

- Kashina, E. A. Formation of e-government in the Russian Federation: socio-political aspect : diss. ... of candidate of polit. sciences : 23.00.02 / E. A. Kashina. — Moscow, 2009. — 155 sh.*
- 8. Солодов, В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Солодов. — М., 2007. — 136 л.*
- Solodov, V. V. Electronic government as a tool of transformation of public administration : diss. ... of candidate of law sciences : 12.00.02 / V. V. Solodov. — Moscow, 2007. — 136 sh.*
- 9. Григорьев, П. В. «Электронное правительство» в политico-административном управлении современной России : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / П. В. Григорьев. — Ярославль, 2009. — 192 л.*
- Grigoriev, P. V. «Electronic government» in the political and administrative management of modern Russia : diss. ... of candidate of polit. sciences : 23.00.02 / V. V. Solodov. — Yaroslavl, 2009. — 192 sh.*
- 10. Голосковов, Л. В. Доктрина виртуального сетевого инновационного государства / Л. В. Голосковов // Новая правовая мысль. — 2014. — № 1. — С. 41–49.*
- Goloskovov, L. V. Doctrine of virtual network innovative state / L. V. Goloskovov // New legal thought. — 2014. — № 1. — Р. 41–49.*
- 11. Демпси, Дж. Электронное правительство и его выгоды для широких масс / Дж. Демпси // Государственное управление в переходных экономиках : ежеквартальное издание программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» / Ин-т открытого о-ва. — М., 2003. — С. 24–27.*
- Dempsey, J. E-government and its benefits for the masses /J. Dempsey // Public administration in transition economies : a quarterly publication of the program «Initiative for reforming local government and public services» / Open Society Inst. — Moscow, 2003. — Р. 24–27.*
- 12. Гаврилова, Ю. А. Концептуально-правовые основы электронной России / Ю. А. Гаврилова, И. Н. Фалалеева // Вопр. Рос. и междунар. права. — 2018. — Т. 8, № 12А. — С. 7–16.*
- Gavrilova, Yu. A. Conceptual and legal foundations of electronic Russia / Yu. A. Gavrilova, I. N. Falaleeva // Questions of Russ. and Intern. Law. — 2018. — Vol. 8, № 12A. — Р. 7–16.*
- 13. Лопатин, В. Н. Информационная безопасность в электронном государстве / В. Н. Лопатин // Информационные технологии и право (Правовая информатизация — 2018) : сб. материалов VI Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 17 мая 2018 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. — Минск, 2018. — С. 39–49.*
- Lopatin, V. N. Information security in the electronic state / V. N. Lopatin // Information technologies and law (Legal Informatization-2018) : coll. of materials of the VI intern. sci. and practical conf., Minsk, 17 May 2018 / Nat. center for legal inform. of the Rep. of Belarus ; under the gen. editorship of E. I. Kovalenko. — Minsk, 2018. — P. 39–49.*

Статья поступила в редакцию 11.12.2019 г.

---

УДК 351.746.1+342.95

<http://edoc.bseu.by/>

A. Sherstobitov  
BSEU (Minsk)

## ENSURING OF TOURIST FORMALITIES BY BORDER SERVICE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

*The article analyzes the problems of ensuring tourist formalities by the border service of the Republic of Belarus. In the article is studied the complex of administrative and legal norms aimed at protecting the rule of law while crossing the state border at checkpoints by tourist groups and individual tourists and ways to ensure tourist formalities. The results of the study allow us to determine the prospects for the development of national legislation in the field of optimizing the work of border service at checkpoints of the Republic of Belarus.*

**Keywords:** administrative offenses; administrative responsibility; visa control; border guards; border service; sanitary-quarantine control; tourist formalities.

А. В. Шерстобитов  
кандидат юридических наук  
БГЭУ (Минск)

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТУРИСТИЧЕСКИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ ОРГАНАМИ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*В статье анализируются проблемы обеспечения туристических формальностей органами пограничной службы Республики Беларусь. Исследуется комплекс административно-правовых норм, направленных на охрану правопорядка во время пересечения государственной границы в пунктах пропуска туристическим группами и индивидуальными туристами и способы обеспечения туристических формальностей. Результаты исследования позволяют определить перспективы развития национального законодательства в сфере оптимизации работы органов пограничной службы в пунктах пропуска Республики Беларусь.*

**Ключевые слова:** административные правонарушения; административная ответственность; визовый контроль; органы пограничной службы; пограничный контроль; санитарно-карантинный контроль; туристические формальности.

Туризм как уникальный социально-экономический феномен занял важнейшее место в системе современных общественных отношений. С середины XX в. он получил общеизвестное признание в виде огромного количества принятых международных документов, носящих декларативный, рекомендательный характер для субъектов международного права. Поэтому несмотря на свой межгосударственный контекст туристические отношения во всех государствах регулируются нормами национального законодательства, объединяющего в себе различные отрасли права. Это связано прежде всего с вопросами государственной безопасности субъектов международного права.

Актуальной задачей, стоящей перед каждым государством в сфере регламентации туристических правоотношений, является разработка наиболее оптимального соотношения применения норм международного и национального права, направленных на качественный рост увеличения туристических потоков и обеспечение государственной безопасности, территориальной целостности, правопорядка и здоровья граждан. Система нормативных правовых актов Республики Беларусь, направленная на достижение вышеупомянутых целей, объединяет в себе правовые нормы, регламентирующие вопросы въезда и выезда туристов, перемещения товаров через границу и ответственность за нарушение данных правил участниками туристических правоотношений. Данные правила получили обобщенное название «туристические формальности» и представляют собой объект научно-правовых исследований, направленных на разработку оптимальных форм и методов регулирования общественных отношений в сфере туристической индустрии.

Туристические формальности представляют собой реализацию ряда функций государства, проявляемых в публичной деятельности уполномоченных государственных органов. Содержанием туристических формальностей является формализованная последовательность действий, осуществляемых представителями государственной власти: проверки соблюдения туристами законодательства страны, норм международного права, а также реализацией других мероприятий, вызванных необходимостью обеспечения безопасности личности, общества и государства, охраны других публичных интересов [1, с. 103].

Конференция ООН по международному туризму и путешествиям, проходившая в Риме в 1963 г. (далее — Римская конференция), приняла основополагающий между-

народный акт, закрепивший важнейшие требования, предъявляемые к комплексу туристических формальностей, и до настоящего времени не утративший своей актуальности.

Следует отметить, что в Римской конференции впервые было отражено признание права суверенных государств на установление ряда «правительственных формальностей в отношении международного туризма». Так, были выделены следующие формальности, при принятии которых следовало учитывать интересы международного туризма:

- 1) паспортный (документальный) контроль;
- 2) визовый контроль;
- 3) таможенный контроль;
- 4) валютный контроль;
- 5) эпидемиологический и санитарный контроль;
- 6) страхование иностранных граждан.

Римская конференция 1963 г. закрепила направления совершенствования национального законодательства, которые до настоящего времени являются объектом пристального внимания ученых различных отраслей современной науки. Вопросы упрощения формальностей связаны:

- с паспортами;
- визами;
- контролем за перемещением товаров;
- процедурами ввоза, вывоза и обмена валюты;
- налогами, взносами, сборами и связанными с ними процедурами;
- автомобильными путешествиями;
- медицинским обслуживанием и оказанием медицинской помощи и др.

Несмотря на рекомендации в отношении таможенных и пограничных формальностей, нормы Римской конференции закрепили суверенное право государств определять необходимые пограничные и другие формальности для иностранных граждан, въезжающих в страну, а также для граждан своей страны, выезжающих за границу. Ее рекомендации, как отмечалось, не должны противоречить задачам государства по обеспечению национальных интересов и безопасности.

В работах современных исследователей проблем в сфере туризма достаточно часто пограничные формальности являются фактором, негативно влияющим на развитие туристической индустрии. Так, К. А. Зверев в своей работе отмечает, что в условиях поступательного экономического развития и увеличения благосостояния население становится более мобильным и активнее перемещается между странами в экономических, образовательных и досуговых целях. Но часто эти процессы тормозятся бюрократическими формальностями, в том числе пограничными препятствиями [2, с. 29].

Препятствием для активизации туристических потоков, по мнению В. А. Пьянзиной и И. В. Симоновой, являются труднопреодолимые формальные барьеры [3, с. 49]. С точки зрения вышеизложенных авторов трудно согласиться в связи с тем, что заявления такого рода без конкретных примеров отрицательного действия правовых норм на развитие туристических правоотношений, без ссылок на материалы судебных споров являются распространенным штампом, применяемым в журналистике, но не допустимым в правовых исследованиях. Полагаю, что в большей степени сложность преодоления государственных границ связана с движением товаров, хозяйственной, внешнеэкономической деятельностью, и это объясняется защитой государствами своего экономического пространства. В сфере туристических отношений в настоящее время отсутствуют «труднопреодолимые формальные, пограничные преграды».

В Республике Беларусь создана и функционирует система максимального благоприятствования в сфере развития международного туризма. Действующий безвизовый порядок въезда и выезда для граждан 74 стран говорит о стремлении Беларуси к активизации туристических потоков и развитии туристической индустрии.

Современный уровень развития туристического бизнеса и повышенный интерес к туристическому потенциалу Республики Беларусь проявляется в позитивной динамике роста числа туристов, посещающих нашу страну и соответственно пересекающих государственную границу. Так, только в период с 21 по 30 июня 2019 г. в период проведения Вторых Европейских игр Беларусь посетило более 700 000 туристов, что подтверждается фактом пересечения государственной границы. Наибольшее количество туристов приезжало из России, Украины, Латвии, Литвы, Польши, а самым распространенным видом транспорта был автомобильный.

Важнейшая задача обеспечения туристических формальностей возложена на Государственный пограничный комитет Республики Беларусь, который осуществляет пограничный контроль, объединяющий в себе два вида формальностей — паспортную и визовую. Кроме этого, на органы пограничной службы возложена первичная функция осуществления санитарно-карантинного контроля — санитарно-карантинная формальность.

Выполнение данных функций опосредованно закреплено в Законе Республики Беларусь «Об органах пограничной службы Республики Беларусь». Так, среди основных задач органов пограничной службы (далее — ОПС) можно выделить такие, как обеспечение пограничной безопасности; предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, создающих угрозу пограничной безопасности; осуществление пропуска через Государственную границу граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также товаров в пунктах упрощенного пропуска через Государственную границу.

ОПС в пределах своей компетенции обязаны осуществлять комплекс мер по борьбе с незаконной миграцией, организованной преступностью и терроризмом; контролировать соблюдение гражданами и организациями режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу; осуществлять пропуск через Государственную границу граждан в пунктах пропуска через Государственную границу; предупреждать и пресекать въезд в Республику Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, которым в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами запрещен въезд в Республику Беларусь, а также выезд граждан, право на выезд которых из Республики Беларусь временно ограничено.

Актуальность выделенных задач и обязанностей ОПС и их применимость к обеспечению туристических формальностей подтверждается «Концепцией обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы», утвержденной Указом Президента Республики Беларусь № 410 от 16 октября 2018 г. Так, в ней обозначены внешние пограничные опасности на уровне рисков и вызовов, которым противопоставлена деятельность ОПС. К ним относятся:

- использование территории Республики Беларусь для транзитного следования лиц, причастных к террористической и другой экстремистской деятельности, незаконным вооруженным формированиям, международным преступным группам, а также незаконного перемещения средств совершения актов терроризма и иной противоправной деятельности;
- усиление миграционных потоков и увеличение количества каналов незаконной миграции через территорию Республики Беларусь.

Одними из угроз пограничной безопасности являются:

- ограничение транзитных возможностей и привлекательности Республики Беларусь;
- обострение санитарно-эпидемиологической и экологической обстановки на приграничной территории, вызванное трансграничными процессами.

Анализ данных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о значимости действующих в Республике Беларусь пограничных формальностях, направленных на

обеспечение пограничной безопасности в целом и создание условий для привлекательности нашего государства в сфере туристической индустрии. Именно безопасные условия существования государства являются индикатором предъявляемых требований к пограничным формальностям. Следует согласиться с точкой зрения Е. В. Козловского, что в теоретическом аспекте порядок въезда иностранных граждан в ту или иную страну и связанная с этим степень «жесткости» или «мягкости» туристических формальностей зависит от интересов самого государства в аспекте ее безопасности, общественного правопорядка, а также прав и свобод граждан [1, с. 105].

Полагаю, что паспортный и визовый контроль, осуществляемый ОПС, регламентирован на достаточно высоком уровне и деятельность государственных органов в данном направлении не вызывает значительного количества вопросов и претензий, то их деятельность в части санитарно-карантинного контроля (санитарно-карантинных формальностей), еще требует проведения научных исследований и дополнительной правовой регламентации. Так, в работах, посвященных регламентации административно-правового статуса должностных лиц органов пограничной службы Республики Беларусь, отмечалось, что обеспечение санитарно-карантинных формальностей представляет собой административно-правовую деятельность, направленную на обеспечение национальной безопасности, а именно предупреждение заболеваний и распространение опасных инфекционных и массовых неинфекционных болезней (отравлений) [4, с. 378]. В то же время процессуальная деятельность уполномоченных должностных лиц ОПС в части осуществления санитарно-карантинных мероприятий не регламентирована на должном уровне и может в ряде случаев расцениваться как нарушение прав человека, а именно нарушение права на свободу передвижения и причинения материального ущерба туристам.

Санитарно-карантинный контроль ОПС осуществляется в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 542 от 28 ноября 2013 г. «О некоторых вопросах осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Республики Беларусь». В п. 1.3 закреплено, что органами пограничной службы Республики Беларусь санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь осуществляется в части визуального осмотра физических лиц и при необходимости опроса о состоянии их здоровья. А абз. 3 п. 2 гл. 2 Инструкции «О порядке действий (взаимодействия) таможенных органов Республики Беларусь, органов пограничной службы Республики Беларусь, органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор, при проведении санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь» (далее — Инструкция) обязывает сотрудников органов пограничной службы Республики Беларусь в пунктах пропуска немедленно информировать должностных лиц органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор в санитарно-карантинных пунктах, о физических лицах с подозрением на инфекционные и массовые неинфекционные заболевания (отравления), при отсутствии санитарно-карантинных пунктов — территориального органа и учреждения, осуществляющего государственный надзор, и территориальной организации здравоохранения в соответствии со схемой оповещения.

Данный документ обязывает разместить физических лиц с подозрением на заболевания в отдельных помещениях (местах), исключающих их контакт с иными физическими лицами, до прибытия должностных лиц санитарно-карантинных пунктов или должностных лиц органов и учреждений, осуществляющих госсаннадзор. В свою очередь главные санитарные врачи областей и г. Минска обязаны обеспечить проведение санитарно-карантинных мероприятий в рамках своих компетенций.

В связи с вышеизложенным актуальным является вопрос законности ограничения свободы передвижения, а именно юридически правильного оформления этого ограниче-

## 652

---

ния. Свобода передвижения, как и выбор места жительства, являются важнейшими правами человека, закрепленные в 1948 г. во Всеобщей декларации прав человека, которая является частью Международного билля о правах человека. Кроме этого, в Конституции — Основном Законе Республики Беларусь в ст. 30 зафиксировано право граждан свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно. Данное право является неотчуждаемым, и лишь в предусмотренных законодательством случаях оно может быть ограничено.

Размещение лиц с подозрением на заболевание представляет, как раз ограничение выше рассмотренных неотъемлемых прав гражданина Республики Беларусь и является задержанием физического лица. Данное задержание представляет собой административное (управленческое) поведение должностного лица, действие по своей фактической природе, именуемое задержанием, но (и это его особенность) не имеющим административно-процессуальной природы. Административное задержание физического лица в соответствии со ст. 8.2 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях состоит в фактическом кратковременном ограничении свободы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, за совершение им административного правонарушения, в доставлении его в место, определенное органом, ведущим административный процесс, и содержании в данном месте. Но в случае с реализацией ОПС функций санитарно-карантинного контроля основанием для задержания является лишь подозрение в заболевании, но не административно-правовой деликт.

Данное ограничение свободы передвижения регламентировано лишь инструктивным документом, обязательным для соблюдения только ограниченным кругом лиц и не имеющим юридически обязательной силы для граждан Республики Беларусь. В настоящее время ни один законодательный акт в форме закона в данной сфере общественных отношений не содержит норм, информирующих граждан о наличии такого рода правомочий у сотрудников ОПС.

В связи с этим полагаю целесообразным внесение в нормативный правовой акт более высокой юридической силы, чем Инструкция, дополнений о наделении ОПС правами ограничения свободы передвижения физических лиц, пересекающих государственную границу Республики Беларусь, в целях обеспечения мер, направленных на предотвращение заноса, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний среди населения.

Важным аспектом правовой регламентации рассматриваемых действий является закрепление термина «подозрение на инфекционные и массовые неинфекционные заболевания». Это приобретает особую актуальность в связи с тем, что значительное количество физических лиц, пересекающих государственную границу в пунктах пропуска, являются туристами и путешествуют в рамках заключенного гражданско-правового соглашения — договора об оказании туристической услуги. И временное ограничение их движения по подозрению в заболевании прекращает реализацию договорных отношений. Тем более что подозрение должно возникнуть у должностного лица ОПС, не имеющего медицинского образования. Соответственно при отсутствии выявления заболевания (инфекции) возникает вопрос о возмещении понесенных расходов туристом и компенсации за моральный ущерб. В связи с тем что исполнитель туристической услуги не несет в данной ситуации никакой гражданско-правовой ответственности, а должностные лица ОПС выполняли свои обязанности, то полагаю целесообразным предусмотреть ответственность за такого рода «ошибку в подозрении на заболевание» и возложить ее на органы пограничной службы.

Исходя из вышеизложенного предлагаю дополнить ст. 17 «Обязанности органов по-границной службы» Закона Республики Беларусь «Об органах пограничной службы

Республики Беларусь» нормой следующего содержания: ...обязаны обеспечивать в пределах своей компетенции санитарно-карантинные мероприятия в отношении лиц, пересекающих государственную границу в пунктах пропуска; а ст. 18 «Права органов пограничной службы» дополнить нормой следующего содержания: ...имеют право применять административно-предупредительные меры, в части кратковременного ограничения свободы передвижения физических лиц с подозрением на инфекционные и массовые неинфекционные заболевания.

Также необходимо внести изменение в п. 2 гл. 2 Инструкции следующего содержания: «Сотрудниками органов пограничной службы Республики Беларусь (далее — сотрудники органов пограничной службы) в пунктах пропуска осуществляется: реализация комплекса административно-предупредительных мер, в части кратковременного ограничения свободы передвижения физических лиц с подозрением на инфекционные и массовые неинфекционные заболевания (отравления) до момента прибытия должностных лиц санитарно-карантинных пунктов или должностных лиц органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор с целью проведения ими комплекса санитарно- противоэпидемических мероприятий, направленных на локализацию и ликвидацию очага инфекционного заболевания.

### Источники

1. Козловский, Е. В. Роль государства в процессе упрощения и гармонизации туристических формальностей / Е. В. Козловский // Публічне урядовання. — 2016. — № 4(5). — С. 101–109.  
*Kozlovsky, E. V. The role of state in the process of simplification and harmonization of the tourist formalities / E. V. Kozlovsky // Public ordinance. — 2016. — № 4(5). — P. 101–109.*
2. Зверев, К. А. Безвизовый режим между Россией и Европейским Союзом: проблемы и перспективы / К. А. Зверев // Манускрипт. — Т. 12, Вып. 3. — С. 29–33.  
*Zverev, K. A. Visa-free regime between Russia and European Union: problems and prospects / K. A. Zverev // Manuscript. — Vol. 12, iss. 3. — P. 29–33.*
3. Пьянзина, В. А. О роли таможенного регулирования в развитии туристской деятельности / В. А. Пьянзина, И. В. Симонова // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. — № 8 (157). — 2013. — С. 49–53.  
*Pyanzina, V. A. One the role of customs regulation in the development of tourism activities / V. A. Pyanzina, I. V. Simonova // Bull. of Orenburg State Univ. — № 8 (157). — 2013. — P. 49–53.*
4. Шерстобитов, А. В. Особенности административно-правового обеспечения санитарно-карантинного контроля должностными лицами органов пограничной службы Республики Беларусь / А. В. Шерстобитов // Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення : матеріалі ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 11–12 квіт. 2019 р. — Харків, 2019. — С. 378–381.  
*Sherstobitov, A. V. Features of administrative law sanitary quarantine control by officials bodies of the border service of the Republic of / A. V. Sherstobitov // Public administration in minds of those that are reincarnation: problems and organization that legal protection : materials of the III Intern. sci. and practical conf., Kharkov, 11–12 Apr. 2019. — Kharkov, 2019. — P. 378–381.*

*Статья поступила в редакцию 20.12.2019 г.*