодательством Республики Беларусь порядке факты нарушения прав и свобод конкретных лиц. Например, такими основаниями могут быть: незаконные собрание либо распространение информации о частной жизни, нанесение телесных повреждений, незаконное лишение свободы, клевета, оскорбление и т. п.

Наиболее проблемным является принятие решения о высылке в интересах общественного порядка. В законодательных актах Республики Беларусь не закреплено определение понятия «общественный порядок», но оно содержится в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 11 декабря 2012 г. № 1135 «Об утверждении положения о применении систем безопасности и телевизионных систем видеонаблюдения»: «общественный порядок – система общественных отношений, закрепленная нормами права, морали и правилами общежития, определяющая права и обязанности участников этих отношений, призванная обеспечить сохранность жизни, чести, достоинства граждан, охрану их имущества, а также реализацию иных прав». В теории права рассматриваемое понятие понимается в широком и узком смысле. В широком понимании оно охватывает все общественные отношения, регулируемые социальными нормами, т. е. все связи и отношения в обществе, складывающиеся на основе соблюдения норм права, морали, обычаев, правил общежития, религиозных норм. В узком – это система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Однако ни одно из указанных определений не подходит при рассмотрении оснований для высылки в интересах общественного порядка, так как нельзя расширенно толковать законодательство и расценивать все виды нарушений норм права и морали как посягательства на общественный порядок и основание для высылки. Нет смысла также сужать основания и выносить решение о высылке лишь за нарушение норм права и морали в общественных местах.

Считаем, что выносить решение о высылке в интересах общественного порядка возможно только за совершенные посягательства на общественные отношения, урегулированные исключительно нормами права, т. е. на правопорядок. Причем эти противоправные деяния должны представлять серьезную угрозу общественному порядку.

Целью общественного порядка является поддержание в неприкосновенности системы общественных отношений, которые обеспечивают личную безопасность граждан, сохранение ма-

териальных объектов, создают благоприятные условия для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений и т. п., и обеспечивают общественную безопасность.

В науке не сложилось однозначного взгляда на соотношение общественного порядка и общественной безопасности. В законодательстве первое рассматривается как система общественных отношений, второе – как состояние защищенности общественных отношений. Например, в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз. В свою очередь, национальные интересы – это 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. А одними из основных национальных интересов в социальной сфере являются: обеспечение общественной безопасности и безопасности жизнедеятельности населения, снижение уровня преступности и криминализации общества. Таким образом, общественная безопасность есть состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних угроз, т. е. от противоправных деяний, последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, в том числе связанных с эксплуатацией источников повышенной опасности. Поэтому в сферу общественной безопасности включают общественные отношения, связанные с соблюдением определенных правил: безопасности дорожного движения, противопожарной безопасности, оборота опасных материалов и веществ и др.

Считаем, что основанием для высылки иностранца в интересах общественного порядка является совершение противоправных деяний, посягающих не только на общественный порядок, но и на общественную безопасность и ее составляющие: безопасность дорожного движения, оборот опасных материалов и веществ и др. Следовательно, обстоятельствами, которые могут являться основаниями для высылки в интересах общественного порядка, могут быть факты вступления в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 9–15, 17–23 КоАП, отказ в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного преследования по не реабилитирующим основаниям, а также при осуждении иностранца к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Следует обратить внимание на наличие проблемы определения «достаточности» оснований для вынесения решения о высылке. Так, возникают вопросы о том, сколько административных правонарушений должен совершить иностранец для вынесения решения о высылке и можно ли вынести решение о высылке за одно административное правонарушение.

На практике подавляющее количество решений о высылке в интересах общественного порядка вынесено в отношении иностранцев, управлявших транспортным средством в состоянии опьянения, причем даже за одно нарушение, учитывая тяжесть наступивших или возможных последствий. В то же время при принятии решения о высылке в интересах общественного порядка в отношении иностранцев, совершивших иные административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта, за основание были приняты факты неоднократного, систематического их совершения. Но остается вопрос: сколько правонарушений считать системой? Так, в соответствии с ч. 1 ст. 30 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранцу может быть отказано в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, если иностранец во время своего пребывания в Республике Беларусь неоднократно (пять и более раз) в течение одного календарного года привлекался к административной ответственности и не истек срок, по окончании которого он считается не подвергавшимся административному взысканию. Применима ли такая аналогия права, учитывая, что последствия высылки более суровы, чем последствия отказа во въезде в Республику Беларусь?

Сложность в определении достаточности совершенного противоправного деяния для высылки связана и с тем, что административные проступки не делятся законодателем на категории. Вместе с тем ряд противоправных деяний, подпадающих под признаки административного правонарушения, в случае повторности их совершения становятся уголовными преступлениями (административная преюция). На наш взгляд, совершение иностранцем административного

правонарушения, повторное совершение которого влечет уголовную ответственность, может являться основанием для вынесения решения о высылке в интересах общественного порядка. Такими правонарушениями являются: клевета (ст. 9.2 КоАП и ст. 188 УК), оскорбление (ст. 9.3 КоАП и ст. 189 УК), обман потребителей (ст. 12.16 КоАП и ст. 257 УК), нарушение правил рыболовства (ст. 15.35 КоАП и ст. 281 УК), нарушение правил охотничьего хозяйства и охоты (ст. 15.37 КоАП и ст. 282 УК), управление транспортным средством в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством такому лицу либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования) (ст. 18.16 КоАП и ст. 317<sup>1</sup> УК) и др.

Считаем также, что совершение иностранцем противоправных деяний, подпадающих под признаки правонарушений, посягающих на общественный порядок (гл. 17 КоАП и гл. 30 УК – при отказе в возбуждении уголовного дела либо прекращении уголовного преследования по не реабилитирующим основаниям, а также при осуждении иностранца к наказанию, не связанному с лишением свободы), является основанием для высылки иностранца из Республики Беларусь.

Что касается иных административных правонарушений, то обоснованными будут решения по фактам систематического совершения административных правонарушений. При этом под системой следует понимать совершение пяти и более правонарушений.

Следует также обратить внимание и на несовершенство закрепленной в законодательстве процедуры принятия решения о высылке. Несмотря на то, что в процессе подготовки к рассмотрению вопроса о высылке устанавливаются основания для отказа в выезде иностранца из Республики Беларусь, которые могут являться препятствием для принятия решения о высылке, а при рассмотрении вопроса о его высылке иностранец вправе давать объяснения, представлять сведения и документы, указывающие на обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса о высылке, которые должны приниматься во внимание компетентным органом при рассмотрении вопроса о высылке, согласно п. 9 постановления Совета Министров № 146, по результатам рассмотрения вопроса о высылке компетентный орган принимает в форме постановления одно из следующих решений: о высылке путем добровольного выезда; о высылке в принудительном порядке. Таким образом, при рассмотрении выносятся только решение о высылке (определяется только форма: добровольный выезд или в принудительном порядке). Это нарушает принцип состязательности процесса, пропадает смысл иностранцу давать объяснения, представлять сведения и документы, указывающие на нецелесообразность высылки, лишает должностное лицо возможности принять правильное и законное решение при сомнении в обоснованности вынесения решения о высылке.

На основании вышеизложенного, предлагаем изменить и дополнить п. 9 Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и изложить его в следующей редакции:

«По результатам рассмотрения вопроса о высылке компетентный орган принимает одно из следующих решений: о высылке путем добровольного выезда; о высылке в принудительном порядке; о прекращении рассмотрения вопроса высылки.

Решение должностного лица компетентного органа о высылке либо о нецелесообразности высылки оформляется в форме постановления, утверждаемого руководителем данного органа или его заместителем».

Анализ оснований и порядка высылки иностранцев позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о правовом положении иностранцев в Республике Беларусь. В частности, актуальными являются вопросы детализации оснований для высылки и изменения порядка рассмотрения вопроса о высылке иностранцев из Республики Беларусь.

1. Административно-правовые режимы Республики Беларусь / В.Ф. Ермолович [и др.] ; под общ. ред. В.Ф. Ермоловича. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 291 с.

2. Тихиня, В.Г. Правовой статус иностранцев в Республике Беларусь / В.Г. Тихиня. – Минск : Право и экономика, 2013. – 207 с.

3. Федорако, А.И. Совершенствование административно-деликтных норм о нарушении миграционного законодательства Республики Беларусь / А.И. Федорако, И.В. Козелецкий // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. трудов. – Вып. 8. – 2013. – № 4. – С. 292-299.

Дата поступления в редакцию: 19.05.15

*S.V. Dobrian, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head at the Department of Administrative Activity of Academy of the MIA of the Republic of Belarus; A.I. Fedorako, Senior Lecturer at the Department of Administrative Activity of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

GROUNDS OF EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS FROM THE REPUBLIC OF BELARUS

*The article discusses the expulsion of foreign citizens and stateless persons of the Republic of Belarus as a special measure of administrative alerts. Analyzes the grounds and procedure for expulsion, measures on improvement of legal regulation of this measure of coercion.*

*Keywords: administrative, deportation, expulsion, law, foreigner, migration, coercion.*

УДК. 342.92

**В.В. Зиновенко**, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: V\_Zinovenko@tut.by)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

*Исследуются формы государственно-управленческой деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. На основе анализа научных трудов и нормативных правовых актов предлагается авторская классификация юридически значимых действий, осуществляемых субъектами административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения, а также научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, направленные на повышение эффективности их деятельности.*

*Ключевые слова: орган государственного управления, форма управления, безопасность дорожного движения.*

Задачи и функции по обеспечению безопасности дорожного движения (БДД) решаются и реализуются в конкретных действиях уполномоченных органов государственного управления, осуществляемых в рамках их компетенции и выражающих содержание профессиональной деятельности.

Вместе с тем содержание управления, в том числе и в сфере обеспечения БДД, должно выражаться в определенных управленческих формах, так как «содержание вне формы невозможно...» [1, с. 439], оно должно быть «всегда оформлено, причем форма влияет на содержание, способствуя или мешая его реализации и развитию» [2, с. 3].

В науке административного права под формой деятельности органа государственного управления обычно понимается внешне выраженное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия [3, с. 84]. Из этого следует, что форма выражает, каким образом, в каком виде реализуется та или иная функция органов государственного управления, т. е. представляет по своей сути их практическое воплощение. При этом «формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени», в связи с чем являются важнейшим элементом данной деятельности [4, с. 161].

Таким образом, применительно к обеспечению БДД форма управления, или иначе – административно-правовая форма, представляет собой внешне выраженное действие, направленное на практическую реализацию функций субъектов обеспечения БДД по охране и защите личности, общества и государства в данной сфере.

Полученный вывод свидетельствует об особой роли форм управления в механизме обеспечения БДД, что предопределяет необходимость исследования их видового состава.

В науке административного права формы управления классифицируются по различным критериям (в зависимости от правовых последствий, целенаправленности, адресата и т. д.). Однако наиболее распространенным и значимым является их подразделение в зависимости от наступающих последствий. По данному критерию выделяют организационные (неправовые) и правовые формы управления.

Организационные формы включают проведение организационных мероприятий и осуществление материально-технических операций. Проведение организационных мероприятий не влечет возникновения, изменения либо прекращения административно-правовых отношений и имеет своей целью организацию деятельности органов государственного управления по реализации возложенных на них функций: проведение совещаний и инструктажей соответствующим