

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

щих подразделений органов государственного управления; инспектирование, изучение и распространение положительного опыта обеспечения БДД и др.

В свою очередь, «осуществление материально-технических операций имеет по отношению к другим формам управленческой деятельности вспомогательное значение, так как с их помощью другие формы лишь обслуживаются»: составление отчетов, оформление документов, ведение делопроизводства и др. [4, с. 165; 5, с. 74].

Из изложенного следует, что организационные формы являются внешним выражением действий субъектов обеспечения БДД, не носящих характер прямого управляющего воздействия. Их роль вспомогательна и заключается в создании условий для эффективной реализации государственно-властных полномочий в данной сфере.

Правовые формы управления, напротив, непосредственно связаны с реализацией государственно-властных полномочий органов государственного управления. Их применение влечет юридически значимые последствия: возникновение, изменение либо прекращение правоотношений.

В административно-правовой литературе к ним прежде всего относят издание правовых актов управления, так как «в издании правовых актов в наибольшей степени проявляется государственно-властный характер управления» [6, с. 152].

Правовые акты, принимаемые органами управления, принято разделять (в зависимости от юридических свойств) на нормативные и индивидуальные (носящие ненормативный характер). Их издание является наиболее распространенной формой управления, в том числе и в сфере обеспечения БДД.

Нормативные акты управления «регулируют однотипные общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное неоднократное применение (исполнение) и не имеющих конкретного адресата» [7, с. 52], т. е. по своей сути являются правоустановительными (устанавливают, изменяют или отменяют правовые нормы). В результате принятия нормативных правовых актов происходит формирование необходимой системы административно-правовых норм, регулирующих сферу обеспечения БДД.

Индивидуальные правовые акты не содержат норм права и по своему содержанию являются правоприменительными (адресованы отдельным лицам и носят разовый характер). Их издание обеспечивает применение норм законов и нормативных актов управления при решении конкретных вопросов (индивидуально-определенных дел), возникающих в практике государственно-управленческой деятельности. Тем самым они влекут возникновение, изменение либо прекращение административных правоотношений.

Таким образом, издание правовых актов управления является основополагающей формой административно-правового обеспечения БДД. За счет нее формируется необходимая система административно-правовых норм, регулирующих данную сферу правоотношений, и происходит их реализация.

Вместе с тем разноплановость задач и функций, стоящих перед органами государственного управления, не позволяет обеспечить их реализацию только изданием правовых актов, что вызывает необходимость осуществления и других юридически значимых действий. При этом необходимо обратить внимание, что такая форма управления, как осуществление юридически значимых действий, является малоразработанной. Так, практически всеми учеными-административистами отмечается, что наряду с изданием правовых актов государственно-управленческая деятельность проявляется в осуществлении и других, отличных от них, юридически значимых действий. Однако анализ данных действий или не проводится, или ограничивается только указанием на некоторые их признаки, что не всегда позволяет выделить особенности и отграничить их от правовых актов управления.

Анализ научных источников показывает, что указанные действия имеют ряд признаков, присущих управленческим правовым актам. Так, юридически значимые действия и правовые акты основываются на нормах законов, нормативных правовых актов управления и осуществляются при наступлении соответствующих условий, указанных в данных нормах. Правовые акты управления и юридически значимые действия всегда влекут (либо потенциально могут повлечь) правовые последствия.

Однако ни по своей форме, ни по содержанию рассматриваемые юридически значимые действия не могут быть отнесены к правовым актам управления, так как последние – всегда

властные волевые решения, принятые органом государственного управления и выраженные в определенной официально-документальной форме [3, с. 88]. При этом осуществление юридически значимых действий представляет собой не официальный документ, а властное воздействие органа государственного управления; они не облечены в форму правового акта управления и не требуют их издания [8, с. 323]. И если правовые акты управления могут быть правоустановительными (нормативными) и правоприменительными (индивидуальными), то иные юридически значимые действия по своему содержанию являются сугубо правоприменительными.

При этом в отношении к проводимому исследованию следует отметить, что посредством осуществления юридически значимых действий обеспечивается реализация множества специфических задач и функций государственно-управленческой деятельности по обеспечению БДД, чем обусловлено широкое распространение и особое значение данной правовой формы. Так, в сфере обеспечения БДД органами государственного управления осуществляется множество разнообразных юридически значимых действий: регулирование дорожного движения, проведение государственного технического осмотра, регистрация транспортных средств, выдача водительских удостоверений, согласование маршрутов движения определенных категорий транспортных средств и др.

Анализ указанных действий показывает, что в зависимости от своего содержания они выполняют различную функцию в сфере административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения. В этой связи с учетом множественности и неоднородности юридически значимых действий, осуществляемых субъектами административно-правового обеспечения БДД, а также недостаточной разработанности данной правовой формы управления представляется целесообразным провести их классификацию на основе критерия функционального содержания, т. е. разделить юридически значимые действия, осуществляемые субъектами административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения, на виды.

1. Регулирующе-распорядительные – действия субъектов административно-правового обеспечения БДД, состоящие в регулировании дорожного движения, даче определенного указания, распоряжения участнику дорожного движения (осуществление регулирования дорожного движения, ограничения, запрещения движения транспортных средств и пешеходов путем подачи сигналов жезлом, жестом руки и др.).

2. Контрольно-проверочные – действия, состоящие в проведении специальных проверок, осмотров, обследований элементов системы дорожного движения с целью выявления возможных правонарушений (проверка документов водителя, контроль за соответствием ПДД технического состояния транспортных средств, участвующих в дорожном движении, обследование дорог на предмет соответствия требованиям технических нормативных правовых актов и др.).

3. Разрешительно-согласовательные – действия, заключающиеся в выдаче физическому либо юридическому лицу разрешения на совершение им определенного действия, даче уполномоченным субъектом административно-правового обеспечения БДД согласия на осуществление определенной деятельности или совершение определенного действия (выдача разрешения, согласование маршрута на перевозку крупногабаритного или опасного груза и т. п.).

4. Регистрационные – действия, состоящие в государственной регистрации транспортных средств.

5. Экзаменационно-удостоверительные – действия, состоящие в приеме экзаменов на право управления транспортным средством и выдаче соответствующих удостоверений.

6. Ограничительно-запретительные – действия, заключающиеся в установлении ограничений либо запретов на совершение определенных действий (ограничение или запрещение движения транспортных средств и пешеходов в случае совершения ДТП, ремонтных работ; запрещение участия в дорожном движении транспортных средств и т. п.).

7. Процессуально-обеспечительные – процессуальные юридически значимые действия (освидетельствование, составление протокола об административном правонарушении и т. д.); действия, состоящие в применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на безопасность дорожного движения, предусмотренные ст. 8.1 ПИКоАП (задержание и принудительная отбуксировка, блокировка колес транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством и др.).

Предложенная классификация позволяет систематизировать юридически значимые действия, посредством которых субъекты административно-правового обеспечения БДД осуществ-

влияют управление в данной сфере, а также развивает научные представления о правоприменительной форме их деятельности.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод, что основными формами обеспечения БДД являются издание правовых актов управления и осуществление иных юридически значимых действий. Они непосредственно связаны с реализацией государственно-властных полномочий субъектами административно-правового обеспечения БДД. Посредством издания правовых актов управления и осуществления иных юридически значимых действий органы государственного управления формируют комплекс административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в данной сфере, и обеспечивают их реализацию.

Вместе с тем, как показывает исследование, у некоторых органов государственного управления отсутствует правовая возможность осуществления деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в формах, необходимых и наиболее целесообразных для реализации возложенных на них отдельных функций. В частности, такая проблема имеет место при осуществлении субъектами административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения контроля за техническим состоянием транспортных средств.

Так, одной из основных функций Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (Минсельхозпрод) в сфере обеспечения БДД является осуществление надзора за техническим состоянием находящихся в эксплуатации тракторов, прицепов и полуприцепов к ним, мелиоративных, дорожно-строительных и сельскохозяйственных машин и оборудования (согласно п. 4.16 Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867). Реализация данной функции непосредственно возложена на органы государственного надзора за техническим состоянием тракторов, мелиоративных, дорожно-строительных и сельскохозяйственных машин и оборудования Минсельхозпрода (органы (инспекции) гостехнадзора) (согласно п. 4 Положения о государственном техническом надзоре в Министерстве внутренних дел Республики Беларусь (гостехнадзоре), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 июня 1992 г. № 377).

Необходимыми и наиболее целесообразными формами для реализации указанной функции являются остановка транспортных средств с последующей проверкой их технического состояния; составление протоколов об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1–3 ст. 18.12 КоАП [2], в случае нарушения соответствующих правил эксплуатации транспортных средств; вынесение постановлений о наложении административных взысканий на лиц, виновных в совершении данных правонарушений. Однако органы (инспекции) гостехнадзора не наделены полномочиями ни на остановку указанных транспортных средств, ни на составление протокола об административном правонарушении, ни на рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1–3 ст. 18.12 КоАП.

Кроме того, необходимо отметить, что наряду с наличием полномочий на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 5 и 6 ст. 18.12 КоАП (за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке или не прошедшим государственный технический осмотр, а также управление транспортным средством с заведомо скрытым, подделанным (подложным) или иным образом измененным регистрационным знаком, идентификационным номером кузова либо без присвоенного регистрационного знака), у органов (инспекций) гостехнадзора отсутствует возможность их выявления, так как они не наделены правом осуществления проверки регистрационных документов и документов, подтверждающих прохождение государственного технического осмотра на транспортное средство.

Таким образом, в связи с отсутствием полномочий на остановку, проверку документов транспортных средств, составление протокола и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1–3 ст. 18.12 КоАП, органы (инспекции) гостехнадзора фактически не могут реализовывать возложенную на них функцию осуществления надзора за техническим состоянием подконтрольных им транспортных средств при их участии в дорожном движении.

В этой связи с целью повышения эффективности деятельности Минсельхозпрода по обеспечению БДД в части реализации функции надзора за техническим состоянием подконтрольных им транспортных средств представляется необходимым наделить органы (инспекции) гостехнадзора полномочиями по остановке, проверке документов на данные транспортные средства, составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотрен-

ных ч. 1–3 ст. 18.12 КоАП, для чего следует внести соответствующие изменения и дополнения в п. 9.1, 12.2 Правил дорожного движения (утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2005 г. № 551), ст. 3.24 и 3.30 ПИКоАП, а также п. 5 Положения о гостехнадзоре.

Таким образом, на основании вышесказанного можно сделать следующие выводы:

1. Основными административно-правовыми формами обеспечения безопасности дорожного движения являются издание правовых актов управления и осуществление иных юридически значимых действий. Посредством данных форм субъекты административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения непосредственно реализуют государственно-властные полномочия в правотворчестве и правоприменении, в результате чего происходят формирование и реализация необходимой системы административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в данной сфере.

2. В зависимости от функционального содержания юридически значимые действия, осуществляемые субъектами административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения, разделяются:

на регулировочно-распорядительные (действия, состоящие в регулировании дорожного движения, даче определенного указания, распоряжения участнику дорожного движения);

контрольно-проверочные (действия, состоящие в проведении специальных проверок, осмотров, обследований элементов системы дорожного движения с целью выявления возможных правонарушений);

разрешительно-согласовательные (действия, заключающиеся в выдаче физическому либо юридическому лицу разрешения на совершение им определенного действия, даче уполномоченным субъектом административно-правового обеспечения БДД согласия на осуществление определенной деятельности или совершение определенного действия);

регистрационные (действия, состоящие в государственной регистрации транспортных средств);

экзаменационно-удостоверительные (действия, состоящие в приеме экзаменов на право управления транспортным средством и выдаче соответствующих удостоверений);

ограничительно-запретительные (действия, заключающиеся в установлении ограничений либо запретов на совершение определенных действий);

процессуально-обеспечительные (процессуальные юридически значимые действия, а также действия, состоящие в применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на безопасность дорожного движения).

3. С целью повышения эффективности деятельности Минсельхозпрода по реализации функции надзора за техническим состоянием подконтрольных им транспортных средств предлагается внести изменения и дополнения в следующие нормативные правовые акты:

Положение о гостехнадзоре (п. 5) в части наделения органов гостехнадзора Минсельхозпрода правом остановки подконтрольных им транспортных средств и проверки документов, подтверждающих их регистрацию, а также прохождение государственного технического осмотра;

Правила дорожного движения (п. 9.1 и 12.2) в части установления обязанности водителей механических транспортных средств, подконтрольных органам гостехнадзора Минсельхозпрода, останавливаться по требованию должностных лиц данных органов и передавать им для проверки свидетельство о регистрации (техпаспорт, техталон), а также документ (сертификат) о прохождении государственного технического осмотра этих транспортных средств;

ПИКоАП (п. 45 ч. 1 ст. 3.30 и ч. 1 ст. 3.24) в части наделения органов гостехнадзора Минсельхозпрода полномочиями на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях по ч. 1–3 ст. 18.12 КоАП.

1. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский ; под общ. ред. В.А. Кучинского. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2006. – 656 с.

2. Лазарев, Б.М. Формы советского государственного управления / Б.М. Лазарев // Формы государственного управления : сб. ст. / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; редкол.: Б.М. Лазарев [и др.]. – М., 1983. – С. 3–8.

3. Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2011. – 320 с.

4. Бородин, С.С. Административное право. Общая и Особенная части : курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. – СПб. : С.-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. приборостроения, 2007. – 432 с.

5. Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 607 с.
6. Забелов, С.М. Административное право / С.М. Забелов, П.С. Забелов. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. – 324 с.
7. Мельников, В.А. Административное право : учеб. пособие / В.А. Мельников. – Волгоград : ВА МВД России, 2004. – 136 с.
8. Административное право России : учебник / В.Я. Кикоть [и др.] ; под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-ДАНА : Закон и право, 2009. – 687 с.

Дата поступления в редакцию: 30.06.15

*V.V. Zinovenko, Postgraduate student of Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

#### ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS ROAD SAFETY

*The article examines the forms of public-management activities in the field of road safety. Based on the analysis of scientific papers, regulations and law enforcement given the author's classification of legal actions carried out by the subjects of administrative and legal road safety, as well as evidence-based proposals to improve legislation aimed at improving the efficiency of their operations.*

*Keywords: government body, form of government, road safety.*

УДК 351.75

*В.С. Климченя, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь, начальник факультета заочного обучения Академии МВД Республики Беларусь*

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ**

*На основе исследования юридической литературы и научных подходов к определению понятия «форма деятельности органа государственного управления» проводится анализ административно-правовых форм, используемых органами внутренних дел в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, и формулируется понятие «административно-правовая форма деятельности органов внутренних дел» применительно к рассматриваемой сфере.*

*Ключевые слова: административно-правовая форма деятельности органов внутренних дел, массовые мероприятия, общественный порядок, общественная безопасность.*

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий является одним из важнейших направлений административной деятельности органов внутренних дел (ОВД), направленных на реализацию законодательства, защиту жизни, здоровья, чести, достоинства человека и гражданина, нравственности, других прав и свобод, собственности физических и юридических лиц от противоправных посягательств, а также от противоправных деяний, связанных с использованием источников повышенной опасности, стихийных сил природы и др. [1, с. 95].

Многообразие задач и функций, выполняемых ОВД в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, обуславливает использование различных административно-правовых форм, от выбора которых во многом зависит эффективность всей управленческой деятельности. При этом должностные лица ОВД, осуществляя управленческую деятельность, используют административно-правовые формы, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, позволяющие непрерывно, целенаправленно и эффективно воздействовать на объект управления, выполнять функции управления, достигать целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени. Применение форм деятельности, не регламентированных нормативными правовыми актами, может повлечь ответственность должностных лиц в порядке, установленном законодательством.

В связи с этим представляется актуальным проведение научного анализа административно-правовых форм деятельности ОВД, исследование их содержания и определение понятия «адми-