

2. Сформировать систему подготовки и переподготовки руководящих кадров для уголовно-исполнительной системы: предусмотреть создание специального кадрового резерва (реестра) на уровне ДИН и управлений по областям в целях подготовки будущих руководящих кадров исправительных учреждений, куда зачислять сотрудников, обладающих соответствующими лидерскими качествами и наиболее отличившихся по службе, предусмотреть создание на базе УИФ соответствующих курсов.

3. Установить четкие критерии отбора для лиц из числа гражданского населения, желающих проходить службу в УИС. На должности начальников отрядов назначать лиц, имеющих юридическое, педагогическое, психологическое или иное гуманитарное образование, а сотрудников оперативно-режимных служб подбирать из числа специалистов с базовым юридическим образованием.

4. Курсантов УИФ закреплять для последующего распределения за учреждениями, их отбравшими и направившими на учебу в Академию МВД. Следовательно, учреждения должны просчитывать и четко прогнозировать свои потребности в кадрах и отдавать приоритет при назначении на вышестоящие должности выпускникам УИФ.

5. В качестве одной из мер повышения качества и обеспечения эффективности подготовки курсантов УИФ ввести в практику систему отбора из числа наиболее одаренных, обладающих лидерскими качествами курсантов кандидатов на замещение должностей курсовых офицеров и после двух-трех лет практической службы возвращать их на факультет.

Дата поступления в редакцию: 19.09.14

Y.L. Sivakov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Administrative Law and Management Bodies of Internal Affairs of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

ACTUALIZATION OF THE PROBLEM OF CADRE POLICY IN THE CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

In this paper, based on the Concept of the State personnel policy of the Republic of Belarus, current developments of selection of personnel in the Department of Corrections are examined, in part related to the graduates from the Penitentiary Faculty of the Academy of the Ministry of Interior.

Keywords: The Department of Corrections, cadre policy, job description, criminal executive system.

УДК 342.9

*А.И. Федорако, старший преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: alex-max1995@yandex.by)*

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА МИГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Рассматриваются различные взгляды на понятия «контроль» и «надзор», роль контроля и надзора в обеспечении административно-правового режима миграции иностранцев в Республике Беларусь, контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел в области обеспечения административно-правового режима миграции. Анализируются виды и содержание контроля и надзора ОВД в области обеспечения административно-правового режима миграции, предлагаются меры по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: контроль, надзор, административно-правовой режим, миграция, иностранец, законодательство.

Особую роль в формировании и обеспечении административно-правового режима миграции иностранцев (АПРМИ) в Республике Беларусь играют органы внутренних дел, реализующие государственную политику в области миграции населения и выполняющие наибольшее

количество функций в данной сфере. Деятельность ОВД по обеспечению АПРМИ осуществляется в рамках четко установленных законодательством полномочий.

В системе полномочий ОВД важнейшее значение имеют контрольно-надзорные полномочия, так как надзор и контроль пронизывают все стадии миграционного процесса и позволяют не только выявлять нарушения, привлекать виновных к ответственности, но и на основе полученной информации принимать меры по совершенствованию правового регулирования миграции иностранцев, повышению эффективности функционирования системы специальных субъектов АПРМИ.

Несмотря на то что термины «контроль» и «надзор» часто используются в законодательстве, науке, средствах массовой информации и даже в быту, их смысл в различных сферах разный. Связано это с историей развития данных понятий, разнообразием областей знаний, сфер деятельности человека, различием во взглядах на сущность данных явлений.

В словарях русского языка под контролем понимается: учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкой отчетов [1, с. 250]; наблюдение с целью проверки, проверка; учреждение, проверяющее чью-либо деятельность; лица, занимающиеся этим делом, контролеры [2, с. 94; 3, с. 445]; выявление отклонений фактических параметров деятельности объекта от нормативных как одна из ведущих функций управления; учреждение, организация, осуществляющие такую функцию управления [4, с. 1023]. Под надзором понимается: наблюдение за кем-либо, чем-либо с целью охраны, контроля и т. п.; группа надзирающих лиц, орган наблюдения за кем-либо, чем-либо, контроля над кем-либо, чем-либо [2, с. 344; 5, с. 156]. Из определений видно, что в словарях отсутствует однозначный подход к сущности и соотношению понятий «контроль» и «надзор».

Вопросы сущности, содержания, принципов контроля и надзора рассматривали в своих работах такие известные ученые, как С.А. Балашенко, Г.А. Василевич, С.Г. Дробязко, Д.А. Гавриленко, С.А. Денисов, С.М. Зырянов, А.Н. Крамник, И.И. Мах, Ф.С. Разаренов, Л.М. Рябцев, М.С. Студеникина, А.Г. Тиковенко, О.И. Чуприс, В.И. Шабайлов, М.С. Шалумов и др.

Следует обратить внимание на разнообразие взглядов ученых-правоведов на сущность, содержание, соотношение понятий «контроль» и «надзор». Так, под контролем понимается: соответствующий вид деятельности, осуществляемой субъектом контроля с целью получения достоверной информации о происходящих процессах в тех или иных сферах [6, с. 267]; важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений [7, с. 358]; способ обеспечения законности и дисциплины; деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за процессом функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров; неотъемлемая часть управления, без которого квалифицированное руководство невозможно [8, с. 271–272]; правовая деятельность уполномоченных государственных и негосударственных органов (лиц), осуществляемая в виде проверки правомерности, целесообразности и эффективности деятельности (действий) предприятий, учреждений, организаций [9, с. 22].

Что касается надзора, то в административном праве сложился в основном единый подход к трактовке его сущности, согласно которому надзор – это только проверка законности деятельности поднадзорных объектов. Мнения ученых расходятся в вопросе соотношения контроля и надзора, а именно: надзор является разновидностью контроля либо самостоятельным правовым явлением.

Приверженцы одного подхода считают, что надзор – это суженный контроль [7, с. 359], специфическая разновидность государственного контроля [10, с. 412–413], разновидность надведомственного контроля [6, с. 277; 11, с. 20]. Однако имеются и другие точки зрения. Так, Ф.С. Разаренов считает административный надзор самостоятельным правовым явлением, суть которого – систематическое наблюдение органов управления за точным и неуклонным выполнением общеобязательных правил [12, с. 10]. По мнению Р.И. Денисова, надзор – вид работ, определение которого допустимо как вида специального, имеющего принципиально отличные от контроля задачи и цели [13, с. 7]. По мнению И.И. Маха, административный надзор является самостоятельным государственно-правовым явлением, субинститутом комплексного межотраслевого института государственного контроля, представляет собой организационно-правовую форму деятельности исполнительной власти [9, с. 45].

Учитывая мнения ведущих ученых-административистов о том, что надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля, считаем, что контроль и надзор все же представляют собой относительно самостоятельные виды проверочной деятельности, отличающиеся по целям и объему, охватываемые проверкой сфер деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов. По нашему мнению, контроль – это периодическая проверка компетентными контролирующими органами подконтрольных объектов в целях оценки их деятельности с точки зрения законности, целесообразности и эффективности, а надзор – систематическая деятельность надзирающих органов по проверке законности функционирования надзорных объектов.

В законодательстве Республики Беларусь понятия «контроль» и «надзор» используются как синонимы [14], имеют разный смысл [15], деятельность по проверке соблюдения требований законодательства (надзор) называется контролем [16], под надзором понимается только прокурорский надзор [17]. Такая ситуация не способствует повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности, создает сложности в работе контрольно-надзорных органов. Поэтому актуален вопрос законодательного закрепления терминов «контроль» и «надзор», что позволит разграничить данные виды проверочной деятельности по содержанию, объектам, субъектам, периодичности и т. д., четко определить формы и методы их осуществления.

Законодательство о правовом положении иностранцев, а также регламентирующее контрольно-надзорную деятельность, либо не разделяет понятия «контроль» и «надзор», используя их как синонимы, либо под контролем понимает, по сути, надзорную деятельность: контроль за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь, временным и постоянным проживанием иностранцев в Республике Беларусь, транзитным проездом (транзитом) иностранцев через территорию Республики Беларусь; контроль за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь. Содержанием данных видов контроля является проверка у иностранцев документов, свидетельствующих о законности их временного пребывания, временного и постоянного проживания, транзитного проезда, осуществления трудовой деятельности. По сути, данная деятельность является надзором, так как целью проверки является установление законности пребывания (проживания), транзита, трудоустройства иностранцев, а не целесообразности и эффективности их деятельности.

Надзор ОВД в области обеспечения АПРМИ является одним из видов исполнительно-распорядительной деятельности, направлен на обеспечение законности миграции иностранцев. Миграционный надзор осуществляется как за неопределенным количеством субъектов (иностранцами; принимающими их лицами, вступающими в миграционно-правовые отношения), так и за конкретными лицами, получившими разрешения, лицензии и т. п. Он представляет собой систему различных видов проверочной деятельности: за законностью въезда (выезда), транзитного проезда, временного пребывания, временного и постоянного проживания иностранцев в Республике Беларусь; за соблюдением работодателями правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, а также комплекс мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

В настоящее время законодательство Республики Беларусь не позволяет осуществлять эффективный миграционный надзор за законностью трудовой деятельности иностранцев, а также за хозяйствующими субъектами, использующими труд иностранцев. Включение контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства и контроля за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, в том числе временно пребывающих или временно проживающих в Республике Беларусь, в сферу действия Указа Президента Республики Беларусь № 510 [14] приводит к тому, что миграционный надзор в данной сфере осуществляется эпизодически и крайне редко. Так, согласно п. 4 Указа № 510 запрещено проведение проверок в течение двух лет со дня: государственной регистрации – организаций, индивидуальных предпринимателей; создания – представительств иностранных организаций и т. д. Следовательно в течение данного времени запрещено осуществлять проверки законности пребывания иностранцев в стране, работающих у данных субъектов, а также привлечение иностранцев для осуществления трудовой деятель-

ности. А плановая проверка проводится по истечении вышеуказанного срока при ее включении в координационный план контрольной (надзорной) деятельности в зависимости от отнесения проверяемого субъекта к высокой, средней или низкой группе риска. В соответствии с абзацем 4 п. 17 критериев отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок субъекты хозяйствования, осуществляющие деятельность, связанную с привлечением иностранной рабочей силы, отнесены к средней группе риска, т. е. проверки могут проводиться не чаще одного раза в три календарных года. А в соответствии с п. 22 Положения о порядке организации и проведения проверок предусмотрено, что проверяемый субъект должен быть письменно уведомлен о назначении плановой проверки не позднее, чем за 10 рабочих дней до начала ее проведения, что практически не оставляет шансов на выявление незаконно пребывающих и (или) работающих иностранцев. Кроме того, сама процедура организации и проведения проверки достаточно сложна и трудоемка (подготовка и направление уведомления, подготовка и подписание начальником ГУВД, УВД предписания, процедурные моменты, составление акта (справки)).

Внеплановая проверка может быть назначена только при наличии у контролирующего (надзорного) органа информации, свидетельствующей о совершаемом (совершенном) нарушении законодательства или о фактах возникновения угрозы причинения либо причинения вреда жизни, здоровью граждан и документов, подтверждающих такие нарушения или факты; по поручению органов уголовного преследования по возбужденному уголовному делу, руководителей (их заместителей) органов уголовного преследования и судов по находящимся в их производстве делам (материалам); для получения доказательств по делу об административном правонарушении (п. 9 Указа № 510).

В то же время действие Указа № 510 не распространяется на осуществление пограничного контроля на государственной границе Республики Беларусь (абзац 7 п. 21), хотя важнейшим элементом пограничного контроля является проверка документов, удостоверяющих личность и подтверждающих наличие законных оснований для въезда иностранца на территорию страны.

Кроме того, действие Указа № 510 не распространяется на осуществление мероприятий, включенных в перечень мероприятий технического (технологического, поверочного) характера (абзац 30 п. 21). Согласно п. 1 этого перечня одним из мероприятий технического (технологического, поверочного) характера является изучение порядка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Республики Беларусь о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства [18].

Мероприятия технического (технологического, поверочного) характера – это действия контролирующих (надзорных) органов по оценке соблюдения юридическими и физическими лицами требований актов законодательства (абзац 8 п. 2 Положения о порядке организации и проведения проверок) [14]. В то же время и проверка – это форма контроля (надзора), в ходе которого контролирующий (надзорный) орган проверяет соответствие деятельности, осуществляемой проверяемыми субъектами, требованиям законодательства и при выявлении нарушений законодательства применяет полномочия, предоставленные законодательными актами в целях пресечения нарушений и устранения их вредных последствий (абзац 11 п. 2 Положения о порядке организации и проведения проверок) [14]. По сути, контроль за пребыванием иностранцев, контроль за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранцев и изучение порядка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства республики о правовом положении иностранцев являются надзором, цель которого – установление законности пребывания иностранцев в Беларуси и привлечение их к осуществлению трудовой деятельности, при этом не оценивается эффективность и целесообразность деятельности иностранцев, не изучаются финансовые документы, не происходит вмешательство в производственную деятельность субъектов хозяйствования.

Поэтому контроль за пребыванием иностранцев и контроль за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, должны быть исключены из сферы действия Указа № 510. По нашему мнению, изучение порядка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Республики Беларусь о правовом положении иностранцев как мероприятие технического (технологиче-

ского, поверочного) характера нельзя проводить один раз в год. Ведь осуществление миграционного надзора – это постоянная систематическая деятельность уполномоченных органов, так как миграция населения это непрерывный процесс, она происходит каждый день. Никто не сможет дать гарантии, что на следующий день после проверки наниматель не привлечет иностранцев к трудовой деятельности в нарушение требований законодательства.

Контроль в области обеспечения АПРМИ играет вспомогательную роль, позволяет организовать эффективный надзор за миграцией иностранцев. Контроль в ОВД является неотъемлемым элементом управления этой системой, важнейшим каналом получения информации о результатах деятельности подчиненных органов, ее целесообразности, эффективности и законности. Контрольными полномочиями обладают ОВД областного (УВД областей, г. Минска) и республиканского (МВД) уровня, являющиеся вышестоящими органами по отношению к территориальным ОВД, а также руководители территориальных ОВД, служб и подразделений по отношению к подчиненным сотрудникам. Контроль – важное средство поддержания законности, оценки работы, предотвращения и устранения негативных последствий, повышения исполнительской дисциплины и эффективности деятельности. Контроль в ОВД состоит в проверке вышестоящими органами в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, а также своих решений подведомственными органами и должностными лицами. Контроль заключается в выявлении и анализе фактического положения дел, сопоставлении фактического положения с намеченными целями, оценке контролируемой деятельности и принятии мер по устранению вскрытых недостатков.

Следует подчеркнуть, что в обеспечении АПРМИ важны надзорные полномочия ОВД, направленные на достижение основных целей и задач АПРМИ. Контрольные же полномочия носят вспомогательный, внутренний характер. Их основная цель – организация деятельности ОВД в рамках системы «начальник – подчиненный», «вышестоящий орган – нижестоящий орган», а также организация взаимодействия различных служб и подразделений ОВД.

1. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. – М. : АСТ : Астрель : Транзиткнига, 2006. – Т. 2. – 1280 с.
2. Словарь русского языка : в 4 т. / А.П. Евгеньева [и др.]. – М. : Рус. язык, 1986. – Т. 2 : К – О. – 736 с.
3. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под. ред. Л.И. Скворцова. – 26-е изд., испр. и доп. – М. : ОНИКС : Мир и образование, 2009. – 1360 с.
4. Ефремова, Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ : Астрель, 2006. – Т. 1 : А – Л. – 1165 с.
5. Ефремова, Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ : Астрель, 2006. – Т. 2 : М – П. – 1160 с.
6. Крамник, А.Н. Административное право : в 2 ч. / А.Н. Крамник, О.И. Чуприс. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – Ч. 1 : Управленческое право. – 567 с.
7. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – 528 с.
8. Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2013. – 416 с.
9. Мах, И.И. Государственный контроль и надзор в Республике Беларусь / И.И. Мах. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. – 307 с.
10. Алехин, А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2007. – 712 с.
11. Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 159 с.
12. Разаренов, Ф.С. Административный надзор советской милиции : учеб. пособие / Ф.С. Разаренов, С.И. Котюргин. – М. : Учеб.-метод. каб., 1979. – 70 с.
13. Денисов, Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. – М. : ВНИИБДД МВД СССР, 1981. – 144 с.
14. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
15. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 янв. 2000 г., № 365-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

16. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

17. Об охранной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 нояб. 2006 г., №175-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

18. Об утверждении перечня мероприятий технического (технологического, поверочного) характера [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 нояб. 2012 г., № 1105 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

Дата поступления в редакцию: 06.02.15

A.I. Fedorako, Senior Lecturer at the Department of Administrative Law and Management law-enforcement bodies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

SUPERVISORY POWER OF THE LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME OF MIGRATION OF FOREIGNERS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The article reveals different views on the terms "control" and "supervision", the role of control and supervision in providing administrative and legal regime of migration of foreigners in the Republic of Belarus, control and supervisory power of the law enforcement bodies in the sphere of administrative and legal regime of migration. Analyzed types and content of control and supervision in the field of administrative and legal regime of migration, proposed measures to improve legislation.

Keywords: control, supervision, administrative, legal, regime, migration, foreigner, administrative and legal regime of the migration legislation.

УДК 342.9

И.Л. Федчук, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: vanyafedchuk@yandex.ru);

О.Г. Каразей, кандидат юридических наук, заместитель начальника главного управления – начальник управления профилактики главного управления охраны правопорядка и профилактики милиции общественной безопасности МВД Республики Беларусь

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

В.В. Коляго, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академия МВД Республики Беларусь

(e-mail: kolyago-33@mail.ru)

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ЗАЩИТНОГО ПРЕДПИСАНИЯ И ИНЫХ МЕР ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Рассматриваются проблемы, возникающие при исполнении защитного предписания и иных мер индивидуальной профилактики правонарушений, а также вопросы, связанные с несоблюдением гражданами обязанностей и нарушением запретов, установленных законодательством в сфере профилактики правонарушений. Приводятся обоснованные выводы, направленные на совершенствование законодательства в сфере профилактики правонарушений.

Ключевые слова: индивидуальная профилактика, насилие в семье, защитное предписание, административная ответственность.

В Республике Беларусь действует достаточно развитое законодательство в сфере охраны интересов семьи, основы которого определены в Конституции. Детальнее интересы семьи охраняются отраслевым законодательством: гражданским, семейным и трудовым. Нормами уголовного законодательства, законодательства об административных правонарушениях и о профилактике правонарушений интересы семьи охраняются в случаях, когда оказались неэф-