

## Специальный комплексный административно-правовой режим пересечения государственной границы Республики Беларусь: сущность и содержательная характеристика

Чубов А.Н.

Государственное учреждение образования «Институт пограничной службы Республики Беларусь»

*В статье рассматривается проблема формирования понятийно-категориального аппарата режима пересечения Государственной границы Республики Беларусь. В качестве одного из решений данной проблемы предлагается использование теоретико-правовых подходов, сложившихся в юридической науке.*

*Цель работы – основываясь на подходах юридической науки, а также на анализе действующих правовых норм выделить понятие специального комплексного административно-правового режима пересечения Государственной границы и его признаки.*

***Материал и методы.** Основой исследования послужили работы российских и белорусских ученых-административистов, посвященные проблемам установления, поддержания и прекращения административно-правовых режимов, формирования понятийно-категориального аппарата науки права государственного управления в области пограничной безопасности. Для проведения исследования использовались диалектико-материалистический, системный (системно-структурный), общелогический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.*

***Результаты и их обсуждение.** В Республике Беларусь исследований административно-правовых режимов, в том числе специальных, в столь широком диапазоне не проводилось. Рассматривались, в частности, общие проблемы функционирования административно-правовых режимов в Беларуси. Отсутствуют единые взгляды на сущность и содержание рассматриваемого режима как у специалистов, изучающих сферу государственного управления, так и у исследователей в области обеспечения пограничной безопасности.*

***Заключение.** Специальный комплексный административно-правовой режим пересечения Государственной границы – одно из основных направлений государственного управления в сфере пограничной безопасности, содержанием которого является система установленных законодательством мер, осуществляемых уполномоченными сотрудниками органов пограничной службы Республики Беларусь и иных государственных органов в целях реализации интересов личности в области выезда из Беларуси и въезда в страну, интересов общества в области развития культурного и иного гуманитарного обмена и интересов государства по защите своего суверенитета и территориальной целостности, а также создания условий для обеспечения надежного функционирования системы пересечения Государственной границы.*

***Ключевые слова:** Государственная граница, пограничная безопасность, пограничная политика, режим пересечения, пропуск, пограничный контроль, специальный комплексный административно-правовой режим, пункт пропуска.*

## Special Complex Administrative Legal Regime of Crossing the State Border of the Republic of Belarus: Essence and Content Characteristics

Chubov A.N.

State Education Establishment "Institute of Border Service of the Republic of Belarus"

*The article considers the problem of formation of conceptual and categorial system of the regime of crossing the State border of the Republic of Belarus. As one of the solutions to this problem the use of theoretical and legal approaches, established in legal science is proposed.*

*The purpose of the article is to highlight the concept of a special complex administrative legal regime of crossing the state border, and its features, based on the approaches of legal science as well as on the analysis of the existing legal norms.*

***Material and methods.** The basis of the study was works of Russian and Belarusian administrative scholars devoted to the problems of establishing, maintaining and terminating administrative legal regimes, the formation of the conceptual and categorial apparatus of the science of law of public administration in the field of border security. To conduct the research, the dialectical-materialistic method, systemic (system-structural), general logical, formal legal and comparative legal methods were used.*

***Findings and their discussion.** In the Republic of Belarus, studies of administrative and legal regimes, including special ones, have not been carried out in a wide range. In particular, general problems of the functioning of administrative and legal regimes in Belarus were considered. There are no common views on the essence and content of the regime under consideration, both among specialists studying the field of public administration and among researchers in the field of border security.*

***Conclusion.** A special comprehensive administrative and legal regime for crossing the State border is one of the main directions of public administration in the field of border security, the content of which is a system of measures established by law, carried out by*

*authorized employees of the border service of the Republic of Belarus and other government bodies in order to implement the interests of the individual in the field of departure from Belarus and entry into the country, the interests of society in the field of development of cultural and other humanitarian exchanges and the interests of the state in protecting its sovereignty and territorial integrity, as well as creating conditions for ensuring the reliable functioning of the State border crossing system.*

**Key words:** State border, border security, border policy, crossing regime, pass, border control, special comprehensive administrative and legal regime, checkpoint.

На широком временном отрезке с середины XX века до настоящего времени в теории и на практике деятельности государственных органов системы обеспечения национальной безопасности белорусского государства большое внимание уделяется проблемам обеспечения пограничной безопасности, в том числе административно-правовыми средствами. В современный период пограничная безопасность Республики Беларусь от актуальных угроз обеспечивается различными организационно-правовыми средствами, в том числе посредством установления и поддержания различных административно-правовых режимов. Среди таких режимов одним из важнейших является специальный комплексный административно-правовой режим (далее – СКАПР) пересечения Государственной границы Республики Беларусь (далее – Государственная граница). В рамках данного режима органами пограничной службы Республики Беларусь (далее – ОПС) и иными уполномоченными республиканскими органами государственного управления (далее – РОГУ) в пунктах пропуска через Государственную границу (далее – пункты пропуска) осуществляется комплекс мероприятий по пропуску лиц, транспортных средств и товаров.

Актуальность исследований в области СКАПР пересечения Государственной границы обусловлена совокупностью ряда внутренних и внешних условий. К внутренним условиям следует относить общую напряженность экономических отношений, нестабильность валютного рынка, определенную политическую и идеологическую разобщенность общества, сохранение негативных тенденций, вскрытых пандемией коронавируса COVID-19, а также миграционным кризисом 2020 г. и др. К внешним – проведение Российской Федерацией специальной военной операции в Украине, наращивание отдельными сопредельными странами милитаристской риторики и проведение ими перевооружения, стягивание своих воинских контингентов к границам Республики Беларусь, экономические санкции, ограничения на пересечение границ, вводимые такими государствами в отношении физических и юридических лиц Республики Беларусь, закрытие и

нестабильная работа сопредельных пунктов пропуска, продолжающиеся провокации на Государственной границе, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов и др.

Цель работы – основываясь на подходах юридической науки, а также на анализе действующих правовых норм выделить понятие специального комплексного административно-правового режима пересечения Государственной границы и его признаки.

**Материал и методы.** Основой исследования послужили работы российских и белорусских ученых-административистов, посвященные проблемам установления, поддержания и прекращения административно-правовых режимов, теоретико-правовым основам функционирования, формирования понятийно-категориального аппарата науки права государственного управления в области пограничной безопасности. Для проведения исследования использовались диалектико-материалистический, системный (системно-структурный), общелогический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

**Результаты и их обсуждение.** Результаты анализа научно-практической литературы показывают, что проблеме установления, поддержания и прекращения административно-правовых режимов в юридической науке уделяется значительное внимание. Фундаментальные основы в данной области заложены в работах Д.Н. Бахраха и Б.В. Россинского [1], С.М. Петрова [2, с. 4–138], а также С.С. Маиляна [3, с. 15–198]. В Российской Федерации проведены также монографические исследования в области специальных административно-правовых режимов в целом [4, с. 3–322; 5, с. 3–141] и их отдельных видов [6, с. 3–25; 7, с. 9–161; 8, с. 17–511], в том числе рассмотрены отдельные проблемы административно-правового режима выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [9, с. 3–94].

В Республике Беларусь исследований административно-правовых режимов, в том числе специальных, в столь широком диапазоне не проводилось. Рассматривались, в частности, общие проблемы функционирования административно-

правовых режимов в Беларуси [10, с. 480–499; 11], вопросы административно-правового режима безопасности объектов использования атомной энергии [12, с. 12–224], а также деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового режима миграции иностранцев [13, с. 14–216]. Отдельно можно выделить исследования по научному обоснованию СКАПР обеспечения безопасности критически важных объектов [14, с. 205–210]. Разработке подвергались общие вопросы реализации и функционирования режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска [15, с. 11–278; 16, с. 8–226; 17, с. 6–156]. При этом отдельно выделялся административно-правовой режим выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь, которому была дана обобщенная характеристика [18, с. 156–176].

Вместе с тем в специальной литературе в недостаточной степени разработаны теоретико-правовые и прикладные проблемы СКАПР пересечения Государственной границы. За пределами научных исследований остались многие вопросы, связанные с изучением закономерностей в сфере его правового регулирования. Отсутствуют единые взгляды на сущность и содержание рассматриваемого режима как у специалистов, изучающих сферу государственного управления [10, с. 640–642; 19, с. 307–320], так и у исследователей в области обеспечения пограничной безопасности [9, с. 33–34; 18, с. 156–157]. Сложившаяся практика государственного управления в области пересечения Государственной границы носит спорадический и ситуационный характер и требует теоретического осмысления. В связи с этим представляется обоснованным и актуальным раскрыть сущность СКАПР пересечения Государственной границы и дать ее содержательную характеристику.

Д.В. Перевалов справедливо отмечает, что каждое явление правовой действительности имеет собственную юридическую характеристику, которая раскрывается через его правовую природу [20, с. 131]. При этом С.С. Алексеев обоснованно указывает, что правовая природа является юридической характеристикой явления, выражающей его специфику, место и функции среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой [21, с. 227]. Одновременно Ю.В. Баулин конкретизирует, что уяснение правовой природы понятий предполагает определение того, к какому миру явлений они принадлежат,

каковы их строение, поэлементный состав, связи и отношения, в чем заключается их роль в праве, какое их место в системе юридических категорий и понятий [22, с. 51]. Основываясь на этом, Д.В. Перевалов констатирует, что правовая природа также отождествляется с юридической характеристикой явления, но в узком смысле она отражает его юридическую сущность. Раскрытие правовой природы любого явления напрямую связано с определением его понятия, которое представляет собой абстрактное, отвлеченное от конкретного предмета или явления обобщение определенного множества однородных объектов, характеристика которого распространяется на каждый объект этого класса [20, с. 132]. При этом само понятие традиционно рассматривается как логическая форма мышления, отражающая определенное множество (класс) предметов или явлений действительности в общих для них существенных признаках [23, с. 26]. Исследователи определяют также понятие как целостную совокупность суждений об отличительных признаках исследуемого объекта, ядром которого признаются суждения о наиболее общих и в то же время существенных особенностях этого объекта [24, с. 457].

В философии сущность рассматривается как главное, основное, определяющее в предмете, это существенные свойства, связи, противоречия и тенденции развития объекта, а явление – это внешнее обнаружение сущности, форма его проявления [25, с. 281]. Иными словами, сущность и явление – философские категории, отражающие стороны, необходимо присущие каждому объекту действительности. Сущность – это совокупность наиболее глубоких, устойчивых свойств и отношений предмета, определяющая его происхождение, направление и характер развития. В свою очередь, явление – совокупность многообразных, внешних, подвижных непосредственно открытых чувствам свойств и отношений предмета, представляющего собой способ проявления, обнаружения сущности [26, с. 443]. Учитывая изложенные подходы, сложившиеся в логике и философии, Д.В. Перевалов делает вывод о том, что юридический характер сущности явления приобретает, когда такой объект попадает в сферу правового регулирования и должен функционировать в соответствии с определенными правовыми закономерностями. Поэтому выявление признаков, присущих исследуемому явлению и обусловленных правовыми закономерностями, позволит сформулировать

его понятие, отражающее юридическую сущность такого объекта [20, с. 132].

Понятия играют существенную роль в правовой науке и в праве, поскольку, как справедливо констатирует Т.В. Кашанина, они обеспечивают единообразное понимание права и в своей массе являются общими положениями для всех правовых институтов, субинститутов или групп институтов, придают праву целостность, последовательность, нерасторжимость его содержания [27, с. 43]. Об этом пишет и П.В. Копнин: «Стабильность и согласованность правовых предписаний, их определенность во многом обусловлены устойчивостью и однозначностью понятий. Однако из этого не следует вывод о том, что понятия права неизменчивы, неподвижны. Гибкость, изменчивость понятий являются отражением изменчивости и многосторонности материального мира. Закономерность развития и совершенствование свойственны и понятиям права, поэтому пересмотр и уточнение терминологии – естественный процесс» [28, с. 255]. А.С. Пиголкин и Е.М. Сморгунова, также рассматривая, в частности, определение дефиниций в нормативных правовых актах, отмечают, что у нормативных дефиниций есть существенные особенности, главная из которых состоит в том, что законодатель дает юридическому термину одно-единственное определение, включая в него все существенные, с его точки зрения, признаки, т.е. такие, которые носят регулирующий характер, имеют правовое значение [29, с. 129]. Современные исследователи продолжают развивать сложившиеся подходы. Так, Р.Б. Головкин отмечает, что правовые явления – это внешнее выражение различных объективных и субъективных обстоятельств, факторов и процессов, которые влияют на сознание и правовое поведение людей и с которым нормы права, как правило, связывают установление, изменение и прекращение правоотношений [30, с. 193].

Таким образом, выделение существенных свойств правового явления, обособление его от схожих объектов позволяют осуществить целостное и системное познание сферы его проявления, начиная от осознания понятийного аппарата, правовой природы и видовых особенностей объекта, переходя к уяснению системного характера исследуемого феномена. При этом существенные признаки явления, имеющие правовое значение, необходимо выделять, основываясь на сложившихся в теории права подходах, положениях действующих нормативных правовых актов, а также практики реализации юридических норм.

В дальнейшем следует раскрыть каждый признак и показать его правовое значение, которое, как правило, отражает характер тех юридически значимых последствий, что могут наступить при функционировании объекта в правовой реальности.

Базируясь на изложенном, и с учетом современного уровня развития юридической науки, результатов анализа юридических норм, регламентирующих административно-правовые режимы в сфере пограничной безопасности, и контент-анализа имеющихся научных и легитимных понятий, можно выделить следующие *характерные признаки СКАПР пересечения Государственной границы*, раскрывающие его сущность.

*1. Установление и обеспечение функционирования рассматриваемого режима является одним из основных направлений государственного управления в сфере пограничной безопасности.*

В современный период государственное управление в области пограничной безопасности выделяют в качестве самостоятельного направления государственного управления в сфере безопасности и правопорядка [19, с. 532–533]. В этом контексте ключевое значение имеет реализация государственной пограничной политики, которая является составной частью внутренней и внешней политики Республики Беларусь, представляющей собой деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), направленную на обеспечение пограничной безопасности (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь» [31] (далее – Закон о госгранице)). С учетом этого государственную пограничную политику следует рассматривать как главную составную часть, отраслевой элемент государственного управления в области пограничной безопасности. Такая позиция сформирована на основе подходов, сформулированных Ю.Н. Стариловым, который указывает, что понятие государственного управления включает в себя важнейшую организационно-правовую категорию «отрасль государственного управления», которая представляет собой систему звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством) [32, с. 32]. Данный вывод позволяет констатировать, что пограничную безопасность следует рассма-

тривать как ключевое связующее звено между государственной пограничной политикой и отраслевым государственным управлением. При этом в Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы пропуск через Государственную границу физических лиц, транспортных средств и товаров, наряду с охраной Государственной границы, ее оперативным обеспечением и поддержанием правопорядка на приграничной территории рассматривается как одна из основных форм обеспечения пограничной безопасности (п. 19) [33].

В соответствии с ч. 1 ст. 26 Закона о госгранице пропуск через Государственную границу включает в себя две составляющие:

– признание законности пересечения Государственной границы физическими лицами и транспортными средствами, прибывшими в Республику Беларусь, перемещения через Государственную границу товаров, ввозимых на территорию нашей страны;

– разрешение пересечения границы физическими лицами и транспортными средствами, убывающими за пределы белорусского государства, перемещения через границу товаров, вывозимых из страны.

В соответствии с данной правовой нормой и по смыслу положений ст. 25 Закона о госгранице пропуск является основным содержанием пересечения Государственной границы, а также логическим завершением фактического преодоления Государственной границы на территорию Беларуси или из нее. Нормативные предписания, предусмотренные ст.ст. 25–30 Закона о госгранице, фактически представляют собой режимные меры, реализуемые в рамках СКАПР пересечения Государственной границы.

Таким образом, рассматриваемый СКАПР является одной из основных форм обеспечения пограничной безопасности и устанавливается в интересах обеспечения пограничной безопасности. Его реализация представляет собой одно из важнейших направлений государственной пограничной политики, которая, в свою очередь, является главной составной частью государственного управления в области пограничной безопасности.

Данный вывод подтверждается и позицией Н.В. Румянцева, в соответствии с которой он характеризует административно-правовые режимы в целом как универсальное комплексное средство обеспечения государственного управления в сфере безопасности. По его мнению, деятельность

любого органа внутренних дел, как и любого субъекта управления, является лишь промежуточным звеном в достижении конечного результата управляющего воздействия государственного управления [7, с. 8, 21].

**2. Содержание СКАПР пересечения Государственной границы составляет установленная законодательством система определенных мер.**

На основе сложившихся в теории национальной безопасности и науке административного права подходов необходимо констатировать, что ядром рассматриваемого административно-правового режима является система установленных законодательством мер, которые носят государственно-правовой характер. В частности, С.С. Маилян справедливо указывает, что не только к государственному управлению, как таковому, но и ко многим иным регулируемым правом, отраслям жизни термин «режим» используется, как правило, понятийно, включая в себя целую совокупность мер. Более того, определенные совокупности этих мер прямо именуется режимами [3, с. 12]. В свою очередь С.М. Петров определяет административно-правовой режим как комплекс государственно-управленческих мер [2, с. 28].

В контексте рассматриваемой проблемы установление и поддержание СКАПР пересечения Государственной границы осуществляется через систему мер, реализуемых уполномоченными субъектами. Такие меры целесообразно рассматривать как совокупность установленных законодательством и выработанных практикой взаимосвязанных действий, осуществляемых уполномоченными подразделениями ОПС и иных государственных органов, и принимаемых ими в связи с этим решений во взаимодействии с сотрудниками уполномоченных государственных органов, иных организаций, и другими лицами, которые направлены на установление и поддержание СКАПР пересечения Государственной границы, либо прекращение его действия.

В соответствии с подходами, сложившимися в юридической науке, а также в сфере обеспечения национальной и пограничной безопасности, представляется, что меры, реализуемые в рамках СКАПР пересечения Государственной границы, могут быть представлены в виде следующей системы:

1) правовые меры:

– данные меры целесообразно рассматривать как совокупность требований нормативных правовых и иных актов законодательства, связанных с пересечением Государственной границы, и действий, направленных на их реализацию;

– подсистему таких мер целесообразно дифференцировать на две группы: общеправовые меры (направлены на создание условий для управляемого пересечения Государственной границы, обеспечения пограничной безопасности и представляют собой совокупность положений законодательства о пересечении Государственной границы); специально-правовые меры (ориентированы непосредственно на регулирование деятельности ОПС и иных уполномоченных РОГУ в этой сфере);

2) организационные меры:

– такие меры целесообразно определять как совокупность действий, осуществляемых ОПС и направленных на формирование и поддержание функционирования деятельности по пропуску через Государственную границу лиц, транспортных средств и товаров;

– к таким мерам целесообразно относить: организационно-распорядительные меры; организационно-исполнительные меры;

3) материально-технические меры – подобные меры целесообразно рассматривать как совокупность действий, осуществляемых ОПС и уполномоченными РОГУ, и принимаемых при этом решений, которые направлены на развитие и поддержание функционирования пунктов пропуска, их логистической инфраструктуры, а также на установление и поддержание режима в пунктах пропуска;

4) информационно-программные меры – в качестве таких мер целесообразно рассматривать совокупность действий, осуществляемых уполномоченными субъектами, и принимаемых при этом решений, которые направлены на обеспечение функционирования баз данных, доступа к информационным системам и защиту информационных активов;

5) специальные меры – данные меры целесообразно определять как совокупность действий, осуществляемых ОПС и РОГУ, и принимаемых при этом решений, которые направлены на создание и поддержание заданного уровня безопасности личности, общества и государства в пограничном пространстве.

Совокупность мер, реализуемых в рамках рассматриваемого режима, представляет собой последовательную систему взаимосвязанных элементов с вертикальными и горизонтальными связями. Д.Н. Бахрах, характеризуя режимные правила как элемент правового режима, однозначно определяет, что они являются сердцевиной, ядром любого режима, обеспечивая соответ-

ствие деятельности участников правоотношений объявленным целям и статусу носителя режима [1, с. 480].

Здесь необходимо также отметить, что рассматриваемые меры носят специальный и комплексный характер.

Специальную направленность данные меры приобретают в силу того, что без их реализации невозможно обеспечить на должном уровне осуществление государственного управления в области пересечения Государственной границы. Специальные административно-правовые режимы, как справедливо отмечают исследователи, устанавливаются в случае, когда иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок (обеспечить безопасность, охрану, нормализовать обстановку), добиться необходимого правового состояния социального объекта, что достигается с помощью таких средств, как дополнительные запреты и обязывания; специальные административные меры, направленные на установление и поддержание режимных правил, – государственная экспертиза, государственный мониторинг, государственная регистрация, лицензирование; разрешительный способ и тип реализации прав и свобод, выполнения хозяйственной деятельности, предполагающей предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществить те или иные права; система контроля и надзора за выполнением физическими, юридическими лицами, а также должностными лицами режимных требований, к которым относятся сплошная и выборочная проверка соблюдения правил, оперативно-розыскные мероприятия, пресекающие меры и меры ответственности; организационно-техническое обеспечение установленных режимных правил, позволяющее эффективно предупреждать, выявлять и пресекать их нарушения (транспортные средства, средства связи, специальное оборудование, предназначенное для досмотра, осмотра местности и т.п.) [1, с. 484–485; 4, с. 42]. Все указанные правовые средства присущи СКАПР пересечения Государственной границы и могут быть реализованы только в рамках соответствующих административно-правовых процедур.

Кроме того, меры рассматриваемого режима носят комплексный характер, так как осуществляются на основании правовых предписаний сразу нескольких отраслей права (конституционного, международного, административного, уголовного, таможенного и др.), и направлены

на различные по своему характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования. Вместе с тем для данного СКАПР определяющими являются нормы административного права, поскольку складывающиеся в рамках такого режима отношения хотя и относятся к разным правовым отраслям, однако, как отмечает С.С. Маилян, «...в рамках очерчиваемой комплексным административно-правовым режимом структуры те же отношения облекаются в административно-правовую форму и становятся объектом административно-правового регулирования» [3, с. 79].

Таким образом ядром, обеспечивающим должное функционирование СКАПР пересечения Государственной границы, являются правовые, организационные, материально-технические, информационно-программные и специальные меры, которые разрабатываются и реализуются во взаимосвязи между собой и носят специальный и комплексный характер.

### ***3. Субъектами СКАПР пересечения Государственной границы являются уполномоченные государственные органы и их сотрудники.***

К таким субъектам целесообразно относить следующие категории юридических и физических лиц.

Во-первых, это государственные органы, уполномоченные реализовывать меры по установлению, поддержанию и прекращению рассматриваемого режима, среди которых могут быть выделены следующие подгруппы:

органы общей компетенции – Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь;

органы специальной компетенции – ОПС, таможенные органы Республики Беларусь, республиканские органы государственного управления, осуществляющие на Государственной границе санитарно-карантинный, ветеринарный и иные виды контроля, карантинный фитосанитарный контроль (надзор).

В частности, Глава государства вправе по предложению Совета Министров Республики Беларусь реализовывать следующие правовые меры – принимать решения об установлении пунктов пропуска, а также определять виды контроля, которые могут осуществляться при пересечении Государственной границы (абз. 4 ст. 4 Закона о госгранице). Государственный пограничный комитет Республики Беларусь реализует такие организационные меры, как организацию пропуска через Государственную границу физических лиц; установление

осуществления пограничного контроля и др. (абз. 6 ст. 6 Закона о госгранице).

Во-вторых, это должностные лица государственных органов, уполномоченных реализовывать меры по установлению, поддержанию и прекращению рассматриваемого СКАПР.

Так, ОПС уполномочены реализовывать такие организационные меры, как проведение личного досмотра граждан и досмотра находящихся при них вещей; осуществление досмотра транспортных средств, в том числе с помощью технических и специальных средств, в пунктах пропуска через Государственную границу, вне пунктов пропуска через Государственную границу при осуществлении пограничного контроля (абз. 5 ч. 1 ст. 19 Закона Республики Беларусь «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» [36]).

Как справедливо отмечает Д.А. Черногоров, отличительной особенностью должностных лиц в системе публичных (государственных и муниципальных) служащих является выполнение ими организационно-распорядительных функций, проявляющихся в установлении правил поведения, обязательных к исполнению иными субъектами права и направленных на реализацию компетенции соответствующего органа государственного или муниципального управления [33, с. 8]. Фактически аналогичную позицию занимает и А.А. Аникитин [34, с. 9].

Таким образом, необходимо отметить, что должностные лица государственных органов, уполномоченных реализовывать меры в области СКАПР пересечения Государственной границы, обладают всеми необходимыми полномочиями для того, чтобы отдавать распоряжения или принимать решения в отношении физических лиц, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В частности, к подобным распоряжениям могут относиться требования должностных лиц ОПС в пунктах пропуска соблюдать правила пребывания в таких местах (например, не выходить из машины, представить соответствующие документы для проверки и т.п.), а к решениям – пропустить лицо через Государственную границу либо отказать в ее пересечении.

При этом в качестве основных субъектов СКАПР пересечения Государственной границы представляется обоснованным выделять Госпогранкомитет и в целом ОПС и их уполномоченных сотрудников, в том числе должностных лиц, поскольку именно они уполномочены непосредственно осуществлять пропуск через

Государственную границу физических лиц, устанавливать порядок осуществления пограничного контроля, а также организовывать взаимодействие и осуществлять координацию деятельности других государственных органов и иных организаций в области проведения государственной пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности.

**4. Целью установления и функционирования СКАПП пересечения Государственной границы является реализация интересов личности в области выезда из Беларуси и въезда в страну, интересов общества в области развития культурного и иного гуманитарного обмена и интересов государства по защите своего суверенитета и территориальной целостности, а также создания условий для обеспечения надежного функционирования системы пересечения Государственной границы.**

Цель установления и поддержания рассматриваемого режима имеет в своем содержании два компонента.

Первый компонент связан с обеспечением реализации национальных интересов Республики Беларусь в области пересечения Государственной границы.

Как уже отмечалось, пропуск через Государственную границу включает в себя признание законности пересечения Государственной границы физическими лицами и транспортными средствами, прибывшими в Республику Беларусь, перемещения через Государственную границу товаров, ввозимых на территорию нашей страны, а также разрешение пересечения границы физическими лицами и транспортными средствами, убывающими за пределы белорусского государства, перемещения через границу товаров, вывозимых из страны (ч. 1 ст. 26 Закона о госгранице). При этом эксперты в сфере осуществления пограничного контроля конкретизируют, что процесс пропуска заключается в признании законности пересечения государственной границы физическими лицами, именно в этом и состоит правоохранительная функция подразделений пограничного контроля, которые не «решают кого пропустить через границу и кого нет», а лишь контролируют соблюдение законности ее пересечения [37, с. 5].

Фактически таким образом конкретизированы национальные интересы Республики Беларусь, реализуемые при пересечении Государственной границы, которые в соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь 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 (абз. 3 п. 4) [38].

При этом основными интересами личности в рассматриваемой области являются интересы, связанные с конституционными правами белорусских граждан, а также иностранцев (иностранцев граждан и лиц без гражданства), постоянно проживающих на территории Республики Беларусь, на выезд из Беларуси и въезд в нее (ст.ст. 11 и 30 Конституции Республики Беларусь [39]). Данные права более развернуто представлены в законах Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» (ст. 3) [40] и «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (ст. 10) [41]. В данных законодательных актах установлено, что каждый белорусский гражданин имеет право выезжать из Республики Беларусь и въезжать в Республику Беларусь и не может быть лишен такого права. При этом постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, что предполагает и право выезжать из Беларуси и въезжать в нее, которого их лишить нельзя. Справедливости ради необходимо отметить, что право на выезд белорусским гражданам может быть временно ограничено в соответствии с указанным Законом и иными законодательными актами в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (однако право на въезд в страну ограничено быть не может). Положения ст. 27 Конституции Республики Беларусь устанавливают ограничения и в правах постоянно проживающих в стране иностранцев.

Основные интересы общества, которые реализуются при пересечении Государственной границы, связаны в первую очередь с развитием международного образовательного, культурного, здравоохранительного и иного гуманитарного обмена. В частности, в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о культуре [42], граждане, которые проживают в Республике Беларусь и являются представителями национальных сообществ или выходцами из другой культурной

среды, имеют право сохранять и развивать свою национальную культуру, воспитывать детей в национальных культурных традициях, пользоваться родным языком, устанавливать культурные связи с представителями соответствующих национальных сообществ, которые проживают в иностранных государствах, если это не противоречит актам законодательства (п. 2 ст. 39). Кроме того, иностранцы могут вступать в действующие общественные объединения в сфере культуры, в том числе творческие союзы, если это предусмотрено их уставами, а также иностранные граждане могут выступать учредителями международных общественных объединений в сфере культуры, в том числе творческих союзов, которые создаются на территории Беларуси (п.п. 2, 3 ст. 40). Одновременно в соответствии с ч.ч. 1 и 2 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» религиозные организации вправе устанавливать и поддерживать международные связи и контакты, в том числе в целях паломничества, участия в собраниях и других мероприятиях, для получения религиозного образования, а также приглашать для этих целей иностранных граждан и лиц без гражданства. Религиозные объединения также имеют право в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь, приглашать иностранных граждан и лиц без гражданства в целях занятия религиозной деятельностью в соответствующих религиозных объединениях [43]. Соответственно реализация данных интересов во многих случаях требует пересечения представителями общественных организаций и объединений Государственной границы и перемещение через нее определенных видов товаров (литературы, сувенирной, аудио- и видеопродукции и т.п.).

Интересы государства в области пересечения границы связаны, в первую очередь, с противодействием правонарушениям и преступлениям, создающим угрозы пограничной безопасности, – экстремистскими проявлениями, терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств или оружия, организацией незаконной миграции и др.

Второй компонент характеризуется направленностью на обеспечение надежного функционирования системы пересечения Государственной границы.

В данном случае предполагается, что реализуемые в рамках рассматриваемого СКАПР меры позволяют установить и неограниченный период поддерживать функцию государственного

управления в области обеспечения пограничной безопасности при осуществлении действий:

1) физическими лицами по:

преодолению линии Государственной границы в пешем порядке либо на транспортных средствах;

проносу либо провозу товаров и животных через Государственную границу;

2) представителями юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по:

перемещению через Государственную границу физических лиц на транспортных средствах;

провозу через Государственную границу товаров и животных.

Таким образом, основываясь на рассмотренных признаках, представляется возможным выделить понятие специального комплексного административно-правового режима пересечения Государственной границы и определить его как *одно из основных направлений государственного управления в сфере пограничной безопасности, содержанием которого является система установленных законодательством мер, осуществляемых уполномоченными сотрудниками ОПС и иных государственных органов в целях реализации интересов личности в области выезда из Беларуси и въезда в страну, интересов общества в области развития культурного и иного гуманитарного обмена и интересов государства по защите своего суверенитета и территориальной целостности, а также создания условий для обеспечения надежного функционирования системы пересечения Государственной границы.*

Теоретическая ценность такого понятия состоит в том, что оно позволяет увязать воедино все аспекты такого многогранного и сложного явления правовой действительности, как режим пересечения Государственной границы. Его практическая значимость выражается в том, что наличие научно обоснованных положений, раскрывающих сущность и форму административно-правового режима пересечения Государственной границы, обуславливает системную и последовательную реализацию регламентирующих его юридических норм. Подобные подходы находят свое отражение в деятельности ОПС при реализации государственной пограничной политики, таким примером может служить введенный по решению Президента Республики Беларусь безвизовый режим пересечения Государственной границы для граждан Латвийской Республики, Литовской Республики и Республики Польша. С начала

2023 года 377 935 туристов из Латвийской Республики, Литовской Республики и Республики Польша въехали на нашу территорию по «безвизу» [44].

**Заключение.** Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Рассмотрение проблемы раскрытия сущности СКАПР пересечения Государственной границы имеет важное методологическое значение, так как это обуславливает последующую разработку вопросов, связанных с содержанием данного режима, системы составляющих его мер, позволяет определить эффективность и обоснованность проведения пограничного и иных видов контроля на Государственной границе, действенность обеспечения прав граждан и защиты интересов государства в данной области, ставит вопрос о необходимости формирования единого подхода к процедурам установления, обеспечения функционирования и прекращения действия такого режима. При этом необходимо использовать подходы, сложившиеся в как в науке административного права, так и теории обеспечения национальной безопасности.

2. Выделенные характерные признаки СКАПР пересечения Государственной границы позволяют раскрыть его сущность и сформулировать его понятие. Предлагается рассматривать данный режим как одно из основных направлений государственного управления в сфере пограничной безопасности, содержанием которого является система установленных законодательством мер, осуществляемых уполномоченными сотрудниками ОПС и иных государственных органов в целях реализации интересов личности в области выезда из Беларуси и въезда в страну, интересов общества в области развития культурного и иного гуманитарного обмена и интересов государства по защите своего суверенитета и территориальной целостности, а также создания условий для обеспечения надежного функционирования системы пересечения Государственной границы.

Подобный подход позволяет определить роль и место рассматриваемого СКАПР среди смежных административно-правовых режимов, а также среди средств обеспечения в целом национальной безопасности и, в частности, пограничной безопасности.

3. Рассмотрение СКАПР пересечения Государственной границы с предложенной точки зрения обуславливает необходимость выделения его как государственного средства обеспечения национальной и пограничной безопасности, обеспечивающего защиту интересов белорусского

государства на Государственной границе от соответствующих внешних и внутренних угроз, как в условиях повседневного режима пересечения Государственной границы, так и в период нарастания военной опасности и в особый период.

## Литература

1. Бахрах, Д.Н. Глава 18. Административно-правовые режимы / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский // Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – С. 477–511.
2. Петров, С.М. Общетеоретические основы административно-правовых режимов / С.М. Петров. – М.: Юристъ, 2000. – 165 с.
3. Маилян, С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью / С.С. Маилян. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2002. – 214 с.
4. Рушайло, В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / В.Б. Рушайло. – М., 2004. – 347 л.
5. Попова, Н.Ф. Специальные административно-правовые режимы: монография / Н.Ф. Попова, Н.Н. Попова. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. – 144 с.
6. Попова, Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Н. Попова; Всерос. НИИ МВД России. – М., 2005. – 27 с.
7. Румянцев, Н.В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография / Н.В. Румянцев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 167 с.
8. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / Е.С. Болтанов [и др.]; под ред. А.Ф. Ноздрачева. – М.: Ин-т законодат. и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации: Юрид. фирма «Контракт», 2017. – 528 с.
9. Саклаков, П.Н. Административно-правовой режим выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: учеб. пособие / П.Н. Саклаков, Ю.В. Морозов. – М.: Погран. акад. ФСБ России, 2006. – 119 с.
10. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008. – 704 с.
11. Рябцев, Л.М. Глава 14. Административно-правовые режимы / Л.М. Рябцев [и др.] // Административное право: учебник / Л.М. Рябцев [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2014. – С. 307–320.
12. Егоров, Д.А. Административно-правовой режим безопасности объектов использования атомной энергии: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.А. Егоров. – Минск, 2017. – 273 л.
13. Федорако, А.И. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению административно-правового режима миграции иностранцев: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.И. Федорако. – Минск, 2018. – 299 л.
14. Перевалов, Д.В. Обеспечение безопасности критически важных объектов Республики Беларусь: теоретические и правовые проблемы: монография / Д.В. Перевалов. – 2-е изд. – Минск: Ин-т погран. службы, 2017. – 375 с.
15. Ермолович, В.Ф. Административно-правовые режимы в обеспечении пограничной безопасности Республики

Беларусь / В.Ф. Ермолович, О.В. Кутилин; под общ. ред. А.А. Павловского. – Минск: Тесей, 2004. – 294 с.

16. Ермолович, В.Ф. Административно-правовые режимы в сфере Государственной границы Республики Беларусь / В.Ф. Ермолович, О.В. Кутилин, В.А. Рябоволов; под ред. В.Ф. Ермоловича. – Минск: Ин-т нац. безопасности, 2014. – 239 с.

17. Ермолович, В.Ф. Пограничный режим в системе мер обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь: теоретические, правовые и организационно-тактические аспекты: монография / В.Ф. Ермолович, В.Н. Будько. – Минск: Ин-т погран. службы, 2020. – 344 с.

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

19. Рябцев, Л.М. Глава 14. Административно-правовые режимы / Л.М. Рябцев [и др.] // Административное право: учебник / Л.М. Рябцев [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2014. – С. 532–533.

20. Перевалов, Д.В. Юридическая характеристика правовых явлений / Д.В. Перевалов // Право.by. – 2008. – № 2. – С. 131–134.

21. Алексеев, С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.

22. Баулин, Ю.В. Обстоятельства, исключающие преступность деяния / Ю.В. Баулин. – Харьков: Основа, 1991. – 360 с.

23. Тер-Акопов, А.А. Юридическая логика: учеб. пособие / А.А. Тер-Акопов. – М.: ИКФ Омега-Л, 2002. – 256 с.

24. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1976. – 580 с.

25. Спиркин, А.Г. Философия: учебник / А.Г. Спиркин. – 2-е изд. – М.: Гадарники, 2006. – 736 с.

26. Философский словарь / М.М. Розенталь [и др.]; под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. – М.: Политиздат, 1963. – 544 с.

27. Кашанина, Т.В. Правовые понятия как средство выражения содержания права / Т.В. Кашанина // Совет. государство и право. – 1981. – № 1. – С. 36–43.

28. Копнин, П.В. Философские идеи В.И. Ленина и логика / П.В. Копнин. – М.: Наука, 1969. – 484 с.

29. Язык закона / Боголюбов С.А. [и др.]; под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Юрид. лит., 1990. – 192 с.

30. Головкин, Р.Б. Понятие и конструкция правовых явлений / Р.Б. Головкин // Юрид. техника. – 2013. – № 7, ч. 2. – С. 189–193.

31. О Государственной границе Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-3: с изм. и доп. от 17.05.2021 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

32. Стариков, Ю.Н. Глава 1. Государственное управление / Ю.Н. Стариков, Д.Н. Бахрах // Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 19–43.

33. Концепция обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2018 г., № 410 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Бела-

русь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

34. Черногоров, Д.А. Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.А. Черногоров; АНО ВПО «Моск. гум. ун-т». – М., 2014. – 23 с.

35. Аникитин, А.А. Административно-правовой статус должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Аникитин; ГОУ ВПО «Вятск. гос. гум. ун-т». – М., 2014. – 26 с.

36. Об органах пограничной службы Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 2008 г., № 454-3, в ред. от 17 июля 2023 г., № 300-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

37. Порядок пропуска через государственную границу физических лиц: учеб. пособие / И.И. Бондаренко [и др.]. – Минск: Ин-т погран. службы, 2019. – 190 с.

38. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

39. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс]: с изм. и доп., принятыми на респ. референдуме 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г., в ред. Закона Респ. Беларусь от 12 окт. 2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

40. О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 сент. 2009 г., № 49-3, в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.05.2023 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

41. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3, в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.05.2023 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

42. Кодекс Рэспублікі Беларусь аб культуры [Электронны рэсурс]: 20 ліп. 2016 г., № 105-3, у рэд. Закона Рэсп. Беларусь ад 11.05.2023 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

43. О свободе совести и религиозных организациях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г., № 2054-ХІІ, в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

44. «Безвиз» продолжает пользоваться популярностью у иностранцев [Электронный ресурс]: Официальный канал Государственного пограничного комитета Респ. Беларусь. – Режим доступа: <https://t.me/gpkgovby/4070>. – Дата доступа: 13.11.2023.

*Поступила в редакцию 21.09.2023*