

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

А.И. ФЕДОРАКО

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА

*Рекомендовано Министерством внутренних дел Республики Беларусь
в качестве учебного пособия
для обучающихся в учреждениях высшего образования
Министерства внутренних дел Республики Беларусь
по специальности 1-24 01 02 «Правоведение»*

Минск
Академия МВД
2014

УДК 351.74 + 325

ББК 65.248

Ф33

Рецензенты:

начальник Департамента по гражданству и миграции

МВД Республики Беларусь *А.Ю. Бегун*;

начальник кафедры административной деятельности

Могилевского высшего колледжа МВД Республики Беларусь *О.Ч. Яковицкий*

Федорако, А.И.

Ф33

Органы внутренних дел в реализации института миграции и убежища : учеб. пособие / А.И. Федорако ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2014. – 203, [1] с.

ISBN 978-985-427-867-4.

Отражены теоретические и правовые аспекты миграции населения, рассмотрены международные стандарты и национальное законодательство в сфере миграции, правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике, институты гражданства и убежища, меры принуждения за нарушение миграционного законодательства, а также компетенция и основные направления практической деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, убежища и гражданства.

Рассчитано на курсантов Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, а также студентов юридических факультетов, аспирантов, преподавателей и практических работников, занимающихся вопросами миграции, убежища и гражданства.

351.74 + 325 УДК

65.248 ББК

ISBN 978-985-427-867-4

© УО «Академия Министерства внутренних дел
Республики Беларусь», 2014

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Человечество с момента своего появления находится в постоянном движении: естественном (люди рождаются, стареют, умирают), социальном (меняют свой социальный статус, профессию, сферу деятельности), миграционном (совершают пространственные перемещения). Но именно благодаря миграции произошло расселение человека из его прародин в Восточной Африке. Облик современного мира является иллюстрацией результатов миграционных процессов.

Различают следующие этапы миграционного движения населения мира.

1. Великое переселение народов охватывает период с IV до XIII в. (окончание татаро-монгольского нашествия).

В 375 г. в Римской империи подняли восстание беженцы-готы. В VII–IX вв. в результате опустошительных вторжений викингов в Британию около 40 тыс. островитян перебрались во Францию, основали временные поселения и смешались с местным населением. В то же время начались арабо-исламские завоевания. Славянские племена заселяли все большие территории, а в IX–X вв. захватили Балканский полуостров.

Мигранты появлялись не только в периоды войн. Частые эпидемии чумы вынуждали разезжаться население городов и целых областей в Европе и Азии. Но настоящее бегство началось в первой половине XIII в., когда монгольские орды прошли от Тихого океана до Средиземного моря. Сотни тысяч арабов, китайцев, русичей, персов, поляков, венгров бежали тогда в сопредельные страны, чтобы спастись от нашествия.

Основным результатом первого этапа миграционного движения является формирование современного этнического и расового состава населения Европы, части Азии и Африки, а также новых этнических общностей: англичан, французов, русских и др.

2. Великие географические открытия охватывают период с XV до середины XVII в. Основной целью открытий новых земель было присоединение их к территории своей страны и вывоз богатств, в первую очередь золота и серебра. Массового освоения территории не происходило, что не способствовало переселению населения метрополий.

К тому же крепостное право в европейских государствах препятствовало выезду населения.

В целом эпоха Великих географических открытий создала лишь предпосылки для последующих массовых переселений. С этого времени европейский тип цивилизации распространяется на всем земном шаре.

3. Эпоха капитализма охватывает период с середины XVII до середины XX в. и характеризуется резким ростом объемов миграции.

Наиболее крупным миграционным потоком в XIX–XX вв. был выезд европейцев за океан. В XIX в. эмигрировали до 30 млн человек. В начале XX в. до Первой мировой войны из Европы выехали свыше 19 млн человек. В 1914–1918 гг. миграция была прервана, а затем возобновилась и за 1918–1939 гг. эмигрировали 9 млн человек.

4. Период политических миграций охватывает время с 1933 г. до конца 1950-х гг. Политические репрессии начались в Германии почти сразу же после прихода к власти Гитлера. Выссылке в концентрационные лагеря подлежали противники режима, национальные меньшинства (евреи, цыгане). Это породило массовую нелегальную миграцию главным образом во Францию и США.

С началом военных действий в Европе миллионы людей переселялись в надежде спастись от войны. Особенно массовыми переселения были во Франции и СССР (эвакуированных с западных территорий Советского Союза насчитывалось несколько миллионов человек). Это привело к резкому росту населения в республиках Средней Азии и на Урале, где в связи с этим происходило быстрое развитие промышленности.

Кроме политических в середине XX в. были и экономические миграции. Продолжался переезд из Европы в Америку, переселение из европейских метрополий в колонии Африки и Азии. Особенно велики были экономические миграции на территории СССР. В этот период шел процесс индустриализации, освоения Сибири и Дальнего Востока.

К концу 1950-х гг. возникают новые миграции, вызванные крушением колониальной системы. Наиболее массовыми они были в Великобритании, Франции и их колониях.

Таким образом, на четвертом этапе миграции населения достигли невиданных ранее объемов и охватили почти весь мир. При этом политические миграции стали преобладающими.

5. В Новейшее время происходит глобализация процессов миграции, возникают постсоциалистические миграции. В миграции вовлекается население почти всех стран мира. Появляются основные центры притяжения мигрантов: Европа, США, Ближний Восток, Израиль. Кроме того, в 1980–1990-х гг. формируется еще несколько центров, меньших по значению и объемам миграции, но собирающих пересе-

ленцев со всего мира: новые индустриальные страны Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Мексика) и Россия. Более 20 % мигрантов выбирают Россию в надежде на то, что здесь легче получить статус беженца. При этом для проникновения в страну широко применяется такой легальный канал, как учеба (им воспользовались 30–40 % выходцев из Юго-Восточной Азии, Африки и Ближнего Востока)¹.

6. На современном этапе миграционное движение имеет огромные масштабы. По оценкам Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, сегодня в мире с населением 7 млрд человек по крайней мере 214 млн проживают за пределами стран, где они родились². Если бы все международные мигранты создали собственную страну, то по населению она занимала бы шестое место в мире.

Одним из основных центров притяжения мигрантов в настоящее время являются США. Будучи наиболее экономически развитой страной современного мира, Соединенные Штаты привлекают низкоквалифицированную и высококвалифицированную рабочую силу. Каждый год туда приезжает больше иммигрантов, чем во все остальные страны вместе взятые. Низкоквалифицированная рабочая сила направляется в США из латиноамериканских стран и стран Карибского бассейна. Высококвалифицированные работники иммигрируют в США практически из всех стран мира, включая страны Западной Европы, Латинской Америки, Россию, Индию и т. д. Приток иммигрантов в США и Канаду оценивается примерно в 900 тыс. человек в год. В США легально иммигрируют 740 тыс. человек в год и эмигрируют 160 тыс. человек. По оценкам должностных лиц и адвокатов иммигрантов, в настоящее время в Соединенных Штатах проживают от 11 до 12 млн незарегистрированных иностранцев, подавляющее большинство которых прибыли из Мексики.

Еще одним крупным центром притяжения мигрантов является Европейский союз. Страны, входящие в него, привлекают мигрантов из арабских стран Северной Африки и Ближнего Востока, африканских и азиатских стран, а также из республик бывшего СССР. Исторически сложившиеся торговые и иные связи способствуют росту иммиграции. В начале 1990-х гг. в 12 стран Европейского союза переселились более 15 млн иностранцев и членов их семей, которые составили более 4 % населения этих стран. Приток иммигрантов в Западную Европу в сере-

¹ См.: Деятельность органов внутренних дел в сфере миграции, убежища и гражданства / М.Г. Головач [и др.]. Минск : Тесей, 2009. С. 11–14.

² См.: Народонаселение мира в 2011 году : доклад Отдела информации и внешних связей ЮНФПА (Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org> (дата обращения: 14.03.2012). С. 70.

дине 1990-х гг. оценивался на уровне 180 тыс. человек в год. Особое место в Западной Европе, как в одном из центров международной миграции, занимает Германия. Сюда в 1996 г. в основном из России и Казахстана приехали 178 тыс. немецких переселенцев, в 1997 г. – 134 тыс., в 1998 г. – 103 тыс., в 1999 г. – около 100 тыс. человек. В рамках западноевропейской интеграции создан и развивается общий рынок рабочей силы, предполагающий свободу перемещения работников между странами Европейского союза.

Новый центр притяжения мигрантов – страны Ближнего Востока. Нефтеперерабатывающие страны этого региона (Кувейт, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и др.) в огромных масштабах привлекают дешевую иностранную рабочую силу. Работники приезжают из многих стран мира, но основная масса – из азиатских стран (Филиппин, Индии, Пакистана, Бангладеша). Доля иммигрантов в общей численности рабочей силы отдельных стран весьма значительна. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах она составляет 97 %, в Кувейте – 86,5 %, в Саудовской Аравии – 40 %¹.

Важным центром притяжения мигрантов является Российская Федерация. В нее въезжают граждане государств как постсоветского пространства, так и дальнего зарубежья.

Миграция населения является сложным социальным явлением, охватывающим практически все государства мира. Она приводит к количественному и качественному изменению населения того или иного региона, государства в целом, влияет на различные стороны жизни общества. Миграция населения является предметом изучения многих наук: географии, социологии, демографии, экономики, юриспруденции и др. Географы изучают ее с точки зрения пространственного перераспределения населения, демографы – изменения численности и половозрастной структуры населения, социологи – влияния на социальное развитие и социальную структуру общества, экономисты – перераспределения трудовых ресурсов и экономического развития, юристы – соблюдения требований правовых норм, охраны общественного порядка, обеспечения национальной безопасности.

Термин «миграция» имеет латинские корни (*migratio*) и означает перемещение, переселение². Однако понятия «перемещение» и «переселение» не являются идентичными. Следует отметить, что в научной среде нет единого взгляда на содержание понятия «миграция». Еще в

¹ См.: Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция : учеб. пособие. М. : Экон. фак. МГУ : ТЕИС, 2005.

² См.: Юдина Т.Н. Миграция. Словарь основных терминов. М. : Изд-во РГСУ, 2007. С. 160.

1978 г. Л.Л. Рыбаковский обращал внимание, что «в демографической науке, как, впрочем, и в других науках, изучающих миграцию, ни одно понятие не имеет столько различных трактовок, как миграция»¹. В.А. Ионцев насчитал 36 определений в отечественной и 27 определений в зарубежной литературе².

Встречающиеся в научной литературе определения миграции населения А.У. Хомра попытался объединить в три группы:

тождественны понятию «подвижность», при этом подходе миграция населения – это отраслевое, территориальное, профессиональное и социальное перераспределение;

представляют миграцию как совокупность механических, профессиональных и отраслевых перемещений;

под миграцией населения понимают любое пространственное перемещение³.

Согласно классификации Л.Л. Рыбаковского все определения миграции населения можно распределить на четыре группы, приняв в качестве классификационного признака сущностный момент.

В первой группе смешиваются два таких различных явления, как миграционный процесс и миграционный результат. Например, Н.Н. Филиппов и В.А. Суков понимают миграцию населения как его перемещение по территории страны. В более широком смысле слова она представляет отраслевое, территориальное, профессиональное и социальное перераспределение.

Ко второй группе относятся определения, не разделяющие такие разные понятия, как перемещение и мобильность. Так, Л.Л. Шамилева определяет миграцию как форму мобильности населения. Л.Л. Рыбаковский подчеркивает, что под миграцией населения следует понимать территориальное перемещение, а под мобильностью – способность к миграции, т. е. потенциальную миграционную активность.

В третьей группе происходит смешение различных видов движения, в частности миграционного и социального. Например, М.В. Курман считает, что территориальная миграция не исчерпывает всего разнообразия видов миграции населения. В содержание данного термина он включает производственную (внутриотраслевую и межотраслевую), образовательную и профессиональную миграции (характеризующие переход из одной образовательной или профессиональной группы в

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М. : Наука, 1987. С. 10.

² См.: Ионцев В.А. Международная миграция: теория и история изучения. М. : Диалог-МГУ, 1999. С. 19.

³ См.: Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев : Навукова думка, 1979. С. 5–6.

другую) и выводит обобщающее все формы миграции понятие «социальная миграция»¹.

В наиболее значительной четвертой группе к миграции населения относятся только территориальные перемещения населения. Здесь следует иметь в виду, что территориальные передвижения могут быть межпоселенными и внутрипоселенными, при этом только межпоселенные можно отнести к миграциям. Территориальные перемещения весьма разнообразны и различаются в зависимости от расстояния передвижения, статуса объектов, между которыми происходит перемещение, его сроков и целей. Подразумевая под миграцией территориальные передвижения населения, в термин «миграция населения» исследователи вкладывают самый разнообразный смысл. Неслучайно в отечественной и зарубежной литературе появилось множество прилагательных, конкретизирующих данное понятие: сезонная, маятниковая, безвозвратная, временная, челночная, постоянная, экономическая, вынужденная, добровольная, экологическая, трудовая, городская, сельская, внешняя, международная, внутренняя и т. д.²

Л.Л. Рыбаковский выделяет три возможных подхода к включению в миграцию различных видов территориального движения населения.

Во-первых, под миграцией понимается все многообразие пространственного движения населения, независимо от его характера и целей. При таком подходе к миграции относят любые переезды из одних населенных пунктов в другие, ежедневные поездки на работу и учебу, поездки в отпуск и др.

Во-вторых, в миграцию включают пространственные перемещения между населенными пунктами, которые ведут к постоянной или временной смене места жительства, а также представляют регулярное двустороннее движение между местом жительства и сферой труда или учебы.

В-третьих, к миграции относят такой процесс пространственного движения населения, который в конечном счете ведет к его территориальному перераспределению³.

Исходя из первого подхода пространственным движением населения являются эпизодическая, маятниковая, сезонная и постоянная миграции. Так, Л.Л. Рыбаковский считает, что любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности представляет собой миграцию в широком значении этого слова.

¹ См.: Курман М.В. Актуальные проблемы демографии. М.: Статистика, 1976. С. 107–108.

² См.: Ионцев В.А. Международная миграция: теория и история изучения. С. 19.

³ См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. С. 17–22.

Большинство исследователей основываются на втором подходе и в соответствии с ним выделяют три вида территориального перемещения населения: постоянную, временную и маятниковую миграции.

Представители третьего подхода считают миграцией лишь перемещения, приводящие к изменению постоянного места жительства (безвозвратная миграция). В частности, А.У. Хомра считает, что под миграцией населения следует понимать такие территориальные перемещения, которые связаны с переменой места жительства.

Многие исследователи рассматривают миграцию населения в широком и узком смысле слова. Так, например, В.И. Переведенцев в широком смысле слова миграцию населения определяет как совокупность всяких перемещений людей в пространстве, а в узком смысле – как совокупность переселений людей, т. е. таких их перемещений по территории, которые неразрывно связаны со сменой места жительства на относительно продолжительный срок¹.

По мнению Л.Л. Рыбаковского, в широком смысле слова миграция охватывает четыре вида перемещений: безвозвратные, сезонные, маятниковые и эпизодические, а в узком смысле представляет собой законченный вид территориального перемещения, завершающегося сменой постоянного места жительства².

М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев считают, что в узком смысле слова миграция населения – это безвозвратная форма межпоселенного движения населения (переселение), а в широком – переселение, маятниковая и сезонная миграции³.

В отдельных странах определение термина «миграция» было закреплено в законодательстве. В соответствии со ст. 1 закона Республики Молдова «О миграции» миграция – территориальное перемещение лиц, сопровождаемое изменением места жительства. Согласно постановлению правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414, утвердившему Федеральную миграционную программу на 1998–2000 годы, миграция – это перемещение по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства.

Следует обратить внимание, что в действующем законодательстве Республики Беларусь не дается определений таким понятиям, как «миграция населения», «международная (внешняя) миграция населения», «мигрант», «незаконная миграция», «незаконный мигрант». Лишь в

¹ См.: Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М. : Наука, 1975. С. 9.

² См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. С. 18–22.

³ См.: Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М. : Изд-во МГУ, 1989. С. 5.

законе Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» раскрывается содержание понятия «внешняя трудовая миграция». Так, в соответствии со ст. 1 данного закона внешняя трудовая миграция – выезд из Республики Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору в государстве трудоустройства, а также въезд в Республику Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору и осуществление такой деятельности в Республике Беларусь.

В настоящее время весьма актуальным является вопрос разработки и законодательного закрепления вышеуказанных понятий. Это важно не только с теоретической, но и с практической точки зрения, так как позволит обеспечить единый подход к учету и организации контроля за различными категориями мигрантов. И в первую очередь необходимо дать определение понятию «международная (внешняя) миграция населения». Так, международная (внешняя) миграция населения – это территориальные перемещения людей через государственные границы государств независимо от целей, причин, времени и дальности данных перемещений, которые приводят к изменению места их постоянного или временного пребывания и правового статуса.

Важно также определить виды миграции населения. Несмотря на высокий уровень миграционных перемещений и пристальное внимание ученых к данному явлению, их единой общепризнанной классификации не существует. Пространственные перемещения носят разнообразный характер и в зависимости от примененных целевых признаков могут быть классифицированы на различные виды.

А.У. Хомра, положив в основу классификации цели выезда, выделяет миграции производственные и непроизводственные. Производственные миграции, в свою очередь, связаны с работой в промышленности, сельском, лесном хозяйстве и других отраслях. Непроизводственные разделяются на миграции населения с целью обслуживания, потребления, отдыха. Положив в основу классификации пересечение мигрантами административно-территориальных границ, он выделяет внутрисельсоветскую, межрайонную и внутрирайонную, межгосударственную и внутригосударственную формы миграции населения. А.У. Хомра также различает миграции между селами; городами и селами; городами. Ученый разделяет миграцию трудовых ресурсов на внутриотраслевую, межотраслевую, между сферами народного хозяйства и считает, что существуют самопроизвольные и несамопроизвольные, добровольные и вынужденные, организованные и неорганизованные формы миграции населения¹.

¹ См.: Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. С. 8–10.

М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев предложили строго классифицировать миграцию населения, ограничившись тремя основными категориями: видом, типом и формой. Учитывая, что миграционные движения происходят внутри страны и между странами, они выделяют два типа миграции населения: внешнюю (межгосударственную) и внутреннюю (внутригосударственную). Во внешней миграции выделяют иммиграцию и эмиграцию. Иммиграция (от латин. *immigro* – вселяюсь) – это въезд в страну иностранцев с целью постоянного в ней проживания или длительного пребывания и, как правило, получения гражданства. Эмиграция (от латин. *emigre* – выселяюсь, переселяюсь) – это выезд из одной страны в другую на постоянное проживание (иногда на неопределенно длительное время), как правило, с изменением гражданства¹. Основными видами миграции ученые считают переселение (безвозвратная, стационарная миграция), сезонную и маятниковую миграции. По форме они разделяют организованные и неорганизованные миграции².

Несомненно, такой подход является шагом вперед в научном осмыслении миграционных перемещений. Данная классификация миграции населения позволяет отразить разнообразные территориальные перемещения во взаимосвязанной иерархической системе. Однако невозможно считать классификацию исчерпывающей, так как в ней не учтены другие существенные критерии: причины, мотивы, законность миграционных перемещений и др.

Если в качестве классификационного признака рассматривать причины миграционных перемещений, то миграция населения подразделяется на экономическую, политическую, экологическую, рекреационную, родственную, этническую и др.

Причинами экономической миграции являются низкий уровень жизни, желание заработать. К ней относятся трудовая и челночная миграции. Они отличаются тем, что трудовой мигрант продает свой труд в государстве въезда, а челнок в таком государстве лишь приобретает товар, который продает на родине. В свою очередь, трудовая миграция подразделяется на миграции низкоквалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы. Трудовая миграция играет все возрастающую роль в общем потоке международных миграций. В настоящее время уже практически все страны мира участвуют в международном обмене трудовыми ресурсами в качестве импортеров и экспортеров рабочей силы. По данным Международной организации труда, в конце

¹ См.: Юдина Т.Н. Миграция. Словарь основных терминов.

² См.: Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология.

XX в. в мире насчитывалось в общей сложности не менее 120 млн легальных трудовых мигрантов и членов их семей¹.

Политическая миграция происходит из-за различного рода преследований, а также чрезвычайных ситуаций политического характера (войны, революции, вооруженные столкновения, политические депортации и т. д.).

Экологическая миграция вызывается катастрофическим состоянием окружающей среды в отдельном регионе Земли (наводнение, опустынивание, радиационное заражение территории и т. д.).

Родственная миграция – это миграция по семейным обстоятельствам. Она связана, как правило, с воссоединением семей.

Рекреационная миграция – это территориальные перемещения в целях отдыха или туризма.

Этническая миграция – это территориальное перемещение отдельных народов, этнических групп на свою историческую родину (переезд немцев в ФРГ, евреев в Израиль) или их выселение с нажитых земель (переселение крымских татар, чеченского народа во времена СССР).

Миграция населения по продолжительности отсутствия мигранта в местах выхода и по продолжительности пребывания его в местах вселения может быть долговременной (безвозвратной) и кратковременной (сезонной и другого временного порядка).

В зависимости от мотивов перемещения можно выделить добровольную и вынужденную миграции. Добровольная миграция – это перемещение людей в пространстве по собственной воле. При вынужденной миграции перемещение осуществляется в силу чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни или здоровью человека. Ее непосредственными причинами являются индивидуальное преследование, войны, всеобщее насилие, серьезные нарушения прав человека, пытки и т. д.

С точки зрения соблюдения требований миграционного законодательства миграция может быть законной и незаконной. Несмотря на активное использование термина «незаконная миграция» в международном праве, национальное законодательство не содержит его четкого определения. Вместе с тем незаконная миграция – это миграция, которая происходит в нарушение требований правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Следует также обратить внимание на разнообразие терминов, используемых на международном и национальном уровнях для обозна-

¹ См.: Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. Вена : МОМ : МОТ : ОБСЕ, 2006.

чения людей, которые въезжают в страну или находятся в ней без соответствующего разрешения властей. Их именуют незаконными мигрантами, нелегальными мигрантами, мигрантами с незаконным статусом, лицами с неурегулированным статусом и др. На международном уровне предпринимались попытки выработать единый термин для данной категории лиц. Так, на Международной конференции по народонаселению и развитию в 1994 г. было предложено использовать термин «лица без документов». Однако его нельзя считать удачным, так как незаконным может стать мигрант, который въехал с соблюдением всех требований законодательства, но не выехал из страны по истечении разрешенного срока пребывания. На Международном симпозиуме по миграции в Бангкоке в 1999 г. рекомендован к использованию термин «лицо с неурегулированным статусом». Он более точно определяет правовое положение данной категории лиц.

В соответствии со ст. 1 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (1998) незаконными мигрантами являются граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством. Следует обратить внимание, что согласно соглашению граждане государств – участников СНГ, въехавшие или выехавшие с территории Республики Беларусь с нарушением установленных правил, не подпадают под понятие «незаконные мигранты». Вместе с тем нельзя признать законным мигрантом гражданина государства – участника СНГ, въезжающего в Республику Беларусь без национального паспорта или документа, его заменяющего, либо пересекающего государственную границу вне пунктов пропуска (при их наличии). Иногда незаконными мигрантами ошибочно считаются лица, которые находятся в стране законно, однако занимаются незаконной трудовой деятельностью.

Наиболее приемлемым для обозначения рассматриваемой категории лиц является термин «незаконный мигрант». Во-первых, нарушение требований законодательства происходит в ходе пространственного перемещения, а во-вторых, сущностью данных нарушений является неисполнение правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих основания и порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства. Таким образом, незаконный мигрант – это иностранец, нарушивший установленные правила въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда принимающей страны.

Ни в одной стране мира нет точных данных о находящихся в ней незаконных мигрантах, так как они избегают учета ввиду возможного применения к ним мер принуждения. Численность их может быть оценена только с той или иной степенью достоверности. По данным Международной организации труда, незаконные мигранты составляют от 10 до 15 % общего объема миграционных потоков¹. По оценке экспертов, в США находится более 5 млн незаконных мигрантов, во Франции и Германии – более 4 млн, в России – 4–5 млн².

Незаконная миграция осуществляется в различных формах. Небольшая ее часть носит неорганизованный характер. В основном же незаконная миграция контролируется организованной преступностью. Незаконный ввоз мигрантов является международным преступным бизнесом с высокой прибылью и малым риском. Он занимает третье место по прибыльности после торговли оружием и наркотиками. Стоимость перемещения незаконного мигранта зависит от расстояния до страны назначения, вида транспорта, типа используемых документов, организационного обеспечения и т. д. Так, нелегальная переправка из Китая в США морским путем обходится мигрантам в 25–30 тыс. долларов США. За переправку нелегалов из Афганистана, Вьетнама, Индии и других стран Азии в Европу посредники получают около 4–5 тыс. долларов США.

Незаконная миграция представляет серьезную угрозу национальной безопасности. Она способствует проникновению в государство членов экстремистских организаций и, следовательно, усилению террористической угрозы, формированию организованных преступных группировок на этнической и межэтнической основе, оттоку денежных средств в экономику государств – миграционных доноров, снижению налоговых поступлений в бюджеты разного уровня, росту коррупции среди государственных должностных лиц, что представляет собой угрозу финансово-экономической системе государства, а также нормальному функционированию государственных органов власти. Полученная преступными группировками от незаконного ввоза мигрантов прибыль может инвестироваться в дальнейшее расширение данного бизнеса и в другие виды преступной деятельности. Незаконные мигранты, не располагающие необходимыми суммами для оплаты услуг контрабандистов, часто становятся наркокурьерами либо подвергаются трудовой эксплуатации.

Особенностью современной международной миграции является высокий уровень незаконной миграции. Это связано с действием вытесняющих факторов в странах происхождения мигрантов (бедность,

¹ См.: Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. С.185.

² См.: Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция : учеб. пособие. С. 156.

безработица, кризис и т. д.) и притягивающих факторов в странах назначения (высокий уровень оплаты труда, возможность трудоустройства, безопасность и т. д.). Также существующие рамки и механизмы законной миграции не позволяют решить проблемы дефицита трудовых ресурсов в странах с развитой и растущей экономикой. Во многих странах, куда стремятся попасть мигранты, рынки труда способны поглотить большое число незаконных трудовых мигрантов. Поэтому наличие возможностей трудоустройства и готовность работодателей нанимать незаконных мигрантов – важнейшие факторы, способствующие росту незаконной миграции. Кроме того, следует учитывать, что преступные группировки, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов и получающие от этого огромные доходы, заинтересованы в увеличении масштабов такой деятельности.

Разнообразные виды и формы миграции населения имеют неодинаковую социальную и экономическую значимость. Так, постоянная миграция изменяет численность и состав постоянного населения. Маятниковая миграция не изменяет численность и состав постоянного населения, однако влияет на обеспечение предприятий рабочей силой¹.

Следует обратить внимание, что между различными видами территориальных перемещений не существует абсолютной обособленности: один вид миграции может превратиться в другой. Так, трудовой мигрант, выехавший на временную работу в иностранное государство, может со временем получить разрешение на постоянное проживание, т. е. временная миграция может превратиться в постоянную.

Миграция населения – это не просто перемещение людей в пространстве, а сложный социальный процесс. И как любой процесс, миграция представляет собой совокупность явлений одного порядка. Особенностью миграционного процесса является наличие последовательно сменяющихся стадий. Первая стадия – возникновение причин и условий для миграции, определяющих ее характер; вторая стадия – выезд из своей страны, перемещение через транзитные страны и въезд в страну назначения; третья стадия – размещение в стране, трудоустройство, интеграция в принимающее общество, получение гражданства или возвращение на родину. Все этапы миграционного процесса тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Понимание миграции как сложного социального процесса, затрагивающего различные сферы общественной жизни отдающих и принимающих стран, очень важно для правильного функционирования механизма управления миграционными процессами.

¹ См.: Попова А.Х., Абаева Ф.Х., Чапек В.Н. Методологические особенности изучения миграции населения : учеб. пособие. Орджоникидзе : ООГУ, 1986. С. 17.

Миграция населения совершается под воздействием целого ряда факторов, имеющих сложный и многообразный характер. Их можно объединить в несколько групп:

1) объективные факторы:

выталкивающие факторы в странах происхождения мигрантов (бедность, голод, низкий уровень жизни и заработной платы, перенаселение развивающихся стран, высокий уровень безработицы, экологические катастрофы, войны, конфликты, преследования и т. д.);

притягивающие факторы в странах назначения (более высокий уровень жизни и оплаты труда, огромные потребности экономик развитых и активно развивающихся стран в трудовых ресурсах, возможности трудоустройства, безопасность, дефицит собственных трудовых ресурсов в развитых странах, благоприятные природно-климатические условия и т. д.);

информационные факторы (высокий уровень информационных технологий, интернет, СМИ);

коммуникационные факторы (развитость транспортного сообщения между странами, низкие затраты на транспорт и связь);

2) субъективные факторы:

психологические установки, ценностные ориентации;

наличие потребностей (стремление трудоустроиться, улучшить свое материальное состояние, самореализоваться, познакомиться с миром, повысить уровень образования, воссоединиться с семьей и т. д.) и невозможность их удовлетворения без миграции;

наличие личных контактов за рубежом, миграционного опыта и др.

Если факторы рассматривать как совокупность условий, воздействующих на принятие человеком решения о миграции, то причина – это именно то, что непосредственно вызывает такое решение. Она представляет собой результат взаимодействия объективных факторов и субъективных потребностей мигранта.

Миграционные перемещения являются ответной реакцией на потребности мировой экономики, различия в условиях и уровне жизни в развитых и развивающихся странах, неблагоприятные факторы окружающей среды, нестабильную социально-политическую обстановку и т. д. По данным Генерального секретаря ООН, около 1 млрд человек страдают от недостатка пищи и воды. К сожалению, разница в доходах на душу населения между богатыми и бедными странами продолжает увеличиваться. Так, средний уровень валового внутреннего продукта в мире составляет 10,5 тыс. долларов США в год на человека. Но если средний уровень валового внутреннего продукта в Люксембурге – 81 тыс. долларов США в год на человека, в Германии – 40 тыс. долларов США в год на человека, то в Зимбабве – 200 долларов США в год на человека. 26 % населения мира проживает менее чем на 1,25 доллара США в день,

т. е. живет ниже черты бедности. Доля такого населения в развитых странах составляет 1 %, а в странах Африки – 53 %¹.

Кроме того, в настоящее время происходит сокращение и старение населения в развитых странах и его быстрый рост в развивающихся. По данным ООН на 2011 г., в развитых странах проживает 1,2 млрд человек, в развивающихся – 5,8 млрд. Численность мирового населения, которая превысила в настоящее время 7 млрд человек, ежегодно повышается примерно на 84 млн человек, причем 97 % этого прироста приходится на развивающиеся страны. В Европе, Японии смертность превышает рождаемость. При сохранении нынешних тенденций к 2050 г. население Европы сократится на 42 млн человек, а в развивающихся странах население увеличится более чем на 2 млрд человек².

Интенсивные миграционные процессы стали одним из важнейших факторов, влияющих на национальную безопасность, политику, экономическое развитие, этнокультурный состав населения и демографическую ситуацию государств. Миграция населения влечет наступление положительных и отрицательных последствий. Для мигрантов положительными последствиями являются получение новых профессиональных знаний и навыков, более высокого дохода, что позволяет им поддерживать свою семью на родине, знакомство с миром, расширение кругозора. Для принимающей страны таким последствием становится удовлетворение потребностей экономики в дешевой рабочей силе, в том числе заполнение вакансий на тяжелых, грязных, вредных работах. Привлечение трудовых мигрантов позволяет развивать производство, увеличивать валовой внутренний продукт, обеспечивать высокую конкурентоспособность предприятий ввиду сравнительно низкой стоимости рабочей силы. Многие исследователи отмечают, что принимающие мигранты страны получают чистую прибыль, т. е. мигрант отдает принимающей стране больше, чем получает в виде социальных благ. Миграция является также важным источником восполнения потерь населения в развитых странах. Что касается стран происхождения мигрантов, то в результате миграции снижаются демографическое давление, уровень безработицы и социальные издержки, а поступающие денежные переводы позволяют улучшить благосостояние населения. По мнению В.А. Ионцева, международная миграция населения выступает одним из факторов улучшения генетического фонда человечества, что достигается в результате перемешивания наций и народностей. Вместе с тем именно миграция способствует распространению ряда опасных заболеваний (СПИДа, гепатита и др.). Кроме того, в странах

¹ См.: Народонаселение мира в 2011 году : доклад Отдела информации и внешних связей ЮНФПА (Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения).

² См.: Народонаселение мира в 2010 году : доклад Отдел информации и внешних связей ЮНФПА (Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org> (дата обращения: 14.03.2012).

назначения в местах большой концентрации мигрантов наблюдается рост социальной напряженности, усиление расовой и национальной вражды, так как обостряется конкуренция на национальных рынках труда, происходит уменьшение заработной платы местных работников. Массовое привлечение низкоквалифицированной иностранной рабочей силы сдерживает процесс модернизации экономики, не позволяет повысить производительность труда. Для стран происхождения актуальна проблема выезда высококвалифицированных кадров.

К числу негативных сторон протекающих в настоящее время миграционных процессов следует также отнести:

- формирование направленности иммиграционных потоков на отдельные регионы государств в соответствии с устремлениями иностранцев без учета национальных интересов самих государств;

- наличие значительного количества незаконных трудовых мигрантов, длительное время не способных найти работу из-за низкой квалификации или иных причин и решающих свои материальные проблемы путем совершения противоправных деяний либо ведущих маргинальный образ жизни;

- массовое распространение фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров;

- повышение уровня криминализации миграционных процессов, напрямую связанное с масштабностью незаконной миграции;

- сохранение тенденции к увеличению численности и повышению активности отдельных этнических землячеств, прежде всего китайского и вьетнамского, сохраняющих высокую степень закрытости и иммунитет к восприятию принятых в местах их проживания моделей поведения коренного населения;

- появление тенденции к усложнению процесса адаптации иностранных граждан к принятым в местах их пребывания поведенческим и культурным традициям населения, что связано с увеличением в иммиграционных потоках лиц молодого возраста, не имеющих опыта межнациональных контактов на бытовом уровне;

- увеличение масштабов беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних за счет детей-иммигрантов;

- усиление нагрузки на региональные сферы социального обслуживания населения, прежде всего на здравоохранение и образование;

- существование угрозы распространения на территории государств различного рода заболеваний, проявления которых в настоящее время отсутствуют или минимизированы¹.

¹ См.: О Рекомендациях по гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией : постановление Межпарламент. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 3 дек. 2009 г., № 33-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С момента обретения независимости и начала проведения политики открытости Беларусь была вовлечена в активные миграционные процессы. В настоящее время они оказывают огромное влияние на демографическую ситуацию в стране. Для Республики Беларусь характерны такие же демографические проблемы, как и для большинства европейских стран, – сокращение и старение населения. С начала 1990-х гг. демографическая ситуация в стране характеризуется устойчивой депопуляцией. Абсолютная убыль населения в 1993–2010 гг. составила свыше 750 тыс. человек. Численность населения Беларуси на 1 января 2012 г. равнялась 9468 тыс. человек. Основной причиной сокращения числа жителей Беларуси стала естественная убыль населения (т. е. смертность превышает рождаемость). Низкий уровень рождаемости обеспечивает воспроизводство населения только на 65 %. В 2010 г. суммарный коэффициент рождаемости составил 1,49 на одну женщину при необходимом для простого воспроизводства населения 2,15¹.

Существенным резервом восполнения потерь человеческих ресурсов является миграция. Миграционная ситуация в Республике Беларусь характеризуется наличием двух разнонаправленных миграционных процессов – въезд и выезд из страны. Миграционное сальдо (разница между численностью въехавших и выехавших) является положительным и за последние 10 лет составило более 84 тыс. человек. Сальдо миграции осталось положительным как со странами СНГ, так и с другими государствами. Благодаря миграционному приросту в 2010 г. на 48,5 % компенсирована естественная убыль населения страны. Положительное сальдо миграции в 2013 г. позволило компенсировать естественную убыль населения практически на 157 %. В 2013 г. на постоянное проживание в Республике Беларусь оставлено 14 198 иностранцев, свыше 53 тыс. иностранцев получили разрешение на временное проживание. Среди въезжающих в Беларусь мигрантов преобладает русскоязычное население (русские, украинцы). Основной миграционный обмен происходит со странами СНГ. Граждане, прибывшие из России, Украины и Казахстана, составляют 90 % мигрантов. По данным Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, на 1 января 2014 г. в республике постоянно проживали свыше 160 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, более 46 тыс. имели разрешение на временное проживание. В органах внутренних дел в 2013 г. были зарегистрированы более 143 тыс. временно пребывающих иностранцев, в гостиницах – свыше 496 тыс.

¹ См.: Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы : указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2011 г., № 357. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Из Беларуси выезжают чаще всего в страны СНГ (75 %). Основными странами эмиграции для наших граждан в настоящее время являются Россия, Украина, США, Германия и Израиль. При этом большинство граждан выезжают в Россию. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2013 г. из республики выбыли на постоянное жительство более 7 тыс. человек.

Интеграция Республики Беларусь в международный рынок труда сопровождается развитием внешней трудовой миграции, выражающейся в направлении белорусских граждан на работу за границу и в привлечении в нашу страну иностранной рабочей силы. В 2013 г. за рубеж по договорам и контрактам выехали более 5,7 тыс. белорусов. Большая их часть трудилась в России, США, Польше. В Беларусь трудовые мигранты прибывают из Украины, Литвы, Турции, Китая. Более 18 тыс. трудовых мигрантов работали в Беларуси в 2013 г.

Актуальной для Республики Беларусь является проблема незаконной миграции. Имея транснациональный характер, незаконная миграция оказывает негативное влияние на криминогенную обстановку, является одной из причин существования нелегального рынка труда, создает определенную напряженность в межгосударственных отношениях, а следовательно, представляет опасность для общества и государства в целом.

Основной поток незаконных мигрантов направляется через территорию Беларуси в государства Европейского союза. Однако для части из них именно Беларусь является конечным пунктом. Незаконные мигранты, задержанные в Республике Беларусь в последние годы, являются гражданами главным образом стран Африки и Азии (Афганистана, Вьетнама, Индии, Шри-Ланки, Ганы, Египта, Ирака, Пакистана, Китая и др.). По данным Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, большинство незаконных мигрантов, задержанных на территории Беларуси, выезжают вначале на вполне законных основаниях.

Для переправки незаконных мигрантов в страны Европейского союза применяются различные способы въезда и пересечения территории Республики Беларусь:

формально законный въезд в страну по национальным документам в качестве туристов, на учебу, по деловым или служебным приглашениям, по частным приглашениям, фиктивное устройство на учебу, трудоустройство, а затем выезд в страны Западной Европы;

незаконное пересечение государственной границы (вне пунктов пропуска, в тайниках, с использованием поддельных документов и т. д.).

Один из основных способов пересечения границы и незаконного пребывания – использование поддельных и похищенных паспортов, поддельных приглашений на получение белорусской визы, документов

на законное пребывание в Республике Беларусь, документов на получение виз стран Шенгенского соглашения, поддельных и похищенных виз стран Шенгенского соглашения.

Имеются оперативные данные о том, что деятельностью по незаконному ввозу мигрантов занимаются граждане Египта, Вьетнама, Ливана, Украины, России и других стран. Анализируя результаты правоохранительной деятельности, можно выделить следующие основные каналы незаконной миграции, следующие через территорию Беларуси: афганский, индийский, пакистанский, шри-ланкийский, вьетнамский, китайский, арабский, африканский. Многие незаконные мигранты из вышеназванных стран пользуются помощью национальных диаспор в странах назначения (Германии, Польше, Франции, Голландии и др.) и транзита (России, Беларуси, Украины).

По поддельным паспортам незаконные мигранты предпринимают попытки легального выезда из Республики Беларусь в страны Европейского союза. Особо активно используются средства воздушного сообщения. Переброска нелегалов через территорию республики осуществляется также автомобильным транспортом группами по три – семь человек с повышенными мерами конспирации с объездом больших городов и размещением в небольших населенных пунктах. Часто организаторы изымают у нелегалов документы, удостоверяющие личность, что затрудняет проведение работы по идентификации личности в случае задержания, а также депортацию с территории республики.

В Беларуси проводится активная работа по противодействию незаконной миграции. Оперативные подразделения, профессионально занимающиеся проблемами противодействия организованной незаконной миграции, имеются в Министерстве внутренних дел, Государственном пограничном комитете, Комитете государственной безопасности Республики Беларусь. Активная работа правоохранительных органов вынудила организаторов незаконной миграции создавать ее каналы в обход территории Беларуси. По данным Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, в 2013 г. выявлено 20 групп незаконных мигрантов общей численностью 130 человек, а в 2002 г. задержано 150 групп незаконных мигрантов общей численностью 2,1 тыс. человек.

Миграционная политика Республики Беларусь направлена на регулирование миграционных потоков в интересах социально-экономического и демографического развития Беларуси, с учетом социально-экономических условий и демографической структуры ее отдельных регионов, защиту национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, стимулирование сокращения эмиграционного оттока научно-технического, интеллектуального и творческого

потенциала из Беларуси, интеграцию мигрантов в белорусский социум, преодоление негативных последствий незаконной миграции.

В соответствии со ст. 5 закона Республики Беларусь «О демографической безопасности Республики Беларусь» одними из основных задач обеспечения демографической безопасности являются оптимизация внешних и внутренних миграционных потоков населения, содействие добровольному возвращению белорусов на этническую родину (по месту рождения), противодействие нелегальной миграции.

В целях компенсации убыли населения в белорусском законодательстве предусмотрена возможность выдачи разрешений на постоянное проживание в Беларуси иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющим основания для приобретения гражданства Республики Беларусь, а также упрощенный порядок приобретения гражданства Республики Беларусь для белорусов и лиц, ранее проживавших либо родившихся на территории Беларуси (в порядке регистрации).

Поскольку в настоящее время объемов положительного миграционного прироста недостаточно для компенсации убыли населения и трудовых ресурсов, согласно Национальной программе демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы Республика Беларусь должна перейти к целевому принципу организации миграции – возвращению соотечественников, проживающих за рубежом, привлечению иностранных специалистов для работы в приоритетных и нуждающихся в кадрах отраслях экономики, предоставлению миграционных льгот иностранным студентам и аспирантам, успешно окончившим учреждения образования страны.

В соответствии с Национальной программой демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы необходимо провести следующие мероприятия по внешней миграции: создать механизм, основанный на избирательном подходе к привлечению иммигрантов, с учетом инвестиционного и образовательного потенциала, возраста; обеспечить финансовую поддержку иностранным семьям и специалистам при переезде и в период обустройства; организовать рациональное расселение иммигрантов исходя из интересов развития регионов; разработать меры адаптации и интеграции иммигрантов в белорусское общество; использовать возможности консульских учреждений, диаспор и землячеств за границей и в Республике Беларусь для привлечения иммигрантов. В результате реализации данных мер в 2015 г. сальдо внешней миграции должно увеличиться до 60 тыс. человек, в том числе в 2011 г. – 10 тыс. человек, в 2012 – 11 тыс., в 2013 – 12 тыс., в 2014 – 13 тыс., в 2015 г. – 14 тыс. человек.

Что касается незаконной миграции, то в дальнейшем основные усилия необходимо сосредоточить на совершенствовании законодательст-

ва, регламентирующего правовое положение иностранных граждан и определяющего миграционную политику с учетом наработанной практики, опыта других государств. Миграционная политика должна расширять законную миграцию и стимулировать въезд в страну иностранных работников, в которых нуждается республика. Эффективное противодействие незаконной миграции возможно лишь при сотрудничестве с другими государствами. Республике Беларусь необходимо заключать соглашения о реадмиссии (в первую очередь с Российской Федерацией и Украиной), обмениваться информацией и проводить совместные оперативно-профилактические мероприятия с сопредельными странами. Актуальным является вопрос осуществления совместного миграционного контроля на российско-белорусской границе. Для эффективного противодействия незаконной миграции необходимо также проводить оценку ее масштабов, в том числе численности иностранцев, находящихся в стране незаконно, разрабатывать конкретные меры противодействия, повышать квалификацию сотрудников правоохранительных органов.

Рекомендуемая литература

1. Деятельность органов внутренних дел в сфере миграции, убежища и гражданства / М.Г. Головач [и др.]. Минск : Тесей, 2009. 184 с.
2. Ивахнюк, И.В. Международная трудовая миграция : учеб. пособие / И.В. Ивахнюк. М. : Экон. фак. МГУ : ТЕИС, 2005. 286 с.
3. Ионцев, В.А. Международная миграция: теория и история изучения / В.А. Ионцев. М. : Диалог-МГУ, 1999. 370 с.
4. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы : указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2011 г., № 357. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Рыбаковский, Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский. М. : Наука, 1987. 200 с.
6. Юдина, Т.Н. Миграция. Словарь основных терминов / Т.Н. Юдина. М. : Изд-во РГСУ, 2007. 472 с.

Глава 2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Миграционные процессы оказывают влияние на различные стороны общественной жизни отдающих, транзитных и принимающих государств, и поэтому актуальным вопросом является управление миграцией населения. Наиболее эффективным средством управления миграцией является правовое регулирование – воздействие норм права на поведение людей посредством юридических способов и средств в целях упорядочения и совершенствования общественных отношений¹. Если раньше правовое регулирование осуществлялось преимущественно на национальном уровне, то в настоящее время велика роль международных соглашений в области миграции. Национальное законодательство устанавливает основания и порядок въезда, пребывания, выезда иностранцев, пересечения территории страны. Однако полномочия государства по регулированию въезда, пребывания и выдворения лиц со своей территории не являются абсолютными. Обязательства, основанные на международных нормах, ограничивают полномочия государств в вопросах миграции, служат средством защиты прав человека и обеспечивают сбалансированный учет интересов мигрантов и государств². Например, государство, задерживающее иностранца, обязано проинформировать его о праве на контакт с консульской службой страны его происхождения. Право на доступ к консульской службе является общепринятой нормой международного права и закреплено в ст. 36 Венской конвенции о консульских сношениях (1963). основополагающим принципом права является превалирование международного права над национальным. Это означает, что государство не может прибегать к

¹ См.: Кучинский В.А., Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А. Общая теория государства и права : учебник / под общ. ред. В.А. Кучинского. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2006. С. 500.

² См.: Основы управления миграцией : пособие для рук. должностных лиц и практиков : в 3 т. / редкол.: Э. Ашер (гл. ред.) [и др.]. Вена : МОМ, 2006. Т. 1 : Принципы управления миграцией.

положениям национального законодательства, чтобы не исполнять обязанностей, предусмотренных международным правом.

Следует обратить внимание, что в настоящее время не существует отдельной конвенции, посвященной комплексному управлению миграцией. Международное миграционное право представляет собой совокупность международных соглашений и обязательств, принятых на себя государствами, по отдельным вопросам, связанным с миграцией. Международные договоры – это письменные соглашения, заключаемые государствами, обязывающие их действовать определенным образом или выполнять определенные обязательства. Они могут иметь различные названия: конвенция, соглашение, пакт, протокол и др. Также источником международного права являются международные обычаи. Они представляют собой общепринятую практику государств, которая признается всеми государствами в качестве норм права. Когда государства поступают определенным образом в течение длительного времени, такой порядок действий становится общепринятой практикой, и другие страны начинают следовать их примеру. Например, запрет пыток закреплен в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), однако он также является международным обычаем, и поэтому соблюдается всеми государствами независимо от того, подписали они конвенцию или нет.

В зависимости от количества государств-участников международные соглашения по вопросам миграции могут быть универсальными (имеющими глобальный масштаб), региональными (распространяющими действие на государства определенного региона) и двусторонними.

Кроме того, международные соглашения по содержанию можно разделить на следующие группы.

Первую группу образуют международные соглашения в области прав человека: Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984) и др.

Данные международные документы составляют основу международной системы защиты прав человека и гарантируют основные права человека. Так, во Всеобщей декларации прав человека (1948) провозглашены права каждого человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (ст. 3), на свободное передвижение и выбор места жительства в пределах каждого государства, на выезд из любой страны, включая собственную, и возвращение в свою страну (ст. 13), на поиск убежища от преследования в других странах и пользование этим убежищем (ст. 14) и др. Статья 12 Международного пакта о гражданских и

политических правах (1966) гарантирует право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства. Согласно Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984) никакие исключительные обстоятельства не могут быть оправданием пыток (ст. 2), и поэтому ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток (ст. 3).

Вторую группу образуют международные договоры, определяющие правовой статус иностранцев (иностранных граждан и лиц без гражданства): Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985), Конвенция о статусе апатридов (1954) и др.

В Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985) провозглашается, что лица, не являющиеся гражданами страны, имеют право на жизнь, личную неприкосновенность, на свободу мысли, мнения, совести, на равенство перед органами, отправляющими правосудие, на перевод доходов за границу и др. (ст. 5). Однако подчеркивается, что ничто в декларации не должно толковаться как узаконивающее незаконное проникновение иностранца и его присутствие в государстве, как ограничивающее право государства принимать законы и правила, касающиеся въезда и условий пребывания иностранцев, но такие законы и правила должны быть совместимы с международно-правовыми обязательствами (ст. 2).

Цель Конвенции о статусе апатридов (1954) – обеспечить апатридам (лицам без гражданства) пользование основными правами и свободами без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, религии или страны их происхождения. Конвенция закрепляет принципы равенства правовых статусов законно проживающих на территории государства апатридов и иностранных граждан.

Третью группу составляют международные договоры, направленные на решение проблемы вынужденной миграции: Конвенция о статусе беженцев (1951), Протокол, касающийся статуса беженцев (1967), Декларация о территориальном убежище (1967) и др.

Принятие данных актов связано с особо уязвимым положением вынужденных мигрантов, не имеющих защиту государств гражданской принадлежности или обычного места жительства. Когда национальные правительства преследуют своих граждан либо неспособны защитить фундаментальные права своих граждан (право на жизнь, безопасность),

бремя защиты таких лиц ложится на международное сообщество. Основой международной защиты беженцев являются Конвенция о статусе беженцев (1951) и Протокол, касающийся статуса беженцев (1967), определяющие, кто является беженцем, устанавливающие минимальные требования при обращении с лицами, ищущими убежище и получившими статус беженца, закрепляющие запрет на высылку человека в страну, где он может подвергнуться преследованию.

Четвертую группу составляют международные договоры, направленные на регулирование трудовой миграции: Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990), конвенции Международной организации труда и др.

Согласно ст. 8 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990) трудящиеся-мигранты и члены их семей могут свободно покидать любое государство, включая государство своего происхождения, а также имеют право в любое время въехать в государство своего происхождения и остаться в нем. Статьи 16 и 18 данной конвенции гарантируют трудящимся-мигрантам и членам их семей право на свободу и личную неприкосновенность, на равенство с гражданами соответствующего государства в судах и трибуналах.

Конвенции Международной организации труда направлены на претворение в жизнь следующих принципов в сфере труда: упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; упразднение детского труда; недопущение дискриминации в области труда; недопущение незаконного найма мигрантов. Данные принципы имеют универсальный характер и распространяются на всех людей, в том числе на трудящихся-мигрантов, независимо от того, являются ли они временными или постоянными, законными или незаконными. Например, Конвенция о трудящихся-мигрантах (1949) и Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975) обязывают государства принимать меры, направленные на борьбу с незаконной миграцией, против организаторов незаконной миграции, на выявление нелегальной занятости мигрантов с целью предотвращения и искоренения нарушения их прав, а также применять санкции к работодателям, нанимающим незаконных мигрантов на работу.

Пятую группу составляют международные договоры, направленные на противодействие незаконной миграции: Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000), Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000) и др.

В ст. 2 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000), подчеркивается, что его цель заключается в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним, а также в поощрении сотрудничества между государствами-участниками в достижении этих целей. В ст. 3 данного протокола дается определение незаконному ввозу мигрантов, под которым понимается обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство-участник лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории. Статья 6 протокола обязывает государства-участников признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно и с целью получить выгоду: незаконный ввоз мигрантов; деяния, совершающиеся в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов; изготовление поддельного документа на въезд (выезд) или удостоверения личности; приобретение или представление такого документа или владение им; предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем. При этом в качестве обстоятельств, отягчающих преступление, признаются деяния, которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность мигрантов, а также связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением с мигрантами.

Шестую группу составляют соглашения по вопросам гражданства: Конвенция о сокращении безгражданства (1961), Конвенция о гражданстве замужней женщины (1958) и др.

Конвенция о сокращении безгражданства (1961) направлена на предотвращение случаев непредоставления гражданства, а также на сокращение количества лиц, не имеющих гражданства. В конвенции закреплены основные принципы решения вопросов при предоставлении гражданства: государство-участник должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом (ст. 1); найденный, обнаруженный на территории государства, должен считаться рожденным на этой территории от родителей, имеющих гражданство данного государства (ст. 2); государство-участник должно предоставлять свое гражданство любому рожденному не на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом, если во время рождения этого лица кто-либо из родителей имел гражданство этого государства (ст. 4); гражданин государства-участника не

утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства чужой страны (ст. 7); государство не должно лишать никакое лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом (ст. 8), и др.

Согласно Конвенции о гражданстве замужней женщины (1958) ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из граждан договаривающегося государства и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены (ст. 1).

Седьмая группа включает нормативные правовые акты, устанавливающие порядок функционирования и полномочия международных организаций, выполняющих определенные функции в сфере миграции: Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции.

В соответствии с Уставом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев Верховный комиссар ООН по делам беженцев предоставляет международную защиту беженцам и изыскивает окончательное решение проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам для облегчения добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах. Верховный комиссар уполномочен наблюдать за выполнением государствами положений международных конвенций о защите беженцев, а также получать от правительств информацию относительно количества беженцев на их территории и их положения, а также законов и постановлений, касающихся их.

В целях развития положений универсальных международных соглашений по вопросам миграции, убежища и гражданства в различных регионах мира с учетом актуальности тех или иных миграционных процессов заключаются международные соглашения регионального уровня: соглашения в рамках Совета Европы, ОБСЕ, Европейского союза, соглашения государств – участников СНГ и др.

К ним относятся Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995), Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993), Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств (2008), Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (1998), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987), Европейское соглашение о нормах, регулирующих передвижение лиц между государствами – членами Совета Европы (1957), Европейская конвенция о

гражданстве (1997), Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992) и др.

Согласно ст. 4 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (1998) стороны осуществляют взаимодействие в области борьбы с незаконной миграцией по следующим основным направлениям: миграционный контроль; учет граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан сторон, незаконно пересекающих границы государств, незаконно пребывающих на территориях сторон, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию одной из сторон; выработка механизма по депортации незаконных мигрантов; гармонизация национального законодательства сторон в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; обмен информацией о незаконной миграции; подготовка и повышение квалификации сотрудников соответствующих органов сторон, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией. Исходя из ст. 5 данного соглашения, если незаконные мигранты прибыли на территорию одной стороны с территории другой стороны, то при наличии соответствующих доказательств об этом они подлежат передаче последней. При этом передача незаконных мигрантов осуществляется в соответствии с отдельными договоренностями сторон в этой области. Однако следует отметить, что до настоящего времени Республика Беларусь не заключила ни одного соглашения о реадмиссии, что не способствует оперативному решению возникающих при возвращении незаконных мигрантов проблем и экономии государственных средств.

Несмотря на всеобщий характер действия международного права, которое ограничивает власть государств в отдельных сферах, именно государства определяют порядок управления миграцией на своей территории. Именно национальное миграционное законодательство устанавливает условия допуска иностранцев в страну, регулирует порядок въезда, транзитного проезда и выезда из страны, порядок осуществления пограничного и иммиграционного контроля, основания и порядок выдачи разрешений на временное или постоянное пребывание в стране различным категориям иностранцев, основания выдворения (депортации) из страны, условия приобретения гражданства и другие вопросы. При формировании национального миграционного законодательства преследуются две цели: защита внутренних интересов государства и выполнение принятых международных обязательств. При этом правовое регулирование миграционных процессов должно содействовать экономическому и демографическому развитию страны, обеспечению и охране здоровья и безопасности ее жителей, упрощению порядка

въезда в страну для развития инвестиционной деятельности, торговли, туризма, науки и культуры.

Процесс формирования национального миграционного законодательства начался в нашей стране с распадом СССР, когда Беларусь оказалась вовлеченной в активные миграционные процессы. Первым правовым документом миграционного законодательства стал принятый 18 октября 1991 г. закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», который определил первичную совокупность граждан Республики Беларусь, правовые основы государственного регулирования в области гражданства, установил основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Беларуси, компетенцию государственных органов.

За последние 20 лет Республика Беларусь достигла значительных результатов в государственном управлении миграционными процессами. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, основания и порядок въезда, пребывания и проживания в стране, выезда из страны, вопросы предоставления защиты вынужденным мигрантам, внешней трудовой миграции, гражданства, основания и порядок применения мер принуждения и др. определяются в настоящее время Конституцией Республики Беларусь, международными соглашениями, законами, указами и декретами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров, Министерства внутренних дел и других органов государственного управления (исполнительной власти).

Конституция Республики Беларусь – Основной Закон Республики Беларусь, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений. Так, согласно ст. 12 Конституции Республика Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность.

Существенное влияние на регулирование миграции иностранцев в Республике Беларусь оказывают международные соглашения универсального, регионального и двустороннего характера.

Универсальные международные договоры (Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), факультативные протоколы к ним, Декларация о территориальном убежище (1967), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Конвенция о статусе беженцев (1951) и др.) содержат правила и принципы, обяза-

тельные для абсолютного большинства государств мира. Главными из них являются принципы недискриминации (соблюдение основных прав и свобод человека независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения или имущественного положения), невысылки, свободы передвижения, поиска убежища в других странах, запрет пыток, геноцида, рабства и др.

Немаловажное значение имеют региональные и двусторонние соглашения. Региональные соглашения регулируют миграционные процессы в отдельном регионе (Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых государств в борьбе с незаконной миграцией (1998) и др.). Двусторонние соглашения регламентируют правоотношения в сфере миграции на более детальном уровне (Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан (2008), Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства (2006) и др.).

Наиболее важными в сфере миграции являются законы Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О гражданстве Республики Беларусь», «О внешней трудовой миграции», «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» и др.

Нормативными правовыми актами, содержащими принципы и нормы регулирования общественных отношений в сфере миграции, являются также декреты и указы Президента Республики Беларусь. Важнейшими являются указы Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства», от 17 ноября 1994 г. № 209 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства», от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь», от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Самую многочисленную группу нормативных правовых актов, регулирующих миграционные процессы, составляют акты органов государственного управления – постановления Совета Министров Республики Беларусь, иных республиканских органов государственного управления, прежде всего Министерства внутренних дел. Данные нормативные правовые акты являются подзаконными. Они конкретизируют нормы более общего характера, содержащиеся в законодательных актах, с целью регулирования поведения субъектов общественных отношений в сфере миграции. К ним относятся прежде всего постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73 «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», от 15 июля 2010 г. № 1065 «Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь», от 19 января 2006 г. № 63 «Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь» и др. Более 30 постановлений Совета Министров и Министерства внутренних дел Республики Беларусь регламентируют вопросы, связанные с миграцией населения.

Нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере миграции можно разделить на три группы в зависимости от функциональной направленности.

Первую группу образуют нормативные правовые акты, направленные на непосредственное регулирование общественных отношений в сфере миграции: законы Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», «О гражданстве Республики Беларусь», «О внешней трудовой миграции» и др.; указ Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства» и др.; постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14 апреля 2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», от 20 января 2006 г. № 73 «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», от 3 февраля 2006 г. № 145 «Об утверждении перечня мест, для посещения которых, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней иностранным гражданам, лицам без гражданства необходимо специальное разрешение, а также госу-

дарственных органов и иных организаций, уполномоченных выдавать такие разрешения», от 3 февраля 2006 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц», от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» и др.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты правового положения иностранцев в Республике Беларусь: Кодекс Республики Беларусь об образовании, закон Республики Беларусь «О здравоохранении» и др.

Третья группа включает нормативные правовые акты, определяющие порядок функционирования и полномочия государственных органов, занимающихся управлением в сфере миграции: закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», указы Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь», от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь» и др.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим миграцию иностранных граждан и лиц без гражданства, определяющим их правовой статус, категории мигрантов, основания и порядок въезда, транзитного проезда, выезда из Республики Беларусь, режимы их пребывания и проживания, устанавливающим полномочия государственных органов в сфере миграции, а также меры принуждения за нарушение миграционного законодательства, является закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Он выделяет три категории иностранцев, находящихся на территории Республики Беларусь: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие иностранцы. В соответствии со ст. 27 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» временно пребывающие и временно проживающие иностранцы въезжают в Беларусь, выезжают из нее и осуществляют транзитный проезд (транзит) через территорию Беларуси по документу для выезда за границу при наличии визы, если иное не определено данным законом, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Нововведением является порядок въезда и выезда из Республики Беларусь постоянно проживающих иностранцев. При наличии действительного вида на жительство они въезжают в Республику Беларусь и выезжают из нее по документу для выезда за границу без визы. В рассматриваемом законе закреплён ис-

черпывающий перечень оснований для отказа иностранцу в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, а также оснований для временного ограничения права иностранца на выезд из страны. В нем определены основания для получения разрешения на временное или постоянное проживание, а также для отказа в выдаче таких разрешений и аннулирования ранее выданных разрешений. Кроме того, данный закон предусматривает меры принуждения за нарушение миграционного законодательства, в частности высылку иностранца из Республики Беларусь, которая заключается в выдворении иностранца за пределы Беларуси.

Визовые правила Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065, устанавливают виды виз Республики Беларусь и порядок их выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также порядок действий должностных лиц дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь, должностных лиц Министерств иностранных дел Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, Государственного пограничного комитета Республики Беларусь при рассмотрении обращений о выдаче виз.

Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, определяют порядок передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства, выбора ими места пребывания (места жительства) в пределах территории Республики Беларусь, а также порядок оформления иностранцами регистрации, продления срока временного пребывания в Республике Беларусь, разрешения на временное проживание в Республике Беларусь.

Правила транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 63, определяют основания и порядок транзитного проезда (транзита) иностранного гражданина или лица без гражданства через территорию Республики Беларусь.

Положение о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 144, определяет порядок рассмотрения обращений иностранцев о выдаче разрешений на постоянное проживание, а также аннулирования данных разрешений.

Особенности правового положения иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, или дополнительной защиты, или

убежища в Республике Беларусь, а также иностранцев, которым предоставлены статус беженца, или дополнительная либо временная защита, или убежище в Республике Беларусь, регулируются законом Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства», постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 апреля 2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» и др.

Нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции устанавливают формы защиты вынужденных мигрантов, основания для их предоставления, правила пребывания лиц, ходатайствующих о защите, получивших статус беженца или дополнительную защиту в Республике Беларусь, порядок предоставления временной защиты иностранцам в случае их массового прибытия в Республику Беларусь, процедуру предоставления защиты вынужденным мигрантам, порядок предоставления денежной помощи и другие вопросы.

Нормы права, регулирующие процессы внешней трудовой миграции, содержатся в законах Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», указе Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлении Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 7 июля 2011 г. № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи разрешения на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы и специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства внутренних дел Республики Беларусь» и др.

Правовое регулирование в сфере внешней трудовой миграции направлено на защиту национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, смягчение ситуации на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства белорусских граждан за границей, создание эффективной системы защиты прав трудовых мигрантов. Деятельность по трудоустройству белорусских граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Беларуси, за пределами Республики Беларусь является лицензируемой. Это необходимо для обеспечения защиты прав,

свобод и законных интересов граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, предотвращения случаев эксплуатации и торговли людьми. Разрешительный порядок привлечения иностранной рабочей силы осуществляется в интересах обеспечения приоритетного права белорусских граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, на занятие вакантных должностей.

Правовой основой государственного регулирования в области гражданства являются закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образования при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства», международные соглашения по вопросам гражданства (Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (1999), Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь (1999) и др.).

Законодательство о гражданстве определяет правовые основы, регламентирует основания и порядок приобретения, сохранения и прекращения гражданства Республики Беларусь, принятия, исполнения и обжалования решений по вопросам гражданства, определяет особые случаи изменения и сохранения гражданства, устанавливает компетенцию государственных органов, а также права и обязанности граждан Республики Беларусь в данной области.

Правовой основой функционирования системы документирования и учета граждан Республики Беларусь и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, по месту жительства и месту пребывания являются указы Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь», от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан», закон Республики Беларусь «О регистре населения», постановления Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 15 ноября 2010 г. № 364 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 5 декабря 2008 г. № 366 «О порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительными, изъятию, хранению, уничто-

жению вида на жительство в Республике Беларусь, удостоверения беженца и проездного документа Республики Беларусь, а также о формах вносимых в эти документы отметок и порядке их внесения и аннулирования», от 28 июня 2010 г. № 200 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь» и др.

Следует отметить, что миграционное законодательство Республики Беларусь в настоящее время полностью сформировано и соответствует высоким международным стандартам. Оно позволяет эффективно воздействовать на происходящие миграционные процессы, создает необходимые условия для реализации гражданами Республики Беларусь и иностранцами своих прав на свободу передвижения и выбор места жительства. Однако это не означает, что миграционное законодательство не нуждается в постоянном совершенствовании. Оно должно всегда отвечать современным вызовам.

Рекомендуемая литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности : принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 нояб. 2000 г., № 55/25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О внешней трудовой миграции : закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 225-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О гражданстве Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 1 авг. 2002 г., № 136-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан : указ Президента Респ. Беларусь, 26 апр. 2010 г., № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности : принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, от 15 нояб. 2000 г., № 55/25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией : заключено в г. Москве 6 марта 1998 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Глава 3

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Функционирование системы эффективного управления миграцией имеет огромное значение для реализации ее положительного потенциала. Первоочередной целью государственной миграционной политики Республики Беларусь является регулирование и разделение миграционных потоков, преодоление негативных последствий незаконной миграции, создание условий для реализации прав мигрантов.

С проблемой регулирования миграционных потоков Беларусь столкнулась в период развала СССР и обретения независимости. Для управления миграционными процессами в 1992 г. была создана Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь. Основными направлениями деятельности Государственной миграционной службы стали разработка и реализация нормативной правовой базы, определяющей основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам, ищущим убежище в Республике Беларусь, формирование основных направлений государственной миграционной политики. В то же время в соответствии со ст. 15 закона Республики Беларусь «О милиции» (1991) милиция была обязана выдавать гражданам паспорта, осуществлять прописку и выписку граждан, контролировать соблюдение должностными лицами и гражданами установленных законом правил паспортной системы, въезда в Республику Беларусь, выезда из Республики Беларусь, пребывания и транзитного проезда через территорию Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства. Таким образом, в республике была создана децентрализованная структура управления миграцией. Даже в системе Министерства внутренних дел Республики Беларусь вначале было две самостоятельные службы: паспортно-визовая служба и служба виз и регистрации. Основными функциями паспортно-визовой службы были выдача паспортов, прописка и выписка граждан, осуществление контроля за соблюдением правил паспортной системы. Служба виз и регистраций занималась регистрацией прибывающих в Беларусь иностранных граждан и лиц без граж-

данства, выдачей им видов на жительство и разрешений на выезд, оформлением приглашений на въезд иностранных граждан, а также осуществляла контроль за пребыванием иностранцев. Только 10 ноября 1993 г. приказом министра внутренних дел Республики Беларусь было создано управление паспортно-визовой службы.

Необходимость повышения эффективности управления миграционными потоками, усиления контроля за различными категориями мигрантов, повышения оперативности решения задач в данной сфере привела к созданию в 2003 г. централизованной системы управления миграцией. В центре данной системы находится Министерство внутренних дел Республики Беларусь и его структурные подразделения. Несмотря на то что в настоящее время в административно-правовом регулировании миграционных процессов принимают участие различные органы исполнительной власти Республики Беларусь, именно органы внутренних дел имеют самые широкие полномочия и выполняют большинство функций в данной сфере.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска Министерства внутренних дел, осуществляющий в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

В соответствии с п. 8.6 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611, одной из основных задач Министерства внутренних дел является проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере гражданства, миграции и регистра населения.

При осуществлении государственной политики в сфере гражданства и миграции Министерство внутренних дел в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством выполняет следующие функции:

- контроль за миграционными процессами, анализ их влияния на состояние общественного порядка и уровень преступности;

- разработка прогнозов развития миграционной ситуации и внесение в установленном порядке в государственные органы предложений по повышению эффективности управления миграционными процессами;

- координация деятельности органов государственного управления в области миграции и убежища, обеспечение единой государственной политики в области миграции и убежища;

обобщение практики применения законов и иных нормативных правовых актов в сфере миграции, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и заключению международных договоров, касающихся вопросов миграции и убежища;

принятие нормативных правовых актов, издание актов применения права и осуществление контроля за их исполнением;

организация централизованного информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел;

разработка и осуществление мер, направленных на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции, и другие функции.

Основным структурным подразделением Министерства внутренних дел с правами юридического лица, уполномоченным осуществлять функции в сфере гражданства Республики Беларусь и миграции, является Департамент по гражданству и миграции, образованный в соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» на базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции. Департамент по гражданству и миграции возглавляет и руководит системой подразделений по гражданству и миграции, организационно входящих в структуру главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов, управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполкомов (местных администраций). Подразделения по гражданству и миграции имеются во всех административно-территориальных единицах республики.

Департамент по гражданству и миграции в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, законами, указами и декретами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь и иными нормативными правовыми актами. В соответствии со ст. 18 закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел (Департамент по гражданству и миграции, подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел) осуществляют меры, направленные на реализацию законодательства о гражданстве и миграции, в том числе о выезде из Республики Беларусь и въезде в Республику Беларусь граждан, о передвижении и выборе ими места жительства, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, о предоставлении статуса беженца или убежища на территории Республики Беларусь.

Департамент по гражданству и миграции непосредственно и через подчиненные подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел не только выполняет отдельные функции в сфере миграции и гражданства, но и, как специализированное структурное подразделение Министерства внутренних дел Республики Беларусь, разрабатывает и осуществляет меры, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции, осуществляет правоприменительные функции, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Подчеркивает важную роль Департамента по гражданству и миграции в реализации государственной миграционной политики тот факт, что его начальник назначается и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь по представлению министра внутренних дел.

Согласно п. 6 Положения о Департаменте по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268, основными задачами Департамента по гражданству и миграции являются:

- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию законодательства о гражданстве Республики Беларусь, о выезде из Республики Беларусь и въезде в Республику Беларусь граждан, о передвижении и выборе ими места жительства, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, о предоставлении статуса беженца, дополнительной или временной защиты либо убежища в Республике Беларусь, о внешней трудовой миграции, регистре населения;

- совершенствование правового регулирования вопросов гражданства, миграции и регистра населения;

- организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в Республике Беларусь, противодействие незаконной миграции;

- организация научных исследований по проблемам миграции;

- обеспечение учета физических лиц, оперативное обеспечение государственных органов, иных организаций, нотариусов и физических лиц достоверными и актуальными персональными данными физических лиц, содержащимися в регистре населения;

- обеспечение информационного взаимодействия и сотрудничества государственных органов и иных организаций, в том числе в ходе межгосударственного и международного информационного обмена.

В соответствии с вышеназванными задачами функциями Департамента по гражданству и миграции являются:

- обеспечение исполнения законодательства о гражданстве, миграции и регистре населения;

внесение в установленном порядке с учетом международного опыта регулирования миграционных процессов и социально-экономической ситуации в Республике Беларусь предложений по вопросам гражданства, формирования государственной миграционной политики и единого информационного пространства в Республике Беларусь, противодействия незаконной миграции;

осуществление методического и организационного руководства подразделениями по гражданству и миграции главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов, управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполкомов (местных администраций), а также контроля за их деятельностью;

обобщение практики применения законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам гражданства, миграции и регистра населения, внесение в установленном порядке предложений по их совершенствованию;

взаимодействие в установленном порядке с правоохранительными органами Республики Беларусь и других государств по вопросам предупреждения правонарушений в сфере миграции;

организация деятельности органов внутренних дел по контролю за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, проведение мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции;

организация адресно-справочной работы, выдача гражданам документов, удостоверяющих или подтверждающих их личность, формирование соответствующих учетов по направлениям деятельности Департамента по гражданству и миграции;

создание условий для бесперебойного внесения государственными органами и иными государственными организациями персональных данных физических лиц в регистр населения, их актуализации, осуществление исключения, хранения, восстановления персональных данных физических лиц, выполнение других функций регистрирующей службы, предусмотренных законодательными актами;

принятие мер по предотвращению и пресечению незаконной внешней трудовой миграции;

ведение учета трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов;

принятие совместно с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь участия в разбирательстве случаев нарушения прав трудящихся-эмигрантов, являющихся гражданами Республики Беларусь или лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь;

выдача разрешения на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы;

осуществление в установленном порядке взаимодействия с международными организациями по вопросам гражданства, миграции и регистра населения;

участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере гражданства, миграции и регистра населения;

выступление в соответствии с делегированными Министерством внутренних дел полномочиями в качестве представителя заказчика по производству работ, предусмотренных миграционными программами, соглашениями с международными организациями, а также по техническому и методическому обеспечению деятельности Департамента по гражданству и миграции;

организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников и гражданского персонала Департамента по гражданству и миграции, проведение семинаров, совещаний, учебных сборов, научно-практических конференций по вопросам гражданства, миграции и регистра населения;

рассмотрение в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, обращений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц;

выдача подразделениям по результатам рассмотрения обращений, авторы которых не удовлетворены результатами их рассмотрения данными подразделениями, обязательных для исполнения предписаний о надлежащем решении изложенных в обращении вопросов – при наличии оснований для положительного решения этих вопросов;

осуществление проверок соблюдения в подразделениях порядка рассмотрения обращений, ведения и хранения книг замечаний и предложений, а в случаях, предусмотренных законодательством, организация выездных проверок работы с обращениями;

направление руководителям подразделений по каждому случаю ненадлежащего рассмотрения подразделениями обращений представлений о привлечении должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений, к дисциплинарной ответственности;

осуществление иных функций в соответствии с законодательством.

Департамент по гражданству и миграции для выполнения своих задач и функций имеет следующие полномочия:

вносить на рассмотрение Министерства внутренних дел предложения по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента по гражданству и миграции, в том числе проекты нормативных правовых актов;

принимать в установленном порядке решения о приостановлении, прекращении, продлении срока рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса

беженца и (или) дополнительной защиты в Республике Беларусь, о продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, о воссоединении либо об отказе в воссоединении семьи, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, а также об отмене данных решений;

создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке организации, утверждать их уставы, вносить предложения в соответствующие государственные органы по вопросам распоряжения государственным имуществом, закрепленным за такими организациями, осуществлять контроль за использованием данного имущества;

привлекать на договорной основе организации и отдельных специалистов для консультаций и изучения проблем в сфере гражданства, миграции и регистра населения, для подготовки в этой области проектов нормативных правовых актов;

запрашивать и получать в установленном порядке от государственных органов и иных организаций информацию по вопросам, входящим в компетенцию Департамента по гражданству и миграции;

осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством.

Регулирование миграции дает возможность государству заменить нерегулярные миграционные потоки упорядоченной и регулярной миграцией, отвечающей интересам общества, принять меры по предотвращению доступа для лиц, которым отказано в разрешении на въезд. Это достигается применением различных систем регулирования миграции: паспортно-визовой и иммиграционной, управления границей, борьбы с незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми. В компетенцию органов внутренних дел Республики Беларусь входит реализация функций паспортно-визовой системы, исполнение законодательства о гражданстве, о беженцах, о внешней трудовой миграции, осуществление контроля за пребыванием в стране иностранных граждан и лиц без гражданства, борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми.

В компетенцию органов внутренних дел входит выдача документов, удостоверяющих личность, документов для выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь, разрешений на временное и постоянное проживание, выездных, выездных-въездных виз, а также регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания.

Правовой основой для выдачи документов, удостоверяющих личность, является указ Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь». В соответствии с данным указом документами, удостоверяющими личность, являются паспорт гражданина Республики Беларусь, вид на жительство в Республике Беларусь, удостоверение беженца, а документами для

выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь являются паспорт гражданина Республики Беларусь, дипломатический паспорт гражданина Республики Беларусь, служебный паспорт гражданина Республики Беларусь, свидетельство на возвращение в Республику Беларусь, национальное удостоверение личности моряка Республики Беларусь, проездной документ Республики Беларусь.

В соответствии с п. 3 Положения о документах, удостоверяющих личность, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294, паспорт гражданина Республики Беларусь – документ, удостоверяющий личность гражданина на территории Республики Беларусь и за ее пределами, подтверждающий гражданство и право его владельца на выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь. Вид на жительство в Республике Беларусь – документ, удостоверяющий личность иностранца на территории Республики Беларусь и подтверждающий получение им разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Удостоверение беженца – документ, удостоверяющий личность беженца на территории Республики Беларусь. Выдачу и обмен паспортов гражданам, проживающим в Республике Беларусь, видов на жительство и удостоверений беженцев иностранцам, проживающим в Республике Беларусь, осуществляют органы внутренних дел.

Согласно Положению о документах для выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь, утвержденному указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294, органы внутренних дел осуществляют выдачу и обмен проездного документа Республики Беларусь. Проездной документ Республики Беларусь – документ, подтверждающий право иностранцев на выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь либо на однократный выезд из Республики Беларусь в сроки, определенные в нем, и удостоверяющий личность владельца в целях выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь.

Визовые правила Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065, устанавливают виды виз Республики Беларусь, порядок их выдачи иностранцам, а также порядок действий должностных лиц при рассмотрении обращений о выдаче виз. Выездные, выездные-выездные визы выдаются в период пребывания иностранцев на территории Беларуси территориальными подразделениями по гражданству и миграции органов внутренних дел Республики Беларусь. Выездная виза дает право на выезд из Республики Беларусь в сроки, указанные в ней. Выездная-выездная виза дает право на выезд из Республики Беларусь и последующий въезд в Республику Беларусь в сроки, установленные в ней.

В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания» органы внутренних дел являются органами регистрации и осуществляют регистрацию и снятие с регистрационного учета граждан Республики Беларусь и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, по месту жительства и месту пребывания в Республике Беларусь.

Органы внутренних дел при осуществлении регистрации указанных граждан по месту жительства или месту пребывания выполняют следующие функции:

- собирают и обрабатывают данные о месте жительства или месте пребывания граждан;

- ведут регистрационный учет граждан по месту жительства или месту пребывания и адресно-справочные работы;

- взаимодействуют с местными исполнительными и распорядительными органами, органами, осуществляющими воинский учет, по вопросам, связанным с регистрацией граждан по месту жительства или месту пребывания;

- занимаются предупреждением и борьбой с правонарушениями при регистрации и снятии граждан с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания;

- информируют население об актах законодательства о регистрации граждан и снятии их с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания;

- осуществляют контроль за выполнением гражданами и организациями актов законодательства о регистрации граждан и снятии их с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания.

Следует обратить внимание, что в соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» выдача документов, удостоверяющих личность, проездных документов, выездных, выездных-въездных виз, регистрация граждан являются административными процедурами, осуществляемыми государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Данным указом определены государственные органы и иные организации, в которые иностранец может обратиться за регистрацией, исчерпывающий перечень документов, необходимых для регистрации, срок регистрации, а также размер платы, взимаемой за регистрацию.

Одним из важнейших направлений деятельности органов внутренних дел является рассмотрение обращений граждан по вопросам гражданства. Компетенция органов внутренних дел в сфере гражданства

носит весьма широкий характер. Так, в соответствии со ст. 31 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» органы внутренних дел:

- принимают от лиц, постоянно проживающих в Республике Беларусь, заявления по вопросам гражданства Республики Беларусь, проверяют факты и документы, представленные в обоснование таких заявлений;

- направляют материалы по заявлениям о приеме в гражданство и выходе из гражданства Республики Беларусь на рассмотрение Президента Республики Беларусь;

- определяют принадлежность лиц, находящихся на территории Республики Беларусь, к гражданству Республики Беларусь;

- решают вопросы приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации лицами, постоянно проживающими в Республике Беларусь;

- регистрируют утрату гражданства Республики Беларусь лицами, постоянно проживающими на территории Республики Беларусь;

- решают вопросы изменения гражданства по основаниям, предусмотренным международными договорами Республики Беларусь;

- осуществляют контроль за прекращением иностранного гражданства у лиц, принятых в гражданство Республики Беларусь;

- решают в соответствии с законодательством Республики Беларусь иные вопросы, связанные с гражданством Республики Беларусь.

Одним из главных направлений деятельности подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел является реализация законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, организация контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействие незаконной миграции.

В соответствии с законом Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» органы внутренних дел регистрируют иностранных граждан по месту временного пребывания, выдают иностранцам разрешения на временное и постоянное проживание, при наличии оснований отказывают в выдаче разрешений, аннулируют ранее выданные разрешения, во взаимодействии с органами государственной безопасности и пограничной службой осуществляют контроль за временным пребыванием, временным и постоянным проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, а также транзитным проездом (транзитом) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь.

При организации контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь органы внутренних дел принимают следующие меры:

ведут соответствующие учеты иностранцев в органах внутренних дел и их периодическую сверку с целью выявления лиц, проживающих по недействительным документам и разрешениям, обеспечения контроля за своевременным убытием иностранцев с территории Республики Беларусь;

проводят рейды по проверке мест компактного пребывания иностранцев (рынков, гостиниц, общежитий, вокзалов);

проводят специальные мероприятия по выявлению маршрутов переправки незаконных мигрантов и установлению лиц, организующих незаконную миграцию;

оперативно реагируют на информацию граждан о незаконном пребывании иностранцев и их противоправной деятельности;

осуществляют постоянный контроль за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев, проверку соответствия заявленной цели их пребывания истинной при оформлении регистрации;

привлекают к административной и уголовной ответственности иностранцев, нарушивших миграционное законодательство, высылают (депортируют) иностранцев из Республики Беларусь;

проводят разъяснительную работу с иностранцами по вопросам их правового положения, с гражданами и организациями, принимающими иностранцев, привлекающими их для трудовой и иной деятельности;

информируют органы исполнительной власти о выявленных нарушениях, связанных с пребыванием и трудоустройством иностранцев, с внесением конкретных предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

выступают в средствах массовой информации с целью информирования населения о правовом положении иностранцев, работе органов внутренних дел в данном направлении служебной деятельности.

Деятельность органов внутренних дел по контролю за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь, противодействию незаконной миграции осуществляется также путем проведения специальных комплексных мероприятий в целях усиления контроля за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев на определенной территории; выявления каналов незаконной миграции иностранцев, ее организаторов, а также лиц, оказывающих им в этом содействие; профилактики правонарушений со стороны иностранцев и в отношении них.

Миграционное законодательство Республики Беларусь полностью сформировано, что позволяет органам внутренних дел осуществлять эффективный контроль за пребыванием иностранцев, применять разнообразные меры принуждения в отношении лиц, допускающих его нарушение. Однако это требует постоянных, активных действий всех служб и подразделений органов внутренних дел, направленных на ор-

ганизацию системного контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Органы внутренних дел осуществляют государственную миграционную политику Республики Беларусь в сфере внешней трудовой миграции, которая направлена на защиту национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы и смягчение ситуации на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства белорусских граждан за границей.

Правовой основой регулирования внешней трудовой миграции являются закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» и другие нормативные правовые акты.

В ст. 9 закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» определены полномочия органов внутренних дел Республики Беларусь в области внешней трудовой миграции.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь в области внешней трудовой миграции:

- проводит единую государственную политику;
- разрабатывает и реализует государственные программы;
- осуществляет международное сотрудничество;

- осуществляет подготовку предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь и заключению международных договоров Республики Беларусь;

- координирует деятельность других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь, осуществляет взаимодействие с иными государственными органами Республики Беларусь и иными организациями;

- согласовывает информационные (рекламные) объявления о трудоустройстве за пределами Республики Беларусь граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь;

- осуществляет лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством за пределами Республики Беларусь;

- представляет не позднее 5-го числа каждого месяца в Министерство иностранных дел Республики Беларусь и Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь информацию о трудящихся-эмигрантах, в том числе о возвратившихся в Республику Беларусь после окончания трудовой деятельности за пределами Беларуси;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законом Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Департамент по гражданству и миграции в области внешней трудовой миграции:

- участвует в реализации единой государственной политики;

- осуществляет взаимодействие с международными организациями;

- принимает совместно с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь участие в разбирательстве случаев нарушения прав трудящихся-эмигрантов, являющихся гражданами или лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь;

- ведет учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов;

- принимает меры по предотвращению и пресечению незаконной внешней трудовой миграции;

- выдает разрешения на привлечение иностранной рабочей силы;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с другими актами законодательства Республики Беларусь.

Подразделения по гражданству и миграции главного управления внутренних дел Мингорисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов в области внешней трудовой миграции:

- выдают специальные разрешения;

- регистрают трудовые договоры, заключенные на территории Республики Беларусь между трудящимися-эмигрантами и иностранными нанимателями;

- регистрают трудовые договоры, заключенные на территории Республики Беларусь между трудящимися-эмигрантами и юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, имеющими специальное разрешение (лицензию) на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством за пределами Республики Беларусь, по поручению иностранных нанимателей;

- регистрают трудовые договоры, заключенные на территории Республики Беларусь между трудящимися-иммигрантами и нанимателями Республики Беларусь;

- регистрают договоры о трудоустройстве;

- обеспечивают граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь и самостоятельно выезжающих за ее пределы для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности, информацией и во взаимодействии с организациями системы образования Республики Беларусь, средствами массовой информации разъясняют им возможные негативные последствия трудоустройства за пределами Республики Беларусь без содействия юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих специальные разрешения (лицензии) на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством за пределами Республики Беларусь;

осуществляют иные полномочия в соответствии с законом Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Ответственным направлением деятельности органов внутренних дел является реализация законодательства о вынужденной миграции. Выполняя принятые на себя международные обязательства, Республика Беларусь сформировала целостную систему защиты вынужденных мигрантов. Правовой основой регулирования вынужденной миграции являются закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», указ Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства» и др.

В соответствии со ст. 10 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» Министерство внутренних дел:

- проводит единую государственную политику в области вынужденной миграции;

- подготавливает предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь и заключению международных договоров Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции;

- координирует деятельность иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции, осуществляет взаимодействие в данной области с другими государственными органами Республики Беларусь и иными организациями;

- устанавливает по согласованию с заинтересованными республиканскими органами государственного управления Республики Беларусь порядок организации работы при рассмотрении ходатайства о защите и заявления о продлении срока предоставления дополнительной защиты, а также при рассмотрении заявления о воссоединении семьи, при принятии решений об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты;

- устанавливает порядок идентификации личности в отношении иностранцев, ходатайствующих о защите, не имеющих действительных паспортов или иных документов, их заменяющих, предназначенных для выезда за границу и выданных соответствующими органами государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места

жительства иностранцев или международными организациями, либо предъявивших подложные или поддельные документы для выезда за границу;

устанавливает для подразделений по гражданству и миграции распределительные квоты регистрации ходатайств;

определяет порядок организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению, уничтожению удостоверения беженца;

утверждает форму бланков свидетельства о дополнительной защите и свидетельства о регистрации ходатайства, устанавливает порядок организации работы по их выдаче, учету, изъятию и хранению;

вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь согласованные с областными (Минским городским) исполнительными комитетами предложения о создании пунктов временного поселения;

осуществляет иные полномочия.

Департамент по гражданству и миграции:

осуществляет методическое и организационное руководство подразделениями по гражданству и миграции, а также контроль за их деятельностью;

принимает в установленном порядке решения о приостановлении, прекращении, продлении срока рассмотрения ходатайства о защите, о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, о продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, о воссоединении либо об отказе в воссоединении семьи, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты, а также об отмене данных решений;

принимает на основании сообщений подразделений по гражданству и миграции меры по розыску родителей либо иных законных представителей или родственников несопровождаемых несовершеннолетних иностранцев, ходатайствующих о защите;

разрабатывает проекты интеграции иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита;

распределяет иностранцев, ходатайствующих о защите, по территории Республики Беларусь в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств;

выдает удостоверения беженца иностранцам, которым предоставлен статус беженца, и осуществляет их обмен;

содействует воссоединению семей иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита;

собирает, систематизирует и анализирует информацию о политической, социально-экономической, санитарно-эпидемиологической обстановке в государствах гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранцев, ходатайствующих о защите;

получает на основании запросов безвозмездно от юридических и физических лиц информацию, необходимую для осуществления проверки сведений, сообщенных иностранцем, ходатайствующим о защите, и иностранцем, которому предоставлены статус беженца или дополнительная либо временная защита, если законодательством Республики Беларусь не предусмотрен иной порядок получения указанной информации;

осуществляет иные полномочия.

Подразделения по гражданству и миграции:

проводят прием иностранцев, ходатайствующих о защите, принимают от них ходатайства о защите;

ведут учет иностранцев, ходатайствующих о защите, и иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная либо временная защита;

сообщают в Департамент по гражданству и миграции о несопровождаемых несовершеннолетних иностранцах, ходатайствующих о защите, для принятия мер по розыску их родителей либо иных законных представителей или родственников;

выдают иностранцам, ходатайствующим о защите и не имеющим возможности самостоятельно поселиться на территории Республики Беларусь, направления на временное поселение в пункты временного поселения или места временного поселения;

проводят идентификацию личности в отношении иностранцев, ходатайствующих о защите, не имеющих документов для выезда за границу либо предъявивших подложные или поддельные документы для выезда за границу;

направляют иностранцев, ходатайствующих о защите, в подразделения по гражданству и миграции, определенные Департаментом по гражданству и миграции при распределении этих иностранцев по территории Республики Беларусь в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств;

направляют документы иностранцев, ходатайствующих о защите, в органы внутренних дел Республики Беларусь для проведения экспертизы при обнаружении в них признаков подделки;

проводят собеседования с иностранцами, ходатайствующими о защите, и регистрируют их ходатайства о защите;

выдают иностранцам, ходатайства о защите которых зарегистрированы, свидетельства о регистрации ходатайства;

направляют иностранцев, ходатайствующих о защите, на обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и обязательное медицинское освидетельствование;

рассматривают ходатайства о защите и готовят по ним заключения;

принимают в установленном порядке решения о приостановлении, прекращении рассмотрения ходатайств о защите, находящихся на рассмотрении в подразделении по гражданству и миграции, а также об отмене данных решений;

вручают иностранцам, которым предоставлен статус беженца, удостоверение беженца;

выдают иностранцам, которым предоставлена дополнительная защита, свидетельства о дополнительной защите;

рассматривают заявления о продлении дополнительной защиты, воссоединении семьи и готовят соответствующие заключения;

вносят в Департамент по гражданству и миграции предложения об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты;

участвуют в разработке и реализации проектов интеграции иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита;

осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Иные органы внутренних дел Республики Беларусь в пределах своей компетенции:

принимают ходатайства о защите иностранцев, задержанных за незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, незамедлительно уведомляют и беспрепятственно допускают представителей подразделений по гражданству и миграции к таким иностранцам;

осуществляют обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию иностранцев, ходатайствующих о защите;

проводят экспертизу документов иностранцев, ходатайствующих о защите, при обнаружении в них признаков подделки;

осуществляют иные полномочия.

С целью обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития Беларуси указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 утверждена Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы, которая предусматривает реализацию системы мер социально-экономического, правового, организационного характера, направленных на стабилизацию численности населения и обеспечение перехода к демографическому росту. Одной из задач национальной

программы является регулирование внешних миграционных процессов с учетом национальных интересов Республики Беларусь. Являясь одним из основных заказчиков и разработчиков данной программы, Министерство внутренних дел Республики Беларусь участвует в разработке целевых региональных программ по расселению иностранных граждан и лиц без гражданства трудоспособного возраста с учетом демографической и экономической ситуации в регионах страны; в проведении на постоянной основе мероприятий по повышению правовой информированности населения о миграционных процессах; в совершенствовании миграционного законодательства и других мероприятиях.

В настоящее время усилия органов внутренних дел направлены прежде всего на эффективную реализацию действующего миграционного законодательства во взаимодействии с государственными органами Республики Беларусь, соответствующими органами иностранных государств, общественными и международными организациями.

Рекомендуемая литература

1. О внешней трудовой миграции : закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 225-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О гражданстве : закон Респ. Беларусь, 1 авг. 2002 г., № 136-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О документировании населения Респ. Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 3 июня 2008 г., № 294. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О лицензировании отдельных видов деятельности : указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 4 июня 2004 г., № 268. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел : указ Президента Респ. Беларусь, 4 дек. 2007 г., № 611. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2003 г., № 603. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь :

закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания : указ Президента Респ. Беларусь, 7 сент. 2007 г., № 413. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан : указ Президента Респ. Беларусь, 26 апр. 2010 г., № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июля 2010 г., № 1065. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы : указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2011 г., № 357. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства : указ Президента Респ. Беларусь, 5 апр. 2006 г., № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Глава 4

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ГРАЖДАНСТВЕ. ПОРЯДОК ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ О ПРИОБРЕТЕНИИ И ПРЕКРАЩЕНИИ ГРАЖДАНСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Одним из важнейших правовых институтов является институт гражданства. Термин «гражданин» известен еще со времен Древнего Рима и встречается даже в Библии. Изначально им признавался человек, который связан тесными узами с определенным государством, является его частью.

Понятию «гражданство», как правило, сопутствует понятие «подданство». В наше время понятия «гражданство» и «подданство» практически перестали различаться. Осталась лишь некая традиция, которая сводится к тому, что в странах, где форма правления республиканская, применяется термин «гражданство», а там, где форма правления монархическая, – термин «подданство».

В современном понимании гражданство – это устойчивая, длящаяся политико-правовая связь, а также принадлежность лица к определенному государству, в силу которой на данное лицо распространяется полная юрисдикция данного государства, т. е. данное лицо обладает всей полнотой прав, существующих в данном государстве, и несет все возложенные на граждан обязанности¹.

Гражданство как правовой институт характеризует взаимоотношения человека с государством. Следует отметить, что правам и обязанностям гражданина корреспондируют права и обязанности государства.

Гражданство выражает политическую и правовую связь лица с государством независимо от национальной принадлежности данного гражданина. Эта связь не ограничена пространственными пределами государства. Так, согласно ст. 10 Конституции Республики Беларусь гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство как на территории Беларуси, так и за ее пределами.

Вопросы гражданства, взаимоотношений населения с государством близко соприкасаются с вопросами государственного суверенитета и

¹ См.: Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие. Минск : Новое знание, 2001. С. 187–189.

даже с вопросами понятия государства. Ни одно государство не может быть признано суверенным, если оно не имеет своих граждан. В этом и заключается важная роль гражданства Республики Беларусь как гарантии ее суверенитета. Именно посредством гражданства Беларусь отличает своих граждан от иностранных лиц и лиц без гражданства. Суверенитет государства проявляется в том, что оно самостоятельно устанавливает основания приема в гражданство, его утраты и т. д. Согласно законодательству гражданство является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь, определяющим принадлежность лица к государству, обуславливающим совокупность его прав и обязанностей и их защиту со стороны Республики Беларусь¹.

В Республике Беларусь правовой основой регулирования отношений в сфере гражданства являются Конституция Республики Беларусь, закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства», Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (1999), Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь (1999).

Данное законодательство определяет правовые основы государственного регулирования в области гражданства, принципы гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Беларусь, особые случаи изменения и сохранения гражданства, порядок принятия, исполнения и обжалования решений по вопросам гражданства, компетенцию государственных органов.

Гражданство как конституционно-правовой институт основывается на определенной системе принципов. В соответствии со ст. 3 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» гражданство Республики Беларусь основывается на следующих принципах:

каждый имеет право на гражданство;

гражданство Республики Беларусь является равным для всех граждан Республики Беларусь независимо от оснований его приобретения

¹ См.: Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник. Минск : Книжный Дом, 2005. С. 89–90.

(однако существуют исключения: согласно ст. 80 Конституции Республики Беларусь Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению);

гражданство Республики Беларусь не может быть предоставлено против воли лица;

никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права изменить гражданство;

Республика Беларусь стремится к избежанию случаев безгражданства.

Особенностью законодательства Республики Беларусь по вопросам гражданства является непризнание за гражданином Республики Беларусь принадлежности к гражданству иностранного государства. Так, согласно ст. 11 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами. Граждане Республики Беларусь, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Республики Беларусь.

Основания приобретения гражданства определены ст. 12 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь». Так, гражданство Республики Беларусь приобретает:

по рождению;

в результате приема в гражданство Республики Беларусь;

в порядке регистрации;

по иным основаниям, предусмотренным законом Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и международными договорами Республики Беларусь.

Еще древнеримскими юристами были установлены две формы приобретения гражданства по рождению – по праву почвы (ребенок приобретает гражданство того государства, на чьей территории он родился) и по праву крови (ребенок приобретает гражданство своих родителей по праву кровного родства).

В Республике Беларусь, как и в большинстве стран мира, применяются обе формы, причем форма приобретения гражданства по праву почвы с определенными условиями. Так, согласно ст. 13 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» ребенок приобретает гражданство Республики Беларусь по рождению, если на день рождения ребенка:

хотя бы один из родителей ребенка состоит в гражданстве Республики Беларусь независимо от места рождения ребенка;

родители (единственный родитель) ребенка, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, являются лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Республики Беларусь;

родители (единственный родитель) ребенка, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, являются иностранными гражданами, при условии, что ребенок родился на территории Республики Беларусь, а государства, гражданами (подданными) которых являются его родители, не предоставляют ему своего гражданства.

Находящийся на территории Республики Беларусь ребенок, родители которого неизвестны, становится гражданином Республики Беларусь.

Приобретение гражданства по рождению не предусматривает процедурного оформления. Гражданство Республики Беларусь в соответствии со ст. 13 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» приобретается ребенком в момент его рождения.

Для приема в гражданство Республики Беларусь необходимо добровольное, юридически выраженное желание стать гражданином Республики Беларусь, а также соответствие условиям, предусмотренным ст. 14 и 16 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь». Данные условия необходимы, чтобы предотвратить предоставление гражданства Республики Беларусь нежелательным для государства и общества лицам, а также дать иностранцам время для интеграции в белорусское общество.

В соответствии со ст. 14 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» любое лицо, достигшее 18-летнего возраста, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Республики Беларусь, если оно:

соблюдает и уважает Конституцию Республики Беларусь, иные акты законодательства Республики Беларусь, берет на себя обязательство в дальнейшем соблюдать и уважать Конституцию Республики Беларусь и иные акты законодательства Республики Беларусь;

знает один из государственных языков Республики Беларусь в пределах, необходимых для общения;

проживает на территории Республики Беларусь после получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь в течение семи лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 14 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь». Срок проживания на территории Республики Беларусь считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Республики Беларусь не более чем на три месяца в течение каждого года;

имеет законный источник получения доходов, обеспечивающих ему и находящимся на его иждивении нетрудоспособным членам семьи прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь;

не имеет гражданства, либо утрачивает гражданство иностранного государства в случае приобретения гражданства Республики Беларусь, либо обратилось в полномочный орган иностранного государства с заявлением о прекращении имеющегося у него гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам.

Лица, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, могут быть приняты в гражданство Республики Беларусь по истечении семи лет после предоставления им статуса беженца.

Срок проживания может быть сокращен либо не применяться вообще для:

белорусов, а также лиц, идентифицирующих себя как белорусы, и их потомков (кровные родственники по прямой линии: дети, внуки, правнуки), родившихся за пределами современной территории Республики Беларусь;

лиц, имеющих выдающиеся заслуги перед Республикой Беларусь, высокие достижения в области науки, техники, культуры и спорта либо обладающих профессией или квалификацией, представляющими государственный интерес для Республики Беларусь;

лиц, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, ранее состоявших в гражданстве Республики Беларусь.

Заявление о приеме в гражданство Республики Беларусь подается лицом, достигшим 18-летнего возраста, в письменной форме за личной подписью с указанием даты его написания. Если заявитель не может подписать заявление по причине неграмотности или физических недостатков, заявление по его просьбе подписывается другим лицом, о чем органом внутренних дел или органом дипломатической службы производится соответствующая запись на заявлении. При невозможности личного обращения заявителя в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, его заявление и прилагаемые к нему документы могут быть поданы другим лицом либо отправлены по почте. В этом случае подлинность подписи лица, подписавшего заявление, удостоверяется нотариально.

Прием заявлений осуществляется по месту постоянного жительства заявителей: проживающих на территории Республики Беларусь, – органами внутренних дел; проживающих за границей, – органами дипломатической службы.

При подаче заявления в орган внутренних дел или орган дипломатической службы заявителем должны быть предъявлены документы, удостоверяющие личность, подтверждающие наличие либо отсутствие гражданства, место его постоянного проживания. Не принимается к рассмотрению заявление лица, удостоверяющего свою личность и граж-

данство документом, выданным в связи с его служебной или профессиональной деятельностью, в том числе служебным паспортом, дипломатическим паспортом или национальным удостоверением личности моряка.

Заявление о приеме в гражданство Республики Беларусь составляется в произвольной форме и подается на имя Президента Республики Беларусь. В заявлении должно быть отражено обязательство лица соблюдать и уважать Конституцию и иные акты законодательства Республики Беларусь.

К заявлению о приеме в гражданство Республики Беларусь прилагаются следующие документы в двух экземплярах:

- анкета с четырьмя фотографиями размером 3 × 4 см;

- автобиография;

- копии страниц документа, удостоверяющего личность заявителя, содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения заявителя (паспорт гражданина иностранного государства, иной документ, содержащий сведения, удостоверяющие личность заявителя);

- копии страниц вида на жительство в Республике Беларусь, включая штамп о регистрации по месту жительства заявителя. Для лиц, имевших в паспорте гражданина СССР образца 1974 г. штамп о регистрации по месту проживания на территории Республики Беларусь до получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, подтверждением семилетнего срока постоянного проживания на территории Республики Беларусь могут быть копии страниц указанного паспорта, в том числе с датой проставления названной отметки, справка организации, осуществляющей эксплуатацию жилищного фонда, организации, предоставившей жилое помещение, или выписка из домовой книги;

- копия свидетельства о рождении заявителя;

- копии документов органов, регистрирующих акты гражданского состояния, о заключении (расторжении) брака заявителем;

- копия удостоверения беженца (для лиц, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь). К материалам также приобщаются копии хранящегося в органах внутренних дел решения о предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь и страниц паспорта гражданина иностранного государства, содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения заявителя;

- документ, подтверждающий наличие законного источника получения доходов, обеспечивающих заявителю и находящимся на его иждивении нетрудоспособным членам семьи прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь;

- справка о месте жительства и составе семьи;

документ полномочного органа иностранного государства, подтверждающий отсутствие или прекращение у заявителя гражданства иностранного государства (справка, свидетельствующая об отсутствии гражданства (выходе из гражданства) иностранного государства; справка, свидетельствующая о том, что гражданство иностранного государства будет утрачено в результате приобретения гражданства Республики Беларусь; справка, подтверждающая факт приема у лица заявления о выходе из гражданства иностранного государства). В случаях, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам, к материалам дела приобщается его заявление с указанием причин, исключающих возможность представления соответствующего документа. Обоснованность представления лицом такого заявления вместо документа о прекращении гражданства иностранного государства оценивается органами внутренних дел в каждом конкретном случае;

квитанция об уплате государственной пошлины или документ об освобождении от ее уплаты.

При подаче заявления о приеме в гражданство Республики Беларусь совместно с несовершеннолетними детьми к заявлению одного из родителей прилагаются копии свидетельств о рождении детей и нотариально удостоверенное согласие каждого ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прием в гражданство Республики Беларусь. Если один из родителей ходатайствует о приеме в гражданство Республики Беларусь совместно с несовершеннолетними детьми, представляется нотариально удостоверенное согласие другого родителя – иностранного гражданина на прием детей в гражданство Республики Беларусь. Если место нахождения другого родителя – иностранного гражданина неизвестно, должностное лицо органа внутренних дел, принявшее заявление о приеме в гражданство Республики Беларусь, приобщает к нему справки соответствующих проверок органов внутренних дел, подтверждающих данный факт.

При наличии оснований для сокращения либо неприменения срока постоянного проживания на территории Республики Беларусь представляются также документы, подтверждающие хотя бы одно из этих оснований:

документ, свидетельствующий о том, что заявитель является белорусом либо может идентифицировать себя как белорус (копия свидетельства о рождении заявителя; копия свидетельства о рождении хотя бы одного из кровных родственников по прямой линии (отца, матери, деда, бабушки, являющихся белорусами); копии соответствующих страниц паспорта гражданина СССР образца 1974 г.);

мотивированное ходатайство заинтересованного государственного органа о приеме в гражданство Республики Беларусь лица, имеющего

выдающиеся заслуги перед Республикой Беларусь, высокие достижения в области науки, техники, культуры и спорта либо обладающего профессией или квалификацией, представляющей государственный интерес для Республики Беларусь, адресованное в Совет Министров Республики Беларусь;

копии документов, свидетельствующих о том, что заявитель ранее состоял в гражданстве Республики Беларусь.

К заявлению могут быть приобщены и другие документы, имеющие значение при рассмотрении вопроса о приеме в гражданство Республики Беларусь.

Владение заявителем одним из государственных языков Республики Беларусь в пределах, необходимых для общения, определяется должностным лицом органа внутренних дел, осуществляющим прием документов, о чем производится запись в анкете.

Управления, отделы внутренних дел в районах, городах, районах в городах по месту постоянного жительства заявителя направляют принятые к рассмотрению заявления о приеме в гражданство Республики Беларусь вместе с представленными документами в главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов для дальнейшего рассмотрения. Главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов проверяют соответствие поступивших материалов требованиям закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, осуществляют проверки на предмет возможного наличия оснований для отказа в рассмотрении заявления о приеме в гражданство Республики Беларусь, формируют по каждому заявлению дело в двух экземплярах и запрашивают мнение органов государственной безопасности о целесообразности удовлетворения заявления.

Главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов направляют дело в двух экземплярах в Министерство внутренних дел Республики Беларусь для дальнейшего рассмотрения. Министерство внутренних дел проверяет правильность оформления материалов поступившего дела, их соответствии требованиям закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, и выносит по каждому заявлению о приеме в гражданство Республики Беларусь мотивированное заключение о возможности удовлетворения

такого заявления, которое утверждается министром внутренних дел либо его заместителем. Министерство внутренних дел направляет первые экземпляры дел вместе со своими заключениями для дальнейшего рассмотрения в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, вторые экземпляры дел – в Комитет государственной безопасности.

Первые экземпляры дел по заявлениям о приеме в гражданство Республики Беларусь лиц, имеющих выдающиеся заслуги перед Республикой Беларусь, высокие достижения в области науки, техники, культуры и спорта либо обладающих профессией или квалификацией, представляющей государственный интерес для Республики Беларусь, Министерство внутренних дел направляет на рассмотрение в Совет Министров Республики Беларусь. В свою очередь, Совет Министров Республики Беларусь представляет в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь свое заключение о целесообразности удовлетворения заявления о приеме в гражданство Республики Беларусь вместе с материалами дела по этому заявлению. Комитет государственной безопасности по каждому заявлению о приеме в гражданство Республики Беларусь направляет свое заключение о возможности удовлетворения такого заявления в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, а дела возвращает в Министерство внутренних дел.

Срок рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Республики Беларусь в органах внутренних дел, Министерстве внутренних дел, Комитете государственной безопасности и Совете Министров Республики Беларусь не должен превышать одного месяца в каждом из них.

Общий срок рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Республики Беларусь не должен превышать одного года. Следует подчеркнуть, что прием в гражданство Республики Беларусь осуществляется с учетом интересов Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 15 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» любое лицо, достигшее 18-летнего возраста, постоянно проживающее на территории Республики Беларусь, состоявшее в гражданстве бывшего СССР и не состоявшее в гражданстве Республики Беларусь, отвечающее требованиям абзацев 2, 3 и 6 ч. 1 ст. 14 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», вправе обратиться с заявлением о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, если оно:

родилось либо постоянно проживало на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 г.;

является супругом (супругой) лица, которое приобретает гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации;

является потомком лица, которое приобретает, приобрело либо могло приобрести гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации.

Гражданство Республики Беларусь без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 15 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», могут приобрести в порядке регистрации:

дети, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, – по совместному заявлению родителей, один из которых состоит в гражданстве Республики Беларусь, либо по заявлению одного из родителей, состоящего в гражданстве Республики Беларусь, если место нахождения другого родителя неизвестно, либо по заявлению единственного родителя, состоящего в гражданстве Республики Беларусь;

дети, находящиеся на территории Республики Беларусь, единственный известный родитель или оба родителя которых умерли, лишены родительских прав, отказались от воспитания ребенка или дали согласие на его усыновление, признаны в судебном порядке недееспособными, безвестно отсутствующими или умершими, а также недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна (попечителя), согласованному с органом опеки и попечительства.

Приобретение гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации является упрощенной процедурой. Заявление о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации не направляется для рассмотрения в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь. Решение о приобретении гражданства в порядке регистрации принимается органом внутренних дел. Кроме того, срок рассмотрения таких заявлений ограничен двумя месяцами.

Следует обратить внимание, что приобрести гражданство в порядке регистрации может лицо, ранее состоявшее в гражданстве бывшего СССР, прибывшее в Республику Беларусь на постоянное жительство, имеющее связи с белорусской землей (родилось либо ранее проживало на территории Республики Беларусь, является потомком такого лица и т. д.).

Лица, ходатайствующие о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, подают в органы внутренних дел заявление, а также следующие документы:

- четыре фотографии размером 3 × 4 см;
- автобиографию;

- копии страниц документа, удостоверяющего личность заявителя, содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения заявителя (паспорт гражданина иностранного государства, иной документ, содержащий сведения, удостоверяющие личность заявителя);

- копии страниц вида на жительство в Республике Беларусь, в том числе со штампом о регистрации по месту жительства заявителя. Лица,

не получившие на день подачи заявления о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, должны представить документы, необходимые для регистрации по месту жительства в соответствии с законодательными актами;

копии документов, подтверждающих рождение либо постоянное проживание заявителя на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 г. Подтверждением факта рождения на территории Республики Беларусь является свидетельство о рождении. Подтверждением факта постоянного проживания на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 г. могут быть отметка в паспорте гражданина СССР образца 1974 г. о месте проживания на территории Республики Беларусь, отметка в военном билете о призыве на срочную военную службу с территории Республики Беларусь, справка жилищно-эксплуатационной службы либо сельского (поселкового) Совета депутатов, выписка из лицевого счета или домовой книги. В случае невозможности представления лицом одного из перечисленных документов могут быть приняты к рассмотрению документы, косвенно подтверждающие его проживание на территории Республики Беларусь до указанной даты: записи в трудовой книжке, аттестат об окончании средней школы, архивные данные о репрессировании, принудительном выселении, свидетельские показания. Совокупность нескольких таких документов может быть основанием для приема заявления к рассмотрению;

документ полномочного органа иностранного государства, подтверждающий отсутствие или прекращение у заявителя гражданства иностранного государства (справка, свидетельствующая об отсутствии гражданства (о выходе из гражданства) иностранного государства; справка, свидетельствующая о том, что гражданство иностранного государства будет утрачено в результате приобретения гражданства Республики Беларусь; справка, подтверждающая факт приема у лица заявления о выходе из гражданства иностранного государства). В случаях, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам, к материалам дела приобщается его заявление с указанием причин, исключающих возможность представления соответствующего документа. Обоснованность представления лицом такого заявления вместо документа о прекращении гражданства иностранного государства оценивается органами внутренних дел в каждом конкретном случае;

копию свидетельства о браке;

копию свидетельства о рождении.

Если один из родителей ходатайствует о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации совместно с несовершеннолетними детьми, представляется нотариально удостоверенное согла-

сие второго родителя – иностранного гражданина на приобретение детьми гражданства Республики Беларусь.

Если место нахождения второго родителя – иностранного гражданина неизвестно, должностное лицо органа внутренних дел, принявшее заявление о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, приобщает к нему справки органов внутренних дел о соответствующих проверках, подтверждающих данный факт.

К заявлению одного из родителей о приобретении гражданства в порядке регистрации совместно с несовершеннолетними детьми могут приобщаться копии документов о смерти второго родителя – иностранного гражданина, лишении его родительских прав, признании недееспособным, безвестно отсутствующим, умершим либо другие документы, подтверждающие невозможность представления вторым родителем – иностранным гражданином нотариально удостоверенного согласия на приобретение детьми гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации.

К заявлению родителей либо одного из них о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации детьми прилагаются:

- три фотографии ребенка размером 3×4 см;

- копии страниц документов, удостоверяющих личность родителей (документа, удостоверяющего личность одного из родителей) ребенка, содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения, штамп о регистрации по месту жительства.

Если место нахождения родителя – иностранного гражданина неизвестно, должностное лицо органа внутренних дел, принявшее заявление о приобретении детьми гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, приобщает к нему справки органов внутренних дел о соответствующих проверках, подтверждающих данный факт.

К заявлению единственного родителя – гражданина Республики Беларусь о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации его несовершеннолетними детьми могут приобщаться копии документов о смерти второго родителя – иностранного гражданина, лишении его родительских прав, признании недееспособным, безвестно отсутствующим, умершим либо другие документы, подтверждающие отсутствие второго родителя.

К заявлению опекуна или попечителя о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации детьми либо недееспособными лицами прилагаются:

- три фотографии ребенка (недееспособного лица) размером 3×4 см;

- копии страниц документа, удостоверяющего личность опекуна (попечителя), содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения, штамп о регистрации по месту жительства;

- документ об установлении опеки или попечительства.

Во всех случаях приобретения детьми гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации представляются также копии свидетельств о рождении детей и нотариально удостоверенное согласие каждого ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на приобретение гражданства Республики Беларусь.

Должностное лицо управления, отдела внутренних дел в районе, городе, районе в городе, принявшее заявление о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации и приобщенные к нему документы, проверяет полноту и правильность их оформления, составляет справку о наличии либо отсутствии оснований для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, которая вместе с заявлением и приобщенными к нему документами заявителя направляется в главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов.

Главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов рассматривают соответствие поступившего заявления и документов требованиям закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, осуществляют проверки на предмет возможного наличия оснований для отказа в рассмотрении заявления и выносят мотивированное заключение о приобретении лицом гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации либо об отказе в рассмотрении заявления по данному вопросу. Заключение утверждается начальником главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкома либо его заместителем.

Что касается приобретения гражданства Республики Беларусь в соответствии с международными договорами, то Республикой Беларусь подписаны три международных соглашения по вопросам гражданства:

Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Беларусь, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь (1996);

Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (1999);

Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь (1999).

Приобретение гражданства Республики Беларусь в соответствии с международными договорами является упрощенной процедурой. Вместе с тем Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь (1999), предусматривает, что каждая из сторон предоставляет постоянно проживающим на законных основаниях на ее территории гражданам другой стороны гражданство в соответствии с ее национальным законодательством. Решение о приобретении гражданства в соответствии с международными договорами принимается органом внутренних дел. Кроме того, в соответствии с международными договорами гражданство одной стороны утрачивается в момент приобретения гражданства другой стороны.

Обязательными условиями для приобретения гражданства в соответствии с международными договорами являются прибытие на постоянное жительство на территорию страны приобретаемого гражданства, принадлежность к гражданству СССР, рождение или постоянное проживание на территории страны приобретаемого гражданства (например, в соответствии с Соглашением между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (1999) – до 21 декабря 1991 г.) либо наличие хотя бы одного из близких родственников, постоянно проживающих на территории страны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами.

Для приобретения гражданства в соответствии с международными договорами ходатайствующий представляет следующие документы:

- заявление;
- паспорт или иной документ, удостоверяющий личность и подтверждающий принадлежность лица к гражданству другой стороны;
- нотариально заверенные копии свидетельства о рождении и о браке;
- документ, подтверждающий наличие одного из условий, предусмотренных соглашением;

для граждан Российской Федерации – справка посольства Российской Федерации в Беларуси о сдаче документов на выход из гражданства Российской Федерации.

для граждан Кыргызстана – заявление на имя Президента Кыргызской Республики о выходе из гражданства Кыргызской Республики. Заявление выполняется в произвольной форме с указанием реквизитов документа, подтверждающего гражданство Кыргызской Республики (номер, кем и когда выдан), и информации о последнем месте жительства в Кыргызстане.

При обращении в органы внутренних дел с ходатайством о приобретении гражданства в соответствии с международными договорами совместно с несовершеннолетними детьми в случае, когда один из родителей имеет гражданство другого государства и постоянно проживает в Республике Беларусь, заявитель представляет нотариально удостоверенное согласие второго родителя на приобретение детьми гражданства Республики Беларусь. При изменении гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами Республики Беларусь, изменяется соответственно и гражданство их несовершеннолетних детей. От детей в возрасте от 16 до 18 лет истребуется нотариально удостоверенное согласие на приобретение гражданства Республики Беларусь.

Органы внутренних дел осуществляют регистрацию приобретения гражданства Республики Беларусь в соответствии с международными договорами в срок не более трех месяцев с даты подачи документов.

К иным способам приобретения гражданства относятся различные случаи приобретения гражданства детьми при приобретении гражданства их родителями или одним из них, а также при усыновлении. В случае изменения гражданства родителями (единственным родителем) соответственно изменяется гражданство ребенка, если он не достиг возраста 14 лет. Причем изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет в случае изменения гражданства их родителей, а также усыновленных детей допускается только с согласия детей, выраженного в письменной форме и нотариально удостоверенного. Если гражданство Республики Беларусь приобретает один из родителей, а другой остается иностранным гражданином или лицом без гражданства, ребенок может приобрести гражданство Республики Беларусь по совместному заявлению родителей или родителя, который приобретает гражданство Республики Беларусь, если место нахождения другого родителя неизвестно.

Если гражданство Республики Беларусь приобретает один из родителей, а другой остается лицом без гражданства, ребенок, который проживает на территории Беларуси, становится гражданином Республики Беларусь, если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Ребенок, который является иностранным гражданином или лицом без гражданства, при усыновлении гражданином Республики Беларусь или супругами, являющимися гражданами Республики Беларусь, либо супругами, один из которых является гражданином Республики Беларусь, а другой – лицом без гражданства, становится гражданином Республики Беларусь со дня усыновления. Ребенок, который является иностранным гражданином или лицом без гражданства, при усыновлении супругами, один из которых является гражданином Республики Беларусь, а другой – иностранным гражданином, может приобрести гражданство Республики Беларусь по совместному заявлению усыновителей.

В ст. 16 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» определены основания для отказа в рассмотрении заявления о приобретении гражданства Республики Беларусь. Так, заявление о приобретении гражданства Республики Беларусь не рассматривается, если заявившее об этом лицо:

- осуждено за совершение преступления против мира и безопасности человечества, военного преступления, преступления против государства;

- имеет судимость за совершение преступления на территории Республики Беларусь или за ее пределами, признаваемого таковым законодательством Республики Беларусь;

- является подозреваемым или обвиняемым и в отношении его осуществляется уголовное преследование в Республике Беларусь, а также в иностранном государстве за преступления, признаваемые таковыми законодательством Республики Беларусь, – до вынесения приговора или иного итогового решения по делу;

- осуждено и отбывает наказание в виде лишения свободы, – до истечения срока наказания;

- депортировалось или высылалось из Республики Беларусь, – до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь;

- многократно (три раза и более) привлекалось к административной ответственности на территории Республики Беларусь, – до истечения срока, по окончании которого оно считается не подвергавшимся административному взысканию;

- представило ложные сведения или подложные документы;

- состоит на воинской службе, службе в полиции, органах безопасности, юстиции или иных государственных органах иностранного государства.

При наличии данных оснований заявление о приобретении гражданства Республики Беларусь возвращается со всеми представленными материалами без рассмотрения.

Гражданство Республики Беларусь прекращается вследствие выхода из гражданства и утраты гражданства Республики Беларусь. Выход из гражданства является личным желанием лица и осуществляется по его ходатайству. Но поскольку выход из гражданства затрагивает интересы не только ходатайствующего, но и интересы других физических и юридических лиц, а также государства в целом, решение о выходе из гражданства принимает Президент Республики Беларусь.

Выход из гражданства Республики Беларусь лица, постоянно проживающего в Республике Беларусь, осуществляется на основании его личного заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь, которое составляется в произвольной форме и подается на имя Президента Республики Беларусь в органы внутренних дел.

Выход из гражданства Республики Беларусь лица, не достигшего 18-летнего возраста, постоянно проживающего на территории Респуб-

лики Беларусь, может быть разрешен по заявлению его родителей (единственного родителя), которое составляется в произвольной форме и подается на имя Президента Республики Беларусь в органы внутренних дел.

Должностное лицо органа внутренних дел, осуществляющее прием заявления, обязано сообщить заявителю о правовых и иных последствиях выхода из гражданства Республики Беларусь и предложить ему указать в своем заявлении о том, что он предупрежден о таких последствиях.

К заявлению о выходе из гражданства Республики Беларусь прилагаются следующие документы в двух экземплярах:

- анкета с четырьмя фотографиями размером 3 × 4 см;

- автобиография;

- копии страниц паспорта гражданина Республики Беларусь, содержащих сведения о фамилии, имени, отчестве, дате и месте рождения лица;

- копии страниц паспорта гражданина иностранного государства (если лицо приобрело гражданство иностранного государства на день подачи заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь) либо документ (справка) полномочного органа иностранного государства о подтверждении предоставления лицу гражданства данного государства в случае его выхода из гражданства Республики Беларусь;

- копия свидетельства о рождении заявителя;

- копии документов органов, регистрирующих акты гражданского состояния, о заключении (расторжении) брака заявителем;

- справка о наличии или об отсутствии исполнительных листов и (или) иных требований о взыскании с заявителя задолженности по налогам, другим непогашенным долгам и обязательствам перед Республикой Беларусь, ее административно-территориальными единицами, юридическими и физическими лицами;

- справка организации, производящей начисление платы за жилищно-коммунальные услуги, о расчетах задолженности за жилищно-коммунальные услуги;

- справка о месте жительства и составе семьи;

- копия трудовой книжки (для неработающих);

- справка военного комиссариата об освобождении от военной службы (для лиц призывного возраста);

- квитанция об уплате государственной пошлины или документ об освобождении от ее уплаты.

При подаче заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь совместно с несовершеннолетними детьми к заявлению одного из родителей прилагаются копии свидетельств о рождении детей и нотариально удостоверенное согласие каждого ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на выход из гражданства Республики Беларусь.

Если один из родителей ходатайствует о выходе из гражданства Республики Беларусь совместно с несовершеннолетними детьми, представляется нотариально удостоверенное согласие другого родителя – гражданина Республики Беларусь на прекращение детьми гражданства Республики Беларусь. Если место нахождения другого родителя – гражданина Республики Беларусь неизвестно, должностное лицо органа внутренних дел, принявшее заявление о выходе из гражданства Республики Беларусь, приобщает к нему справки соответствующих проверок органов внутренних дел, подтверждающих данный факт.

Родители, ходатайствующие о выходе из гражданства Республики Беларусь, могут высказать в заявлении просьбу о сохранении гражданства Республики Беларусь их детям. Если у лица, ходатайствующего о выходе из гражданства Республики Беларусь, имеются несовершеннолетние дети от брака, который расторгнут, оно должно представить нотариально удостоверенное заявление бывшего супруга (супруги) о наличии либо об отсутствии к нему материальных претензий.

Управления, отделы внутренних дел в районах, городах, районах в городах по месту постоянного жительства заявителя направляют принятые к рассмотрению о выходе из гражданства Республики Беларусь вместе с представленными документами в главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов для дальнейшего рассмотрения.

Главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов проверяют соответствие поступивших материалов требованиям закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, осуществляют проверки на предмет возможного наличия оснований для отказа в рассмотрении заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь, формируют по каждому заявлению дело в двух экземплярах и запрашивают мнение органов государственной безопасности о целесообразности удовлетворения заявления.

К первому экземпляру дела приобщаются документы, предусмотренные п. 22–24 Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, за исключением квитанции об уплате государственной пошлины или документа об освобождении от ее уплаты. Ко второму экземпляру дела приобщаются вторые экземпляры документов или их копии, квитанция об уплате государственной пошлины либо документ об освобождении от ее уплаты, материалы проведенных проверок, переписка с органами госу-

дарственной безопасности, а также заключение главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов о возможности удовлетворения заявления о выходе из гражданства Республики Беларусь, утверждаемое начальником главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкома либо его заместителем. Главное управление внутренних дел Минского горисполкома, управления внутренних дел облисполкомов направляют дело в двух экземплярах в Министерство внутренних дел для дальнейшего рассмотрения.

Министерство внутренних дел проверяет правильность оформления материалов поступившего дела, их соответствие требованиям закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209, и выносит по каждому заявлению о выходе из гражданства Республики Беларусь мотивированное заключение о возможности удовлетворения такого заявления, которое утверждается министром внутренних дел либо его заместителем. Министерство внутренних дел направляет первые экземпляры дел вместе со своими заключениями для дальнейшего рассмотрения в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, вторые экземпляры дел – в Комитет государственной безопасности. Комитет государственной безопасности по каждому заявлению о выходе из гражданства Республики Беларусь направляет свое заключение о возможности удовлетворения такого заявления в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, а дела возвращает в Министерство внутренних дел.

Срок рассмотрения заявлений о выходе из гражданства Республики Беларусь в органах внутренних дел, Министерстве внутренних дел, Комитете государственной безопасности и Совете Министров Республики Беларусь не должен превышать одного месяца в каждом из них. Общий срок рассмотрения не должен превышать шести месяцев.

Гражданство Республики Беларусь утрачивается:

вследствие поступления лица на воинскую службу, службу в полицию, органы безопасности, юстиции или иные государственные органы иностранного государства при отсутствии оснований, предусмотренных ст. 20 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»;

по заявлению родителей (единственного родителя) в отношении ребенка, приобретшего по рождению наряду с гражданством иностранного государства гражданство Республики Беларусь. Утрата граждан-

ства Республики Беларусь ребенком в возрасте от 14 до 18 лет допускается только с согласия ребенка, выраженного в письменной форме и нотариально удостоверенного;

по основаниям, предусмотренным международными договорами Республики Беларусь.

Документы об утрате гражданства Республики Беларусь лицами, проживающими в Республике Беларусь, оформляются органами внутренних дел, а лицами, проживающими за границей, – органами дипломатической службы.

Регистрация утраты гражданства Республики Беларусь вследствие поступления лица на воинскую службу, службу в полицию, органы безопасности, юстиции или иные государственные органы иностранного государства осуществляется как по личному заявлению лица, составленному в произвольной форме, так и по инициативе органов внутренних дел или органов дипломатической службы.

При документальном подтверждении факта поступления гражданина Республики Беларусь на воинскую службу, службу в полицию, органы безопасности, юстиции или иные государственные органы иностранного государства органы внутренних дел проводят проверку на предмет возможного наличия оснований, препятствующих прекращению гражданства Республики Беларусь, и в случае их отсутствия выносят заключение об утрате гражданства Республики Беларусь. Заключение утверждается руководителем органа внутренних дел либо его заместителем.

Регистрация утраты гражданства Республики Беларусь детьми, приобретшими по рождению наряду с гражданством иностранного государства гражданство Республики Беларусь, осуществляется по заявлению родителей (единственного родителя).

Вместе с заявлением представляются:

документ полномочного органа иностранного государства, подтверждающий наличие у ребенка гражданства этого государства;

копия свидетельства о рождении ребенка;

нотариально удостоверенное согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прекращение гражданства Республики Беларусь.

По результатам рассмотрения заявления орган внутренних дел или орган дипломатической службы выносит заключение об утрате ребенком гражданства Республики Беларусь, которое утверждается руководителем органа внутренних дел или органа дипломатической службы либо его заместителем.

При рассмотрении заявлений о регистрации утраты гражданства Республики Беларусь детьми в возрасте от 14 до 18 лет органы внутренних дел и органы дипломатической службы проводят проверки на

предмет возможного наличия оснований, препятствующих прекращению гражданства Республики Беларусь. Срок рассмотрения заявлений о регистрации утраты гражданства Республики Беларусь не должен превышать одного месяца.

Органы внутренних дел или органы дипломатической службы уведомляют лиц о регистрации утраты ими гражданства Республики Беларусь и принимают необходимые меры по изъятию у них документов, удостоверявших гражданство Республики Беларусь.

При принятии решения о прекращении гражданства учитывается наличие оснований для отказа в прекращении гражданства Республики Беларусь. В соответствии со ст. 20 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» прекращение гражданства Республики Беларусь не допускается, если гражданин Республики Беларусь:

является обвиняемым либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

имеет задолженность по налогам или другие непогашенные долги и обязательства перед Республикой Беларусь, ее административно-территориальными единицами, юридическими и физическими лицами; не имеет иного гражданства или гарантий его приобретения.

Решение по вопросам гражданства Республики Беларусь может быть отменено, если будет установлено, что оно было принято на основании заведомо ложных сведений или подложных документов.

Органы внутренних дел или органы дипломатической службы в пределах своей компетенции проводят проверку данных фактов и выносят мотивированное заключение об отмене решения по вопросам гражданства Республики Беларусь, принятого органом внутренних дел или органом дипломатической службы, либо об отсутствии оснований к его отмене. Указанное заключение утверждается руководителем органа внутренних дел или органа дипломатической службы либо его заместителем и приобщается к материалам дела заявителя, в отношении которого ранее было принято это решение.

Заключения Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел с предложениями об отмене решения по вопросам гражданства Республики Беларусь, принятого Президентом Республики Беларусь, утверждаются министром внутренних дел, министром иностранных дел либо их заместителями и представляются в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, которая по результатам их рассмотрения вносит предложения Президенту Республики Беларусь для принятия соответствующего решения в форме указа.

Решение о приобретении или прекращении гражданства Республики Беларусь в случае его отмены считается недействительным со дня принятия этого решения.

Исполнение решений по вопросам гражданства в отношении лиц, постоянно проживающих в Республике Беларусь, осуществляют органы внутренних дел, а в отношении лиц, проживающих за границей, – органы дипломатической службы. Указы и распоряжения Президента Республики Беларусь по вопросам гражданства Республики Беларусь направляются на исполнение в Министерство внутренних дел или Министерство иностранных дел.

Органы внутренних дел или органы дипломатической службы:

в 10-дневный срок со дня принятия решений по вопросам гражданства Республики Беларусь сообщают заявителям о результатах рассмотрения их заявлений;

выдают лицам, которые приобрели гражданство Республики Беларусь, справку о приобретении гражданства Республики Беларусь, вручают им паспорта гражданина Республики Беларусь;

выдают лицам, которые прекратили гражданство Республики Беларусь, справку о прекращении гражданства Республики Беларусь;

выдают родителям, опекунам (попечителям) и усыновителям справки о приобретении гражданства Республики Беларусь или о прекращении гражданства Республики Беларусь несовершеннолетними детьми, а также о приобретении гражданства Республики Беларусь недееспособными лицами, над которыми установлены опека или попечительство.

Подпись руководителя органа внутренних дел или органа дипломатической службы на справке и фотографии скрепляется печатью органа внутренних дел или органа дипломатической службы. Органы внутренних дел предоставляют в установленном порядке виды на жительство в Республике Беларусь лицам, в отношении которых принято решение о выходе из гражданства Республики Беларусь либо об утрате гражданства Республики Беларусь.

В случае отклонения заявления о приобретении гражданства Республики Беларусь или о прекращении гражданства Республики Беларусь заявителю представляется письменный ответ, в котором указывается, кем, когда и какое решение принято, а также правовые основания принятия этого решения. Министерство внутренних дел и Министерство иностранных дел направляют сообщения об исполнении указов и распоряжений Президента Республики Беларусь в отношении каждого заявителя в отдел по вопросам гражданства и помилования Администрации Президента Республики Беларусь.

Рекомендуемая литература

1. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г.А. Василевич. Минск : Книжный Дом, 2005. 320 с.
2. О гражданстве Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 1 авг. 2002 г., № 136-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства : указ Президента Респ. Беларусь, 17 нояб. 1994 г., № 209. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства : заключено в г. Москве 26 февр. 1999 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Беларусь, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь : заключено в г. Минске 17 янв. 1996 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь : заключено в г. Киеве 12 марта 1999 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. Минск : Новое знание, 2001 г. 576 с.

Глава 5

ОСНОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ. ПОРЯДОК ВЫДАЧИ И ОБМЕНА ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ

Правовой основой деятельности органов внутренних дел по регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, а также по документированию населения являются указы Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь», от 16 декабря 2013 г. № 563 «О некоторых мерах по регулированию жилищных отношений», от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 5 апреля 2013 г. № 269 «Об утверждении Положения об общежитиях и Типового договора найма жилого помещения государственного жилищного фонда в общежитии», от 24 сентября 2008 г. № 1408 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 292», от 27 августа 2010 г. № 1241 «Об утверждении Положения о порядке ведения регистрационно-го учета граждан по месту пребывания по месту нахождения государственного органа (организации), в котором предусмотрена военная служба», от 23 августа 2010 г. № 1225 «Об утверждении Положения о порядке регистрации и ведения регистрационного учета лиц без определенного места жительства», постановления Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 15 ноября 2010 г. № 364 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 28 июня 2010 г. № 200 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь» и другие нормативные правовые акты.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав на свободу передвижения и выбор места жительства, предусмотренных ст. 30 Конституции Республики Беларусь, а также совершенствования системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 была упразднена система прописки граждан и утверждено Положение о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания.

Действие указанного положения распространяется на граждан Республики Беларусь, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе которым предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь, и не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих или временно проживающих в Республике Беларусь, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь, до получения ими разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 установлено, что каждый гражданин обязан зарегистрироваться по месту жительства в пределах Республики Беларусь и в случаях и порядке, предусмотренных Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, обязан либо вправе зарегистрироваться по месту пребывания в пределах Республики Беларусь. При этом место жительства – местонахождение (адрес) жилого помещения, право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у гражданина по основаниям, установленным законодательными актами, и в котором он постоянно либо преимущественно проживает, а место пребывания – местонахождение (адрес) жилого помещения или помещения для временного проживания, право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у гражданина по основаниям, установленным законодательными актами, и в котором он временно пребывает. Согласно ст. 1 Жилищного кодекса Республики Беларусь жилое помещение – предназначенное для проживания граждан помещение, отапливаемое, имеющее естественное освещение и соответствующее санитарным нормам, правилам и гигиеническим нормативам и иным техническим требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. К жилым помещениям относятся жилая комната, квартира, жилой дом независимо от формы собственности.

Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413, четко определены лица, ответственные за регистрацию граждан, а также органы регистрации. Так, лицами, от-

ветственными за регистрацию граждан по месту жительства или месту пребывания, являются руководитель организации, осуществляющей эксплуатацию жилищного фонда, председатель правления жилищно-строительного (жилищного) кооператива, председатель товарищества собственников, председатель правления садоводческого товарищества или уполномоченное ими лицо; председатель сельского (поселкового) исполнительного комитета или уполномоченное им лицо; руководитель организации, в собственности либо в хозяйственном ведении или оперативном управлении которой находятся жилые помещения. Органами регистрации граждан по месту жительства или месту пребывания являются орган внутренних дел (в городах, поселках городского типа, где имеются органы внутренних дел), сельский (поселковый) исполнительный комитет (в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, в которых не имеется органов внутренних дел), государственные органы (организации), в которых предусмотрена военная служба, органы опеки и попечительства.

Регистрация по месту жительства – это постановка органами регистрации граждан на регистрационный учет по месту их жительства, а регистрация по месту пребывания – это постановка органами регистрации граждан на регистрационный учет по месту их пребывания.

Документы для регистрации по месту жительства или месту пребывания могут представлять совершеннолетние дееспособные граждане, эмансипированные несовершеннолетние, представители данных граждан по доверенности, оформленной в установленном гражданском законодательством порядке, а также законные представители регистрирующихся по месту жительства или месту пребывания несовершеннолетних и совершеннолетних граждан, над которыми установлена опека (попечительство).

Регистрация граждан по месту жительства в жилом помещении, приобретенном ими на основании гражданско-правового договора (купли-продажи, обмена (мены), дарения, ренты), а также по наследству, осуществляется после снятия с регистрационного учета бывших собственников этого помещения с членами семьи, если они не остаются проживать в ранее занимаемом жилом помещении на правах членов семьи нового собственника либо за ними не сохраняется право пользования жилым помещением в соответствии с законодательными актами или договором.

Регистрация по месту жительства несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста, осуществляется по месту жительства их законных представителей либо по месту жительства одного из законных представителей с согласия другого законного представителя либо по решению суда, Соглашению о детях, которыми определено, с кем из законных представителей будет проживать несовершеннолетний. Регистрация

по месту пребывания несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста, осуществляется по месту пребывания их законных представителей или по месту жительства или месту пребывания одного из законных представителей без согласия второго законного представителя. Регистрация несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет не по месту жительства или месту пребывания их законных представителей может осуществляться с согласия законных представителей.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, прибывшие из другого населенного пункта для обучения в учреждениях образования в дневной форме получения образования, регистрируются по месту пребывания на срок обучения без согласия их законных представителей (законного представителя). Несовершеннолетние, определенные в детские интернатные учреждения, за исключением специальных учебно-воспитательных учреждений, специальных лечебно-воспитательных учреждений, регистрируются по месту жительства по месту нахождения данных учреждений. Несовершеннолетние, временно определенные в государственные специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации, специальные учебно-воспитательные учреждения, специальные лечебно-воспитательные учреждения, регистрируются по месту пребывания по месту нахождения этих учреждений. Регистрация несовершеннолетних по месту жительства или месту пребывания их законных представителей или одного из них осуществляется без согласия собственника (нанимателя) жилого помещения и совершеннолетних членов его семьи, имеющих право пользования жилым помещением.

В Положении о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденном указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413, определен исчерпывающий перечень оснований для ограничения регистрации граждан по месту жительства. Так, регистрация граждан по месту жительства ограничивается:

в закрытых военных городках, на закрытых территориях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где в связи с опасностью распространения инфекционных заболеваний или отравлениями введены особые условия и режимы либо где введено чрезвычайное положение, а также при объявлении на территории Республики Беларусь военного положения (по данному основанию ограничивается и регистрация по месту пребывания);

в жилом помещении, если после регистрации гражданина обеспеченность общей площадью такого жилого помещения станет менее 15 м² на одного человека (в г. Минске – менее 20 м² на одного человека), а обеспеченность жилой площадью жилого помещения в общежитии – менее 6 м² на одного человека;

в жилом помещении, если после регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства, которому предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь, обеспеченность жилой площадью такого жилого помещения станет менее 6 м² на одного человека.

Данные случаи ограничения регистрации не распространяются на регистрацию по месту жительства или месту пребывания гражданина – по месту нахождения жилого помещения, находящегося в его собственности; супруга (супруги) – по месту жительства или месту пребывания супруги (супруга); несовершеннолетних – по месту жительства или месту пребывания их законных представителей, за исключением руководителей детских интернатных учреждений, государственных специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации; совершеннолетних детей – по месту жительства или месту пребывания родителей; совершеннолетних усыновленных (удочеренных) – по месту жительства или месту пребывания усыновителей (удочерителей); родителей – по месту жительства или месту пребывания детей; усыновителей (удочерителей) – по месту жительства или месту пребывания усыновленных (удочеренных); совершеннолетних граждан, над которыми установлены опека или попечительство, – по месту жительства или месту пребывания опекунов или попечителей; родных братьев и сестер – по месту жительства или месту пребывания родных брата или сестры; бабушки, деда – по месту жительства или месту пребывания внуков; внуков – по месту жительства или месту пребывания бабушки, деда.

Указанные случаи ограничения регистрации граждан не распространяются также на регистрацию по месту жительства в г. Минске гражданина – по месту нахождения жилого помещения, находящегося в его собственности; супруга (супруги) – по месту жительства супруги (супруга); несовершеннолетних – по месту жительства их законных представителей, за исключением руководителей детских интернатных учреждений, государственных специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации; совершеннолетних детей – по месту жительства родителей; совершеннолетних усыновленных (удочеренных) – по месту жительства усыновителей (удочерителей); родителей – по месту жительства детей; усыновителей (удочерителей) – по месту жительства усыновленных (удочеренных); совершеннолетних граждан, над которыми установлены опека или попечительство, – по месту жительства опекунов или попечителей; несовершеннолетних родных братьев и сестер, не имеющих родителей, и совершеннолетних нетрудоспособных родных братьев и сестер, не имеющих семей и родителей, – по месту жительства родных брата или сестры.

Для регистрации по месту жительства гражданин обязан не позднее одного месяца со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за регистрацию, а при его отсутствии – в орган регистрации. При этом обращение гражданина к лицу, ответственному за регистрацию, или в орган регистрации для снятия с регистрационного учета по прежнему месту жительства не требуется. Для регистрации по месту жительства гражданин обязан представить:

заявление о регистрации по месту жительства. Если в соответствии с законодательными актами вселение гражданина в жилое помещение осуществляется лишь с согласия собственника (нанимателя) жилого помещения, совершеннолетних членов его семьи, имеющих право пользования жилым помещением, то такое согласие оформляется путем проставления в заявлении о регистрации по месту жительства подписей этих лиц или отдельным документом и удостоверяется лицом, ответственным за регистрацию, а при его отсутствии – должностным лицом органа регистрации, либо нотариусом или иным должностным лицом, которому в соответствии с законодательными актами предоставлено право совершать нотариальные действия;

документ, удостоверяющий личность;

доверенность, оформленную в порядке, установленном гражданским законодательством, – для представителя гражданина, регистрирующегося по месту жительства;

военный билет или временное удостоверение с отметкой о постановке на воинский учет по новому месту жительства – для регистрации военнообязанных (призывников);

документ, являющийся основанием для регистрации гражданина по месту жительства (перечень документов, являющихся основанием для регистрации гражданина по месту жительства или месту пребывания, предусмотрен п. 4.2 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413, и включает технический паспорт на жилое помещение, помещение для временного проживания и свидетельство (удостоверение) о государственной регистрации возникновения или перехода права собственности на жилое помещение, помещение для временного проживания; выписку из похозяйственной книги, выданную сельским (поселковым) исполнительным комитетом в отношении жилого помещения, находящегося в сельской местности; договор найма (поднайма) жилого помещения; документ, подтверждающий родственные отношения, заключение брака либо установление опеки (попечительства); копию (выписку из) решения суда о вселении в жилое помещение либо о признании права пользования жилым помещением и др.);

свидетельство о смерти (для иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь, – при наличии), либо нотариально засвидетельствованную его копию, либо справку органа, регистрирующего акты гражданского состояния, содержащую сведения из записи акта о смерти (в случае смерти одного из законных представителей), либо копию (выписку из) решения суда о лишении родительских прав, об отмене усыновления (удочерения), о признании гражданина недееспособным, безвестно отсутствующим или объявлении гражданина умершим, либо справку органа, регистрирующего акты гражданского состояния, содержащую сведения из записи акта о рождении, в случае, если запись о родителях ребенка произведена в соответствии со ст. 55 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье, либо копию постановления (определения) суда, органа уголовного преследования об объявлении розыска гражданина – для регистрации несовершеннолетних, которые имеют одного законного представителя;

письменное согласие одного из законных представителей несовершеннолетнего на его регистрацию по месту жительства другого законного представителя, удостоверенное лицом, ответственным за регистрацию, а при его отсутствии – должностным лицом органа регистрации по месту жительства или месту пребывания законного представителя, либо лицом, совершающим нотариальные действия, или копию (выписку из) решения суда, Соглашения о детях, которыми определено, с кем из законных представителей будет проживать несовершеннолетний, – для регистрации несовершеннолетнего по месту жительства одного из его законных представителей в случае, если законные представители зарегистрированы не по одному месту жительства;

письменное согласие законных представителей несовершеннолетнего на его регистрацию не по месту их жительства, удостоверенное лицом, ответственным за регистрацию, либо должностным лицом органа регистрации по месту жительства или месту пребывания законных представителей несовершеннолетнего, либо лицом, совершающим нотариальные действия, – для регистрации несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет не по месту жительства его законных представителей;

документ, подтверждающий уплату гражданином государственной пошлины за регистрацию по месту жительства (за исключением случаев освобождения от ее уплаты, предусмотренных законодательными актами).

Следует обратить внимание, что регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Поэтому перечень документов, необходимых для регистрации, сроки осуществления процедуры определяются также

гл. 13 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Если у органа внутренних дел имеются сведения, подтверждающие, что один из законных представителей несовершеннолетнего не зарегистрирован по месту жительства на территории Республики Беларусь либо является иностранным гражданином или лицом без гражданства, не проживающим постоянно в Республике Беларусь, то при регистрации несовершеннолетнего письменное согласие такого законного представителя несовершеннолетнего не требуется.

Лицо, ответственное за регистрацию, в течение трех рабочих дней со дня представления гражданином документов, необходимых для регистрации, представляет все документы в орган регистрации. При этом лицо, ответственное за регистрацию (при его отсутствии – орган регистрации), вносит в заявление о регистрации по месту жительства сведения о жилом помещении и количестве зарегистрированных в нем по месту жительства и (или) месту пребывания граждан. Орган регистрации в день представления документов лицом, ответственным за регистрацию (при его отсутствии – гражданином), регистрирует гражданина по месту жительства путем проставления штампа о регистрации по месту жительства в документе, удостоверяющем личность, а также внесения сведений о гражданине в карточку регистрации. Регистрация несовершеннолетних, не имеющих паспортов граждан Республики Беларусь или вида на жительство в Республике Беларусь, по месту жительства их законных представителей (одного из них) осуществляется путем внесения сведений о несовершеннолетних в карточку регистрации одного из законных представителей. После регистрации гражданина по месту жительства орган регистрации в течение трех рабочих дней направляет сообщение об изменении места жительства указанным гражданином в орган регистрации по прежнему месту жительства этого гражданина.

Граждане, имеющие в собственности либо в пользовании несколько жилых помещений на территории Республики Беларусь, регистрируются только по одному месту жительства.

В случае временного выезда из места жительства на срок более одного месяца гражданин вправе обратиться за регистрацией по месту пребывания. Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок до одного года без снятия их с регистрационного учета по месту жительства. Для регистрации по месту пребывания гражданин обращается к лицу, ответственному за регистрацию, а при его отсутствии – в орган регистрации, и представляет документы, предусмотренные Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденным указом Президента Республики Беларусь

от 7 сентября 2007 г. № 413. Лицо, ответственное за регистрацию, в течение трех рабочих дней со дня поступления документов представляет все документы в орган регистрации. При этом лицо, ответственное за регистрацию (при его отсутствии – орган регистрации), вносит в заявление о регистрации по месту пребывания сведения о жилом помещении и количестве зарегистрированных в нем по месту жительства и (или) месту пребывания граждан. Орган регистрации в день представления документов лицом, ответственным за регистрацию (при его отсутствии – гражданином), регистрирует гражданина по месту пребывания путем внесения сведений о нем в карточку регистрации и выдает ему свидетельство о регистрации по месту пребывания. Орган регистрации в течение трех рабочих дней направляет сообщение о регистрации гражданина по месту пребывания в орган регистрации по месту его жительства. Регистрация несовершеннолетних по месту пребывания их законных представителей (одного из них) осуществляется путем внесения сведений о несовершеннолетних в карточку регистрации одного из законных представителей. При этом свидетельство о регистрации по месту пребывания не выдается. Гражданин вправе вновь обратиться за регистрацией по месту пребывания не ранее чем за десять календарных дней до истечения срока регистрации по месту пребывания.

Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413, также предусмотрен особый порядок регистрации для определенных категорий граждан. Так, граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за пределами Беларуси, вправе зарегистрироваться по месту пребывания на территории Республики Беларусь не более чем на шесть месяцев в течение года. Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, временно выехавшие из места жительства, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания не позднее одного месяца со дня прибытия. Также граждане, прибывшие из другого населенного пункта для получения образования в учреждениях образования и организациях, реализующих образовательные программы послевузовского образования, в дневной форме получения образования, обязаны зарегистрироваться на срок получения образования по месту пребывания, а граждане Республики Беларусь, не обеспеченные жилой площадью в общежитии, – по месту пребывания по месту нахождения учреждения образования и организации, реализующей образовательную программу послевузовского образования. Орган регистрации выдает им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Граждане, осужденные к аресту, ограничению свободы (за исключением лиц, отбывающих наказание по месту жительства), лишению свободы, пожизненному заключению, регистрируются по месту пре-

бывания на срок отбывания наказания. Регистрация таких граждан осуществляется уполномоченным должностным лицом учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел по месту отбывания наказания при поступлении таких лиц для отбывания наказания путем внесения сведений о них в картотеку учета лиц, отбывающих наказание. В течение трех рабочих дней со дня прибытия граждан для отбывания наказания в органы регистрации по месту жительства указанных граждан направляются сообщения об их регистрации по месту пребывания, при этом свидетельство о регистрации по месту пребывания не выдается.

Регистрация граждан без определенного места жительства по месту пребывания осуществляется путем внесения сведений о них в книгу регистрации лиц без определенного места жительства по месту нахождения пункта регистрации и учета лиц без определенного места жительства, а в случае отсутствия такого пункта – в месте, определенном соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом базового территориального уровня. Орган регистрации выдает таким гражданам свидетельство о регистрации по месту пребывания. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 августа 2010 г. № 1225 утверждено Положение о порядке регистрации и ведения регистрационного учета лиц без определенного места жительства.

Регистрация граждан по месту жительства или месту пребывания в общежитиях, жилых помещениях социального пользования, служебных и специальных жилых помещениях осуществляется в отношении граждан, имеющих в соответствии с законодательством право на вселение в данные жилые помещения.

Положением о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и о порядке предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 563, определены основания предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда, в том числе жилых помещений социального пользования, коммерческого использования, жилых помещений в общежитиях и специальных жилых помещений. Например, согласно п. 66 данного положения жилые помещения социального пользования предоставляются имеющим право на получение таких жилых помещений: гражданину и совместно с ним проживающим супруге (супругу), их несовершеннолетним и совершеннолетним нетрудоспособным детям и нетрудоспособным родителям. При этом право на получение жилого помещения социального пользования может быть реализовано при отсутствии у гражданина и членов его семьи, совместно состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, в собственности жи-

лых помещений в данном населенном пункте общей площадью 15 м² и более (в Минске – 10 м² и более) на одного человека, соответствующих установленным для проживания санитарным и техническим требованиям. Если у гражданина или членов его семьи, совместно состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеется в данном населенном пункте на праве собственности жилое помещение, то жилое помещение социального пользования предоставляется в пределах от 15 до 20 м² общей площади жилого помещения на каждого члена семьи за вычетом общей площади жилого помещения, находящегося в их собственности. Если в результате вычета общей площади жилого помещения, находящегося в собственности, жилое помещение социального пользования исходя из его размера не может быть предоставлено на весь состав семьи, то оно предоставляется только гражданину, имеющему право на его получение.

Положение о специальных жилых помещениях государственного жилищного фонда, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2008 г. № 1408, определяет порядок отнесения жилых помещений государственного жилищного фонда к специальным жилым помещениям, а также порядок, особенности и основания предоставления таких помещений, владения и пользования ими.

Согласно Положению об общежитиях, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 апреля 2013 г. № 269, общежития предназначаются для проживания граждан на период их работы (службы) в государственном органе, иной организации; на период их учебы; на период прохождения клинической ординатуры в организациях, осуществляющих в соответствии с законодательством подготовку клинических ординаторов; на период спортивной подготовки.

При наличии в общежитии свободных мест и отсутствии в государственном органе, другой государственной организации, в хозяйственном ведении или оперативном управлении которых находится общежитие, жилое помещение в общежитии, лиц, нуждающихся в жилом помещении в общежитии, жилое помещение в общежитии может предоставляться работникам (служащим) другой организации по ее ходатайству на основании договора найма жилого помещения государственного жилищного фонда в общежитии.

Жилые помещения в общежитии предоставляются одиноким гражданам – часть жилого помещения в совместное владение и пользование нескольких лиц, не состоящих в семейных отношениях; семьям – изолированное жилое помещение, состоящее из одной или нескольких комнат, в обособленное владение и пользование семьи. В общежитиях, предназначенных для проживания одиноких граждан, при необходимости с согласия местных исполнительных и распорядительных орга-

нов могут быть выделены изолированные жилые помещения для проживания семей. Эти помещения должны располагаться на отдельных этажах или в отдельных секциях.

Жилые помещения (их части) в общежитии предоставляются гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий и состоящим на учете желающих получить жилое помещение в общежитии, на основании договора найма жилого помещения государственного жилищного фонда в общежитии.

Согласно п. 29 данного положения, наниматели, занимающие изолированные жилые помещения в общежитии, предназначенные для проживания семей, находящиеся в их обособленном владении и пользовании, вправе предоставлять эти жилые помещения во владение и пользование своим несовершеннолетним детям и супруге (супругу), не имеющим жилых помещений в собственности и (или) во владении и пользовании в данном населенном пункте.

Гражданину отказывается в регистрации по месту жительства или месту пребывания в случае непредставления документов на регистрацию либо представления не соответствующих требованиям законодательства документов; при наличии ограничений, установленных Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413; в случае признания в установленном порядке жилого помещения непригодным для проживания и (или) несоответствующим санитарным и техническим требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, за исключением собственника (нанимателя) жилого помещения, супруга (супруги), несовершеннолетних и совершеннолетних нетрудоспособных детей, нетрудоспособных родителей как собственника (нанимателя) жилого помещения, так и членов его семьи, имеющих право пользования данным жилым помещением, гражданина, в отношении которого имеется вступившее в законную силу решение суда о вселении в жилое помещение или о признании права пользования жилым помещением.

Отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания должен быть мотивирован. Об отказе в регистрации по месту жительства или месту пребывания гражданин письменно информируется в течение трех рабочих дней со дня принятия решения. Отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания или иные действия (бездействие) должностных лиц органа регистрации могут быть обжалованы в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к органу регистрации, и (или) в суд.

В случае отказа военнообязанному (призывнику) в регистрации по месту жительства органом регистрации в течение трех рабочих дней направляется извещение об отказе военнообязанному (призывнику) в

регистрации по месту жительства в орган, осуществляющий воинский учет. Военнообязанный (призывник) в случае отказа в регистрации по месту жительства должен в течение пяти рабочих дней со дня получения письменного отказа в регистрации по месту жительства стать на воинский учет по прежнему месту жительства.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органом регистрации в случаях:

изменения места жительства в пределах Республики Беларусь – на основании соответствующего сообщения органа регистрации, зарегистрировавшего гражданина по новому месту жительства (снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства осуществляется органом регистрации в течение пяти рабочих дней после получения сообщения об изменении места жительства; при этом гражданин считается снятым с регистрационного учета по месту жительства со дня регистрации по новому месту жительства);

смерти – на основании списков умерших и документов, удостоверяющих их личность (при их наличии), поступивших из органов, регистрирующих акты гражданского состояния, либо свидетельства о смерти;

объявления гражданина умершим – на основании копии (выписки из) вступившего в законную силу соответствующего решения суда;

выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим либо не приобретшим право пользования жилым помещением – на основании копии (выписки из) вступившего в законную силу решения суда о выселении из занимаемого жилого помещения, либо о расторжении, признании недействительным гражданско-правового договора, на основании которого была произведена регистрация, либо о признании гражданина утратившим или не приобретшим право пользования жилым помещением, либо сообщения прокурора о вынесении постановления о выселении из жилого помещения, грозящего обвалом;

обнаружения несоответствия документов, послуживших основанием для регистрации гражданина по месту жительства, требованиям законодательства, неправомерных действий должностных лиц органа регистрации при решении вопроса о регистрации гражданина по месту жительства – на основании соответствующих документов, представленных органом регистрации или иными государственными органами и подтверждающих наличие указанных нарушений, в том числе копии (выписки из) вступившего в законную силу соответствующего решения суда;

аннулирования разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь иностранного гражданина или лица без гражданства – на основании сообщения органа внутренних дел о принятии соответствующего решения или копии (выписки из) вступившего в законную силу соответствующего решения суда;

осуждения к пожизненному заключению – на основании копии (выписки из) вступившего в законную силу приговора суда;

выдачи паспорта гражданина Республики Беларусь для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь – на основании уведомления органа внутренних дел, либо дипломатического представительства или консульского учреждения Республики Беларусь, либо главного консульского управления Министерства иностранных дел о выдаче паспорта гражданина Республики Беларусь для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь;

прекращения гражданства Республики Беларусь – на основании уведомления органа внутренних дел, либо дипломатического представительства или консульского учреждения Республики Беларусь, либо главного консульского управления Министерства иностранных дел о вынесении заключения об определении принадлежности лица к гражданству Республики Беларусь, о регистрации утраты лицом гражданства Республики Беларусь или указа Президента Республики Беларусь о выходе лица из гражданства Республики Беларусь.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства или месту пребывания осуществляется органом регистрации в течение пяти рабочих дней после получения им соответствующих сведений и (или) документов.

Порядок ведения органами внутренних дел регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания определен Инструкцией о порядке ведения регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденной постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 15 ноября 2010 г. № 364.

В целях совершенствования порядка документирования населения Республики Беларусь указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294 утверждены Положение о документах, удостоверяющих личность, и Положение о документах для выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь.

В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь» документами, удостоверяющими личность, являются паспорт гражданина Республики Беларусь, вид на жительство в Республике Беларусь, удостоверение беженца, а документами для выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь – паспорт гражданина Республики Беларусь, дипломатический паспорт гражданина Республики Беларусь, служебный паспорт гражданина Республики Беларусь, свидетельство на возвращение в Республику Беларусь, национальное удостоверение личности моряка Республики Беларусь, проездной документ Республики Беларусь.

Паспорт гражданина Республики Беларусь – документ, удостоверяющий личность гражданина на территории Республики Беларусь и за ее пределами, подтверждающий гражданство и право его владельца на выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь.

Вид на жительство в Республике Беларусь – документ, удостоверяющий личность иностранца на территории Республики Беларусь и подтверждающий получение им разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь.

Удостоверение беженца – документ, удостоверяющий личность беженца на территории Республики Беларусь.

Документы, удостоверяющие личность, являются собственностью Республики Беларусь. Владелец документа, удостоверяющего личность, обязан бережно хранить и использовать документ, удостоверяющий личность; предъявлять документ, удостоверяющий личность, по требованию должностных лиц государственных органов, уполномоченных на проверку документов, удостоверяющих личность; сдать подлежащий изъятию или временному изъятию документ, удостоверяющий личность, в орган внутренних дел по месту жительства или в другой государственный орган, иную государственную организацию, определенные Положением о документах, удостоверяющих личность, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294; незамедлительно обратиться с заявлением об утрате (хищении) документа, удостоверяющего личность, в орган внутренних дел – при утрате (хищении) этого документа на территории Республики Беларусь. Лицо, нашедшее документ, удостоверяющий личность, на территории Республики Беларусь, обязано сдать его в орган внутренних дел, а нашедшее такой документ за пределами Республики Беларусь, – в дипломатическое представительство или консульское учреждение.

Документ, удостоверяющий личность, является недействительным в случае отсутствия в нем данных, указанных в Положении о документах, удостоверяющих личность, утвержденном указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294, либо его подделки; истечения срока его действия; невозможности идентификации данных либо средств защиты бланка документа (непригодности для использования); подачи владельцем этого документа заявления о его утрате (хищении) в орган внутренних дел при утрате (хищении) документа, удостоверяющего личность, на территории Республики Беларусь – со дня подачи заявления об утрате (хищении) данного документа; необходимости его обмена – по истечении одного месяца со дня изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества владельца документа, удостоверяющего личность, либо по истечении одного месяца со дня подачи заявления на выдачу документа, удостоверяющего личность; принятия органом внутренних дел решения о признании его недействительным.

Орган внутренних дел принимает решение о признании документа, удостоверяющего личность, недействительным в случае утраты владельцем этого документа права на его использование; сообщения владельцем такого документа ложных сведений или представления подложных, поддельных либо недействительных документов при принятии решения о выдаче документа, удостоверяющего личность; выдачи нового документа, удостоверяющего личность, до истечения срока действия ранее выданного.

Владелец документа, удостоверяющего личность, утрачивает право на использование паспорта – в случае утраты гражданства Республики Беларусь, выхода из гражданства Республики Беларусь, а также отмены решения о приобретении гражданства Республики Беларусь; вида на жительство – в случае приобретения гражданства Республики Беларусь или аннулирования разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; удостоверения беженца – в случае утраты или аннулирования статуса беженца.

Орган внутренних дел не позднее чем в трехдневный срок со дня подачи владельцем документа, удостоверяющего личность, заявления о его утрате (хищении) либо в трехдневный срок после принятия решения о признании документа, удостоверяющего личность, недействительным направляет данные сведения в органы пограничной службы.

Запрещается изъятие у граждан, иностранцев или беженцев документов, удостоверяющих личность, за исключением случаев, предусмотренных Положением о документах, удостоверяющих личность, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294, а также прием и передача таких документов в залог. Согласно п. 12 данного положения документ, удостоверяющий личность, подлежит изъятию в случае его недействительности; утраты владельцем этого документа права на его использование; неправомерного нахождения данного документа у лица, не являющегося его владельцем; получения нового документа, удостоверяющего личность, при его обмене.

Документ, удостоверяющий личность, подлежит временному изъятию у владельца в случае применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу; осуждения его к наказанию в виде ареста, ограничения свободы с направлением в исправительное учреждение открытого типа, лишения свободы, пожизненного заключения или смертной казни; госпитализации его в психиатрическое (психоневрологическое) учреждение; направления этого владельца в лечебно-трудовой профилакторий. Документ, удостоверяющий личность, также может временно изыматься у его владельца в случае задержания его в качестве подозреваемого, обвиняемого или осужденного, а также административного задержания за совершение административного правонарушения на срок свыше трех часов, применения административно-

го взыскания в виде административного ареста; если такие документы являются вещественными доказательствами по уголовному делу, делу об административном правонарушении. Документ, удостоверяющий личность, временно изъятый у гражданина, иностранца или беженца, хранится в учреждении, в котором находится гражданин, иностранец или беженец, либо в органе уголовного преследования, суде или органе, ведущем административный процесс. Временно изъятый документ, удостоверяющий личность, возвращается его владельцу в случае, если он не утратил права на его использование.

Паспорт обязан иметь каждый гражданин, достигший 14-летнего возраста. Гражданин, постоянно проживающий за пределами Республики Беларусь, а также выезжающий за пределы Республики Беларусь, обязан иметь паспорт независимо от возраста. Выдача паспорта производится гражданину в связи с достижением 14-летнего возраста; несовершеннолетнему, не достигшему 14-летнего возраста, по заявлению одного из его законных представителей; при приобретении гражданства Республики Беларусь; в случае утраты (хищения) паспорта; для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь.

Паспорт содержит цветное изображение владельца, соответствующее его возрасту; фамилию, собственное имя, отчество (при наличии) владельца; число, месяц, год рождения владельца; место рождения владельца; пол владельца; идентификационный номер; серию и номер; тип документа; код государства; дату выдачи; наименование государственного органа, выдавшего паспорт; срок действия; машиносчитываемую зону; подпись владельца; подпись должностного лица государственного органа, выдавшего паспорт, скрепленную печатью с изображением Государственного герба Республики Беларусь.

В паспорт вносятся отметки о регистрации заключения брака; о детях, не достигших 18-летнего возраста; о регистрации расторжения брака; о перемене фамилии, собственного имени, отчества; о расторжении брака; об обязанности владельца возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении; о регистрации по месту жительства; о государстве, в которое гражданин выезжает на постоянное жительство; о постановке на консульский учет; о снятии с консульского учета; о визах; об отказе в выезде из Республики Беларусь; об аннулировании ранее внесенных отметок; о пересечении государственных границ иностранных государств.

По просьбе гражданина в его паспорт вносятся отметки о группе и резус-принадлежности крови; о национальной принадлежности. Отметка о национальной принадлежности гражданина вносится в паспорт на основании заявления гражданина, достигшего 14-летнего возраста, при предъявлении им свидетельства о рождении с указанием национальности родителей.

Обмен паспорта производится в случае изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества его владельца; установления неточностей в данных или отметках; изменения половой принадлежности его владельца; истечения срока его действия; непригодности для использования; израсходования листов, предназначенных для отметок; переезда гражданина, ранее постоянно проживавшего за пределами Республики Беларусь, на постоянное жительство в Республику Беларусь.

Выдача и обмен паспорта гражданину, проживающему в Республике Беларусь, осуществляется органом внутренних дел по месту жительства гражданина; гражданину, отбывающему наказание в виде ограничения свободы с отбыванием наказания в исправительных учреждениях открытого типа или лишения свободы, – органом внутренних дел, на территории которого расположено учреждение уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел, или по месту жительства осужденного; гражданину, постоянно проживающему за пределами Республики Беларусь и состоящему на консульском учете, – Министерством иностранных дел; гражданину, проживающему в Республике Беларусь и желающему выехать на постоянное жительство за ее пределы, – органом внутренних дел по месту жительства гражданина; гражданину, выехавшему из Республики Беларусь для временного пребывания и желающему оформить постоянное проживание за ее пределами, – Министерством иностранных дел.

Гражданин вправе менее чем за один год до истечения срока действия паспорта обратиться для его обмена в государственный орган, иную государственную организацию в соответствии с законодательными актами об административных процедурах. Паспорт, подлежащий обмену, изымается при получении нового паспорта. При наличии в паспорте, подлежащем обмену, действительной визы иностранного государства либо в связи с иными обстоятельствами, в силу которых гражданину необходимо воспользоваться паспортом, подлежащим обмену, на основании письменного заявления владельца паспорт, подлежащий обмену, возвращается гражданину после проставления на страницах 1–30 паспорта отметок об их аннулировании (кроме страниц с действительными визами иностранных государств). Такой паспорт подлежит обязательной сдаче после того, как необходимость его использования отпадет.

Дипломатическое представительство или консульское учреждение имеет право в порядке, определяемом Министерством иностранных дел, продлевать срок действия паспорта гражданам, выехавшим из Республики Беларусь для временного пребывания и имеющим документы, подтверждающие необходимость длительного пребывания за пределами Республики Беларусь, однократно на срок не более двух

лет. Решение о продлении срока действия паспорта принимается дипломатическим представительством или консульским учреждением после согласования с управлением внутренних дел облисполкома или главным управлением внутренних дел Минского горисполкома.

В случае утраты (хищения) паспорта гражданину по его письменному заявлению в течение трех дней после представления документов, необходимых для выдачи паспорта, подразделением по гражданству и миграции органа внутренних дел по месту жительства выдается справка, подтверждающая личность гражданина, на срок не более одного месяца до получения нового паспорта.

Государственные органы и иные государственные организации, в которые гражданин должен обратиться за выдачей, обменом или продлением срока действия паспорта, документы, необходимые для выдачи, обмена или продления срока действия паспорта, срок его выдачи и действия, а также размер платы, взимаемой за выдачу, обмен и продление срока действия паспорта, определяются гл. 11 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Порядок организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь определяется Инструкцией о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь, утвержденной постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 28 июня 2010 г. № 200.

Вид на жительство выдается иностранным гражданам и лицам без гражданства, получившим разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь. Иностранцам, не достигшим 14-летнего возраста, вид на жительство выдается по письменному заявлению их законных представителей.

Вид на жительство содержит цветное изображение владельца, соответствующее его возрасту; фамилию, собственное имя, отчество (при наличии) владельца; число, месяц и год рождения владельца; место рождения владельца; пол владельца; гражданство (подданство) (для иностранных граждан) или бывшее гражданство (подданство) владельца (для лиц без гражданства); правовой статус владельца; идентификационный номер; серию и номер; тип документа; код государства; дату выдачи; наименование государственного органа, выдавшего вид на жительство; срок действия; машиносчитываемую зону; подпись вла-

дельца; подпись должностного лица государственного органа, выдавшего вид на жительство, скрепленную печатью с изображением Государственного герба Республики Беларусь.

В вид на жительство вносятся отметки о регистрации заключения брака; о детях, не достигших 18-летнего возраста; о регистрации расторжения брака; об изменении фамилии, собственного имени, отчества в связи с внесением изменений в записи актов гражданского состояния; о расторжении брака; об обязанности владельца возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении; о регистрации по месту жительства; о выдаче проездного документа; об аннулировании ранее внесенных отметок. По просьбе иностранца в его вид на жительство организацией здравоохранения (больничной, амбулаторно-поликлинической организацией, организацией переливания крови) вносится отметка о группе и резус-принадлежности крови.

Обмен вида на жительство производится в случае изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества его владельца; установления неточностей в данных или отметках; непригодности для использования; истечения срока его действия; израсходования листов, предназначенных для отметок. Выдача и обмен вида на жительство осуществляются органом внутренних дел по месту жительства иностранца. Иностранец вправе менее чем за шесть месяцев до истечения срока действия вида на жительство обратиться для его обмена.

В случае утраты (хищения) вида на жительство иностранцу по его письменному заявлению в течение трех дней после представления документов, необходимых для выдачи вида на жительство, подразделением по гражданству и миграции органа внутренних дел по месту жительства иностранца выдается справка, подтверждающая личность иностранца и законность его пребывания в Республике Беларусь, на срок не более одного месяца до получения нового вида на жительство.

Удостоверение беженца выдается беженцам, достигшим 14-летнего возраста, беженцам, не достигшим 14-летнего возраста и состоящим в браке, и беженцам, не достигшим 14-летнего возраста, не состоящим в браке и прибывшим в Республику Беларусь без сопровождения законных представителей.

Удостоверение беженца содержит цветную фотографию владельца, соответствующую его возрасту; фамилию, собственное имя, отчество (при наличии) владельца; число, месяц, год рождения владельца; место рождения владельца; пол владельца; гражданство (подданство) (для иностранных граждан); государство прежнего обычного места жительства; номер; дату выдачи; наименование государственного органа, выдавшего удостоверение беженца; срок действия; подпись владельца; подпись должностного лица государственного органа, выдавшего удо-

стование беженца, скрепленную печатью с изображением Государственного герба Республики Беларусь.

В удостоверение беженца вносятся отметки о регистрации заключения брака; о детях, не достигших 18-летнего возраста; о регистрации расторжения брака; об изменении фамилии, собственного имени, отчества в связи с внесением изменений в записи актов гражданского состояния; о расторжении брака; о разрешении на временное проживание в Республике Беларусь; о постановке на учет и снятии с учета; об аннулировании ранее внесенных отметок.

В случае, если в национальном (гражданском) паспорте или другом документе, его заменяющем, предназначенном для выезда за границу, выданном компетентным органом государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства беженца, указано только собственное имя беженца, состоящее из одного слова, Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел на основании имеющихся в личном деле сведений и по согласованию с беженцем принимает решение о присвоении ему фамилии.

Обмен удостоверения беженца производится в случае изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества его владельца; установления неточностей в данных, отметках; непригодности для использования; истечения срока его действия; израсходования листов, предназначенных для отметок.

Выдача и обмен удостоверения беженца осуществляются Департаментом по гражданству и миграции Министерства внутренних дел. Беженец вправе менее чем за шесть месяцев до истечения срока действия удостоверения беженца обратиться для его обмена в государственный орган, иную государственную организацию в соответствии с законодательными актами об административных процедурах. Удостоверение беженца, подлежащее обмену, изымается при получении нового удостоверения беженца.

В случае утраты (хищения) такого удостоверения беженцу по его письменному заявлению в течение трех дней после представления документов, необходимых для выдачи удостоверения беженца, подразделением по гражданству и миграции выдается справка, подтверждающая личность беженца и законность его пребывания в Республике Беларусь, на срок не более одного месяца до получения нового удостоверения беженца.

Проездной документ выдается беженцам или иностранцам, которым предоставлено убежище в Республике Беларусь; лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Беларусь; иностранным гражданам, постоянно проживающим в Республике Беларусь, не имеющим в течение двух лет действительного паспорта или иного документа, его заменяющего, предназначенного для выезда за границу;

иностранцам, у которых аннулировано разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь и нет действительного документа для выезда за границу (сроком действия шесть месяцев с проставлением отметки о сроке выезда из Республики Беларусь без права возвращения по данному документу в Республику Беларусь); иностранцам, выдаваемым иностранному государству для осуществления уголовного преследования и (или) отбывания наказания, у которых нет действительного документа для выезда за границу (сроком действия три месяца с проставлением отметки об их выдаче без права возвращения по такому документу в Республику Беларусь); иностранцам, депортируемым или высылаемым из Республики Беларусь, у которых нет действительного документа для выезда за границу, при невозможности его получения в трехмесячный срок органом внутренних дел (сроком действия три месяца с проставлением отметки о депортации или высылке из Республики Беларусь без права возвращения по данному документу в Республику Беларусь).

Проездной документ содержит цветное изображение владельца, соответствующее его возрасту; фамилию, собственное имя, отчество (при наличии) владельца; число, месяц и год рождения владельца; место рождения владельца; пол владельца; правовой статус владельца; идентификационный номер; серию и номер; тип документа; код государства; дату выдачи; наименование государственного органа, выдавшего проездной документ; срок действия; машиносчитываемую зону; подпись владельца; подпись должностного лица государственного органа, выдавшего проездной документ, скрепленную печатью с изображением Государственного герба Республики Беларусь.

В проездной документ вносятся отметки о визах; о пересечении государственной границы Республики Беларусь, государственных границ других государств; об отказе в выезде из Республики Беларусь; об аннулировании ранее внесенных отметок.

Обмен проездного документа производится в случае изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества его владельца; установления неточностей в данных или отметках; истечения срока его действия; непригодности для использования; израсходования листов, предназначенных для отметок.

Выдача и обмен проездного документа осуществляются органом внутренних дел по месту жительства иностранного гражданина или лица без гражданства, которым предоставлено убежище в Республике Беларусь, иностранного гражданина, постоянно проживающего в Республике Беларусь, не имеющего в течение двух лет действительного документа для выезда за границу, лица без гражданства, постоянно проживающего в Республике Беларусь, беженца. Проездной документ, подлежащий обмену, изымается при получении нового проездного документа.

Государственные органы и иные государственные организации, в которые иностранец должен обратиться за выдачей или обменом вида на жительство, удостоверения беженца, проездного документа, документы, необходимые для выдачи или обмена вида на жительство, удостоверения беженца, проездного документа, срок их выдачи и действия, а также размер платы, взимаемой за выдачу и обмен вида на жительство, удостоверения беженца, проездного документа, определяются гл. 11 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Порядок организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительными, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, удостоверения беженца и проездного документа Республики Беларусь, а также формы вносимых в эти документы отметок и порядок их внесения и аннулирования определяются постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 5 декабря 2008 г. № 366 «О порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительными, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, удостоверения беженца и проездного документа Республики Беларусь, а также о формах вносимых в эти документы отметок и порядке их внесения и аннулирования».

Основанием для отказа в выдаче документа, удостоверяющего личность, является непредставление документов, указанных в законодательных актах об административных процедурах, либо представление документов, не соответствующих требованиям законодательства, в том числе подложных, поддельных или недействительных документов. Основаниями для отказа в выдаче паспорта для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь являются также принятие уполномоченными государственными органами и иными юридическими лицами решения о временном ограничении права гражданина на выезд из Республики Беларусь в случаях, установленных законодательством, а также неисполнение гражданином иных обязанностей, предусмотренных ст. 20 закона Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь».

Отказ в выдаче документа, удостоверяющего личность, должен быть мотивирован. Об отказе в выдаче документа, удостоверяющего личность, гражданин, иностранец или беженец письменно информируется в течение трех рабочих дней со дня принятия такого решения. Отказ в выдаче документа, удостоверяющего личность, либо иные действия (бездействие) должностных лиц государственного органа, уполномоченного на выдачу такого документа, могут быть обжалованы в го-

сударственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к данному государственному органу. Обжалование в судебном порядке отказа в выдаче документа, удостоверяющего личность, либо иных действий (бездействия) должностных лиц государственного органа, уполномоченного на выдачу документов, удостоверяющих личность, осуществляется после обжалования таких действий (бездействия) в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к данному государственному органу. После устранения недостатков, послуживших основанием для отказа в выдаче документа, удостоверяющего личность, гражданин, иностранец либо беженец может обратиться за получением этого документа.

Рекомендуемая литература

1. О документировании населения Республики Беларусь : указ Президента Респ. Беларусь, 3 июня 2008 г., № 294. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительными, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, удостоверения беженца и проездного документа Республики Беларусь, а также о формах вносимых в эти документы отметок и порядке их внесения и аннулирования : постановление М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 5 дек. 2008 г., № 366. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания : указ Президента Респ. Беларусь, 7 сент. 2007 г., № 413. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан : указ Президента Респ. Беларусь, 26 апр. 2010 г., № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Инструкции о порядке ведения регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания : постановление М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 15 нояб. 2010 г., № 364. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Инструкции о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь : постановление М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 28 июня 2010 г., № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Положения об общежитиях и Типового договора найма жилого помещения государственного жилищного фонда в общежитии : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 5 апр. 2013 г., № 269. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Положения о порядке регистрации и ведения регистрационного учета лиц без определенного места жительства : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 авг. 2010 г., № 1225. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Глава 6

ИНСТИТУТ УБЕЖИЩА. МЕХАНИЗМ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Международно-правовая защита беженцев

Проблема вынужденной миграции возникла вместе с человеческой цивилизацией. Во все эпохи люди покидали свою родину, спасаясь от преследований, войн, межэтнических конфликтов, религиозной истерии, тирании, насилия и иных угроз жизни или здоровью.

В 695 г. до н. э. 50 тыс. человек прибыли в Египет, спасаясь от ассирийской армии царя Синахериба, вступившей в Иудею. В начале новой эры около 300 тыс. готов искали убежища от нашествия кочевников-гуннов на землях Рима. Процесс крушения под ударами варваров Римской империи (410 г.) сопровождался беспрецедентным перемещением масс людей – великим переселением народов. Первый крестовый поход (1096–1099) вызвал исход мусульман из святых мест, захваченных рыцарями. Более полумиллиона арабов и турок стали беженцами.

Массовое перемещение населения произошло в первой половине XIII в., когда монгольские орды прошли от Тихого океана до Средиземного моря. Сотни тысяч китайцев, арабов, русичей, персов, поляков, венгров бежали в соседние страны, пытаясь спастись от страшного нашествия.

В 1492 г. после вердикта короля Испании Фердинанда и королевы Изабеллы беженцами стали более 200 тыс. человек, не принявших христианство.

300 лет назад 250 тыс. гугенотов покинули Францию в результате религиозных преследований. Впоследствии они внесли значительный вклад в развитие экономической и культурной жизни Англии, Голландии и Швейцарии, которые предоставили им убежище¹.

К сожалению, в настоящее время проблема вынужденной миграции не только не решена, но и является одной из самых острых. Вынужденная миграция превратилась в масштабное мировое явление, оказывающее огромное влияние на политику, социально-экономическую

¹ См.: Селиванов А.В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь. Минск : Тесей, 2006. С. 18–19.

обстановку и национальную безопасность большого числа государств. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на 1 января 2012 г. в мире насчитывалось около 10 млн беженцев.

Беженцы – это люди любой расы и любого вероисповедания. Их можно встретить в любом уголке планеты. Вынужденные покинуть родные места из-за опасений за свою жизнь и свободу, беженцы бросают дом, имущество и семьи ради неясного будущего. Никто не хочет и не стремится стать беженцем. Быть беженцем – это не просто оказаться в чужой стране. Это означает жить в изгнании и зависеть от других в обеспечении себя предметами первой необходимости, жильем. Большинство таких лиц являются выходцами из Азии и Африки.

В отличие от добровольных мигрантов у беженцев, как правило, нет времени на обдумывание решения о бегстве из страны. Перемещение беженцев осуществляется в чрезвычайных условиях, представляющих угрозу для их безопасности. Спасая свои жизни, они вынуждены покидать свои жилища и уезжать в неизвестность, зачастую без документов и средств к существованию.

Беженцы – это люди, которые были вынуждены порвать связи со своей страной. Они не могут пользоваться защитой своих правительств, и в этом они отличаются от других мигрантов, в каких бы тяжелых условиях эти мигранты ни находились, и других групп людей, которые нуждаются в гуманитарной помощи. Поскольку беженцы не имеют доступа к средствам правовой и социальной защиты, которую, как предполагается, должно предоставлять своим гражданам любое нормально функционирующее правительство, международным сообществом должны быть предприняты специальные меры для облегчения их особенно бедственного положения¹.

Несмотря на то что проблема вынужденной миграции имеет глубокие исторические корни, лишь в XX в. была создана международная система защиты беженцев.

Наступление XX в. было воспринято современниками как начало новой эры – более технологичной, прогрессивной, цивилизованной. Но первые же десятилетия показали, что масштабы вынужденных миграций стремительно растут. Этому способствовали события Первой мировой войны и серия революций в разных частях света. Наиболее значительным стал поток беженцев из России в ходе гражданской войны, когда более 1 млн человек были вынуждены покинуть страну, опасаясь преследований за политические убеждения или социальное происхождение².

¹ См.: Популярная библиотека прав человека. Вып. 5 : Права человека и беженцы. Минск : Принткорп, 1999. С. 1–2.

² См.: Григоричев К.В., Зимовина Е.П. Правовой статус беженцев. Караганда : Экожан, 2005. С. 7.

Убежденность в том, что международное сообщество государств, а не отдельные правительства или частные благотворительные организации, должно обеспечивать защиту беженцев и находить решения их проблем, берет свое начало со времени деятельности Лиги Наций. Когда в 1919 г. была основана эта международная межправительственная организация – предшественница ООН, мир испытывал последствия Первой мировой войны, революции в России и крушения Оттоманской империи, что привело к массовым перемещениям людей в Европе и Малой Азии¹.

В 1921 г. по инициативе Международного комитета Красного Креста Лига Наций назначила знаменитого норвежского исследователя-полярника Ф. Нансена Верховным комиссаром Лиги Наций по делам русских беженцев. Более 1 млн русских беженцев находились в бедственном положении. Они не имели определенного правового статуса, у них отсутствовали документы, удостоверяющие личность, крайне остро стояла проблема поиска средств к существованию. Ф. Нансен занялся определением правового статуса русских беженцев, организацией их трудоустройства в принимающих странах либо возвращения на родину. Благодаря его усилиям беженцам стали выдавать проездные и удостоверяющие личность документы, которые окрестили «нансеновскими паспортами».

В 1922 г. Ф. Нансен организовал оказание помощи 2 млн. беженцев, появление которых связано с войной между Грецией и Турцией. В том же году Ф. Нансену за проделанную работу была присуждена Нобелевская премия мира. С 1954 г. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев ежегодно награждает медалью Нансена людей, которые внесли высокий вклад в оказание помощи беженцам.

В 1933 г. в связи с массовым бегством людей из нацистской Германии Лига Наций учредила пост Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии. Верховным комиссаром стал американский журналист Дж. Макдональд. Главной его задачей было расселение беженцев из Германии, для чего необходимо было снять ограничения на иммиграцию, существовавшие во многих странах мира. В 1935 г. поток беженцев из Германии значительно вырос в связи с принятием нацистами нюрнбергских законов, по которым евреи в Германии лишались гражданства и права голоса. Кроме того, поощрялись увольнения евреев, бойкоты предприятий, принадлежащих им. В знак протеста против отказа Лиги Наций принимать решительные меры в отношении нацистской Германии в 1935 г. Дж. Макдональд подал в отставку.

¹ См.: Популярная библиотека прав человека. Вып. 5 : Права человека и беженцы. С. 2.

Лига Наций – первый международный орган, который занялся решением проблем беженцев: из России, Греции, Болгарии, Турции, Испании, Австрии, Германии и др. Помощь выражалась в выдаче удостоверений личности и проездных документов, в оказании содействия в получении работы, в достижении договоренностей с правительствами стран о приеме беженцев, в защите от высылки. К сожалению, Лига Наций не смогла предотвратить Вторую мировую войну и массовый геноцид.

В результате Второй мировой войны появились огромные потоки беженцев и перемещенных лиц. В 1945 г. была создана Организация Объединенных Наций, целью которой было избавление будущих поколений от бедствий войны путем международного сотрудничества в разрешении международных проблем, а также развитие уважения к правам человека и основным свободам. Одной из первых в деятельности ООН стала проблема беженцев и перемещенных лиц. В мае 1945 г. их в Европе насчитывалось более 40 млн¹.

В 1947 г. ООН была создана Международная организация по делам беженцев (МОБ). Предполагалось, что МОБ в течение трех лет урегулирует вопрос с беженцами. Она стала первым международным органом, который занимался всем комплексом проблем, связанных с беженцами. Ее функции охватывали репатриацию, установление личности, регистрацию и классификацию, помощь и заботу, правовую и политическую защиту, транспортировку, переселение и обустройство на новом месте. При этом приоритетом в деятельности МОБ стал переход от принудительной репатриации к переселению людей в третьи страны. В конечном итоге МОБ помогла репатрироваться около 73 тыс. человек, а содействие в переселении было оказано более 1 млн перемещенных лиц. Более 30 % из переселенных приняли США. Значительная часть их также выехала в Австралию, Израиль, Канаду и страны Латинской Америки.

Однако МОБ не смогла полностью решить проблему беженцев. К концу 1951 г. в Европе еще оставались около 400 тыс. перемещенных лиц, а в феврале 1952 г. из-за разногласий между странами восточного и западного блоков МОБ прекратила существование. Вместе с тем было очевидным, что международное сотрудничество в вопросах защиты беженцев необходимо продолжать. Предложения об учреждении специального органа для такой деятельности выдвигали различные стороны. При этом разногласия по функциям будущей организации были не только между восточным и западным блоком, но и среди западных стран. В частности, США настаивали на создании временного

¹ См.: Павлова Л.В., Селиванов А.В. Международно-правовой статус беженца. Минск : Тесей, 2006. С. 9.

органа с четко определенными функциями и структурой, скромным финансированием и ограниченными целями прежде всего для защиты оставшихся беженцев, которыми ранее занималась МОБ. Напротив, государства Западной Европы, которые несли основное бремя, связанное с беженцами, совместно с Индией и Пакистаном, которые приняли миллионы беженцев после раздела Индии в 1947 г., выступали за создание сильного, постоянного, многоцелевого органа по делам беженцев. Они настаивали на создании должности независимого Верховного комиссара ООН, обладающего, среди прочих функций, правом привлекать финансовые средства и распределять их среди беженцев.

Итогом дискуссии стало учреждение Генеральной Ассамблеей ООН 3 декабря 1949 г. Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). 14 декабря 1950 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 428 (V) был принят Устав УВКБ ООН. Главными функциями УВКБ ООН являлись обеспечение беженцам международной защиты и нахождение постоянных решений проблем беженцев путем оказания государствам содействия в их добровольной репатриации или ассимиляции в новых национальных общинах. УВКБ ООН начало осуществлять свою деятельность с 1 января 1951 г. Первоначально был определен трехлетний срок функционирования Управления для разрешения проблем беженцев в Европе. Однако чрезвычайные события в разных районах мира, вызвавшие появление беженцев, продиктовали необходимость неоднократного продления мандата УВКБ ООН. Лишь в 2003 г. принято решение о бессрочном мандате УВКБ ООН (до разрешения проблем беженцев).

Правовой основой для международной защиты беженцев стала Конвенция о статусе беженцев, подписанная 28 июля 1951 г. (далее – Конвенция (1951)). В ней было использовано универсальное определение термина «беженец», но введены географические и территориальные ограничения. Конвенция (1951) была ратифицирована большинством стран мира.

В 1960-х гг. деятельность УВКБ ООН сместилась за пределы Европы, и прежде всего в Африку, где набирали силу процессы деколонизации. Первой кризисной ситуацией в регионе стала национально-освободительная война в Алжире в 1954–1962 гг., в ходе которой УВКБ ООН оказало поддержку тысячам алжирских беженцев. Одним из важнейших факторов, стимулировавших негативное развитие ситуации с беженцами, были действия французской армии по насильственному перемещению алжирского населения внутри страны, которому подверглись около 1,2 млн человек. В результате уже к августу 1957 г. около 30 тыс. человек, бежавших из Алжира, находились в соседнем Тунисе и Марокко. Эти государства лишь в марте 1957 г. получили

независимость от Франции и не могли справиться с таким притоком беженцев. Заручившись финансовой и политической поддержкой США (Франция настаивала на том, что алжирская проблема является ее внутренним делом), УВКБ ООН приступило к гуманитарной операции в Марокко и Тунисе. Были созданы палаточные лагеря для беженцев, где их снабжали пищей, одеждой, оказывали им медицинскую помощь. К декабрю 1959 г. в Марокко находились более 110 тыс. беженцев, в Тунисе – около 152 тыс.

После подписания соглашения о прекращении огня 18 марта 1962 г. был начат процесс репатриации беженцев из Туниса и Марокко. Были установлены крайние сроки для репатриации всех беженцев: 20 июля 1962 г. – для Туниса и 25 июля 1962 г. – для Марокко. Операция УВКБ ООН и Красного Креста должна была завершиться 31 июля 1962 г. С 4 по 25 июля из Марокко были репатрированы более 61,4 тыс. беженцев. Из Туниса с 30 мая по 20 июля были возвращены 120 тыс. беженцев. В ходе этой операции УВКБ ООН получило бесценный опыт решения проблем беженцев в малоразвитых странах, где отсутствовала социально-экономическая инфраструктура, а уровень развития не позволял им самостоятельно оказывать помощь беженцам. С этого конфликта деятельность УВКБ ООН начала приобретать глобальный характер.

Ко времени окончания алжирской войны практически все британские, французские и бельгийские колонии в Африке либо уже получили независимость, либо должны были получить ее в ближайшие годы. В большинстве случаев обретение независимости сопровождалось вооруженными конфликтами, государственными переворотами и попытками установления господства одних этнических групп над другими. В начале 1960-х гг., когда Конго, Руанда и Бурунди получили независимость, район Великих озер в Центральной Африке охватило масштабное насилие, что привело к массовому бегству людей. В это десятилетие тысячи беженцев покинули также управляемые Португалией Анголу, Мозамбик, Гвинею-Бисау. Потоки беженцев, хотя и в меньших масштабах, сформировались в Южно-Африканской Республике, Юго-Западной Африке и Родезии.

Эпицентром политического насилия в 1960-х гг. в Африке, породившим наиболее масштабные потоки беженцев, стала Руанда. Свержение этнического меньшинства (племени тутси) и установление власти этнического большинства (племен хуту) привело к массовому геноциду. Уже в первой половине 1961 г. страну покинули около 120 тыс. беженцев. Попытки ООН оказать давление на правительство Руанды серьезного результата не дали, и исход беженцев из страны продолжался. К осени 1964 г. в соседних с Руандой странах насчитывалось около 150 тыс. беженцев. Столь значительное число беженцев дестабилизировало си-

туацию в странах, где проживали близкие этнические группы. Например, в Бурунди после неудачного восстания племен хуту к власти пришел жесткий военный режим, который в 1972 г. организовал массовый геноцид хуту, в ходе которого погибли более 100 тыс. человек.

К 1965 г. в Африке насчитывалось около 850 тыс. беженцев, а к началу 1970-х гг. их численность возросла до 1 млн человек. При определении их статуса использовался групповой подход, т. е. беженцем признавалось лицо, принадлежавшее к определенной группе, покинувшей свою страну в определенных обстоятельствах. Ко второй половине 1960-х гг. большинство беженцев, которым УВКБ ООН оказывало помощь, не подпадали под действие Конвенции (1951). В связи с этим возникла необходимость принятия международного соглашения для расширения рамок ее применения. Предложения Верховного комиссара были обсуждены экспертами из Африки, Европы, Северной и Южной Америки, что привело к подписанию в 1967 г. специального Протокола, касающегося статуса беженцев (далее – Протокол (1967)), который снял временные и географические ограничения Конвенции (1951). Несмотря на эти шаги, африканские государства продолжали процесс создания регионального документа, в большей мере учитывающего специфику положения беженцев в Африке. Подобный документ был разработан при непосредственном участии УВКБ ООН в качестве регионального дополнения к Конвенции (1951) и стал известен как Конвенция Организации африканского единства по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (1969).

В 1970-х гг. сфера деятельности УВКБ ООН расширилась в Юго-Восточной Азии, где процесс деколонизации нередко сопровождался насилием. Так, создание двух независимых государств Индии и Пакистана привело к массовому перемещению людей. Это событие, а также волна государственных переворотов, произошедших в конце 1950-х – 1960-х гг., привели к разрастанию конфликтов в Юго-Восточной Азии и увеличению потоков беженцев, численность которых к началу 1970-х гг. превысила 14 млн человек.

Наиболее сложной стала ситуация в Пакистане, которая привела к исходу почти 10 млн беженцев. Весной 1970 г. в Восточном Пакистане была провозглашена независимость Народной Республики Бангладеш. Пакистанская армия приступила к масштабной операции по подавлению мятежа, что привело к массовым репрессиям, нарушениям прав человека, убийству тысяч мирных жителей и беспрецедентному бегству из страны. К концу мая 1971 г. в Индию прибыли около 4 млн беженцев, а к концу 1971 г. их численность достигла 10 млн человек. Индийское правительство сразу же дало понять мировому сообществу, что оно не в состоянии справиться с таким количеством беженцев и ни

при каких обстоятельствах не позволит им осесть в Индии. В этой ситуации УВКБ ООН была поручена роль координирующего центра. Данная функция возникла впервые и включала мобилизацию международной поддержки и финансовых средств, закупку предметов помощи и доставку их в Индию, а также координацию деятельности индийского правительства, которое организовывало распределение этой помощи.

Особую сложность в этой работе представляли усиливавшиеся политические противоречия между Индией и Пакистаном. Нараставшая напряженность в их отношениях вылилась в открытое военное столкновение, которое развернулось в декабре 1971 г. Восточный Пакистан был оккупирован индийскими войсками, и на его территории был провозглашен независимый Бангладеш. Сразу же после этого индийское правительство объявило о том, что все беженцы должны вернуться на родину до конца февраля 1972 г. По оценкам индийского правительства, к установленному сроку в стране оставались лишь 60 тыс. беженцев. Непосредственное координирование возвращения беженцев осуществляло УВКБ ООН¹.

Операция в Бангладеш стала одной из первых подобных акций УВКБ ООН, проведенных в 1970-х гг. В их числе возвращение в 1979 г. около 300 тыс. беженцев в Камбоджу, примерно 200 тыс. беженцев из Бангладеш в Бирму, а также добровольная репатриация около 2 млн беженцев в ходе операций в Нигерии (1970–1971), Судане (1972), Анголе, Мозамбике и Гвинее-Бисау (1975–1977) и Заире (1978).

В течение 1980-х гг. ситуация с беженцами в мире продолжала ухудшаться, особенно в Юго-Восточной Азии, Африке и Центральной Америке. На Африканском Роге (Эфиопия, Судан, Сомали) локальные войны, к которым добавился и голод, вызвали появление миллионов беженцев. Конфликт в Афганистане вынудил покинуть родину около 6 млн человек (в основном они направились в Пакистан – около 3250 тыс. человек и Иран – более 3000 тыс. человек). В Центральной Америке гражданские войны в Никарагуа, Сальвадоре и Гватемале привели к перемещению более 2 млн человек. В последнем случае кризис привел к появлению нового международного документа в отношении беженцев. В ноябре 1984 г. в Картахене (Колумбия) собралась группа представителей правительств, ученых и юристов из Центральной Америки, Мексики и Панамы, которая приняла документ, ставший известным как Картахенская декларация о беженцах. Этот документ расширил определение беженца за счет лиц, вынужденных покинуть родину в результате всеобщего насилия, иностранной агрессии, внутренних беспорядков.

¹ См.: Григоричев К.В., Зимовина Е.П. Правовой статус беженцев.

Окончание холодной войны в конце 1980-х – начале 1990-х гг. привело к свертыванию многих конфликтов, что, в свою очередь, позволило перейти к урегулированию кризисов с беженцами в различных регионах мира. При этом вновь изменился акцент в деятельности УВКБ ООН. Теперь Управление не только занималось репатриацией беженцев, но и значительно дольше, чем ранее, оказывало помощь репатриантам. Оно осуществляло целый ряд мер по их защите и оказанию содействия с целью помочь этим людям реинтегрироваться на местах. К числу подобных операций относится репатриация беженцев в Гватемалу в 1984–1999 гг. (около 42 тыс. беженцев), в Намибию в 1989 г. (более 40 тыс. беженцев), в Камбоджу в 1992–1993 гг. (около 360 тыс. беженцев), в Мозамбик в 1993–1994 гг. (более 380 тыс. беженцев) и др. Эти операции потребовали нового, более широкого подхода и более продолжительного участия УВКБ ООН в судьбе беженцев и возвращающихся лиц.

Однако кризисы 1990-х гг. заставили УВКБ ООН сохранить и практику экстренной помощи беженцам. В период югославского кризиса 1998 г. был принят новый подход, в соответствии с которым государства предоставляли спасавшимся от войны людям временную защиту, чтобы по окончании конфликта они вернулись туда, откуда прибыли. В значительной мере переход к принципам временной защиты был продиктован растущим нежеланием развитых государств принимать беженцев на постоянной основе.

С распадом Советского Союза на его территории проявилось множество межэтнических и территориальных конфликтов. В результате десятки тысяч людей были вынуждены искать убежище как на территории своей страны, так и в других странах. УВКБ ООН вначале осторожно расширяло свое присутствие в странах СНГ. Но стремительно разгоравшиеся конфликты ускорили этот процесс. Вооруженные конфликты в Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Абхазии, Приднестровье, гражданская война в Таджикистане, военные действия в Чечне подтолкнули Управление к развертыванию деятельности на постсоветском пространстве¹.

Что касается правовой основы международной защиты беженцев, то ее образуют Конвенция (1951) и Протокол (1967) – единственные универсальные договоры, устанавливающие конкретный правовой режим для тех, кто нуждается в международной защите. В Конвенции (1951) дано определение понятия «беженец» и установлены минимальные требования в отношении обращения с лицами, ходатайствующими и получившими статус беженца. Поскольку Конвенция (1951) разрабатывалась вскоре после окончания Второй мировой войны, в понятие

¹ См.: Григоричев К.В., Зимовина Е.П. Правовой статус беженцев.

«беженец» были включены лица, находящиеся вне страны своего происхождения в результате событий, произошедших в Европе до 1 января 1951 г. Протокол (1967) снял временные и географические рамки действия Конвенции (1951). Согласно п. 2 разд. А ст. 1 Конвенции (1951) под термином «беженец» понимается лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Положения ст. 1 Конвенции (1951), определяющие, кто признается беженцем, состоят из трех частей: о включении, прекращении и исключении.

Положения о включении определяют позитивные критерии, которым должно отвечать лицо для того, чтобы быть признанным беженцем.

Первый критерий – нахождение лица вне страны своей гражданской принадлежности (для лица без гражданства – вне страны постоянного места жительства). Основное требование при получении статуса беженца заключается в том, чтобы проситель, который имеет гражданство, находился вне страны своей гражданской принадлежности. Международная защита не может быть применена до тех пор, пока лицо пребывает на территории, находящейся под юрисдикцией его страны. При этом обоснованные опасения просителя стать жертвой преследований должны относиться к стране его гражданской принадлежности.

Между тем данное требование не означает, что лицо должно покинуть страну нелегально или из-за вполне обоснованных опасений. Оно может просить статус беженца после пребывания какое-то время за границей. Лицо, которое не было беженцем в момент отъезда из страны, но которое становится таким позднее, называется беженцем «на месте» (беженцем *sur place*). Лицо может стать беженцем «на месте» вследствие обстоятельств, возникших в стране его происхождения во время его отсутствия, либо собственных действий, таких как объединение с уже признанными беженцами или выражение своих политических взглядов в стране проживания.

Второй критерий – наличие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования. Понятие «вполне обоснованные опасения» включает в себя субъективный («опасения») и объективный («вполне

обоснованные») элементы. И оба этих элемента должны учитываться при определении, действительно ли имеют место вполне обоснованные опасения. Поскольку опасения субъективны, в первую очередь принимается во внимание душевное состояние ходатайствующего о защите. Источником субъективной информации являются его показания и отношение к происходящему. Опасения просителя должны считаться вполне обоснованными, если он может доказать в пределах разумного, что его продолжительное пребывание в стране стало невыносимым по причинам, изложенным в определении беженца, или по тем же причинам было бы невыносимым при возвращении на родину. Объективный элемент складывается из информации о стране происхождения, имеющихся документов, свидетельских показаний и других источников информации, подтверждающих показания заявителя. То, что случилось с его родственниками, однопартийцами либо членами одной и той же религиозной, национальной или социальной группы, может быть подтверждением, что опасения стать жертвой преследования вполне обоснованны. Поэтому для предоставления статуса беженца требуются как оценка душевного состояния просителя, так и подтверждение изложенных в ходатайстве фактов путем получения объективной информации об обстановке в стране исхода.

Что касается термина «преследование», то в Конвенции (1951) не содержится его определения. Из ст. 33 Конвенции (1951) можно сделать вывод, что угроза жизни или свободе по признаку расы, религии, гражданства, политических убеждений или принадлежности к какой-либо социальной группе является преследованием. Кроме того, когда дискриминационные меры приводят к нарушению прав человека, они приравниваются к преследованию.

Третий критерий – причины, вследствие которых человек преследуется или опасается таких преследований. Может существовать множество причин, вынуждающих людей покидать обычное место жительства, но лишь наличие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений позволяет получить статус беженца. Положения Конвенции (1951) не распространяются на жертв голода или стихийных бедствий, если только они не имеют вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по одной из указанных выше причин.

Понятие «раса» в данном случае включает все виды этнических групп. Дискриминация на расовой основе часто приравнивается к преследованиям по смыслу Конвенции (1951). Это как раз тот случай, когда в результате расовой дискриминации человеческое достоинство унижается до такой степени, что это становится несовместимым с элементарными правами человека.

Преследование по религиозному признаку может принимать различные формы: запрет быть членом религиозных общин, исповедовать религию тайно или публично, отправлять религиозные обряды.

В понятие «гражданство» включается принадлежность не только к определенному государству или нации, но и к какой-либо этнической или языковой группе. Преследования по национальному признаку могут включать в себя враждебное отношение и меры, направленные против национального (этнического, языкового) меньшинства. В большинстве случаев преследования по национальному признаку вызывают опасения у лиц, принадлежащих к национальному меньшинству. Однако имеется много случаев, когда лицо, принадлежащее к большинству, может опасаться преследований со стороны доминирующего в той или иной сфере меньшинства.

Определенная социальная группа обычно включает в себя лиц одинакового происхождения, привычек и социального статуса. Утверждения об опасениях преследований по этому признаку могут совпадать с утверждениями об опасениях преследований по другим признакам (расовым, религиозным или национальным). Принадлежность к такой особой социальной группе может быть первопричиной преследований, когда нет уверенности в том, что эта группа лояльна по отношению к правительству, или же политические цели или экономическая деятельность ее членов или само существование группы являются препятствием для политики правительства.

Преследование за политические убеждения означает, что проситель имеет политические взгляды отличные от тех, которых придерживается правительство, о таких взглядах власти знают или приписывают их заявителю. Искатель убежища должен доказать, что у него имеются вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований за свои убеждения. Это предполагает, что он является носителем убеждений, неприемлемых для властей.

Четвертый критерий – невозможность или нежелание пользоваться защитой страны гражданской принадлежности или обычного места жительства.

Положения об исключении имеют негативное значение. Они предусматривают обстоятельства, по которым лица, отвечающие позитивным критериям о включении, исключаются из сферы действия Конвенции (1951). Эти лица делятся на три группы.

Первая группа (разд. D ст. 1) состоит из лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Такая защита или помощь предоставлялась существовавшим ранее Агентством Организации Объединенных Наций по восстановлению

Кореи (ЮНКРА) и в настоящее время предоставляется Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Следует отметить, что БАПОР действует и предоставляет свою защиту и помощь только на определенных территориях Ближнего Востока. Таким образом, беженец из Палестины, находящийся вне пределов этого района, не пользуется правом на получение указанной помощи и может рассматриваться в качестве лица, отвечающего требованиям Конвенции (1951). Обычно достаточно установить, что обстоятельства, которые заставили его просить о защите или помощи БАПОР, продолжают существовать и что он не исключается из сферы применения Конвенции (1951) по одному из положений об исключении или прекращении.

Вторая группа (разд. E ст. 1) включает тех лиц, которые не нуждаются в международной защите. Так, действие Конвенции (1951) не распространяется на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны. Это положение относится к лицам, которые могли бы отвечать критериям статуса беженца и которые были приняты в стране, где им предоставлена большая часть гражданских прав этой страны, но не формальное гражданство (их часто называют «национальными беженцами»). Страна, которая их приняла, часто относится к тем государствам, где население представляет ту же этническую группу, что и сами беженцы. Не существует четкого определения признаваемых за такими лицами прав и обязанностей, которые являлись бы основанием для исключения в соответствии с данным положением. Можно, однако, сказать, что исключение применяется тогда, когда статус лица в значительной степени совпадает со статусом гражданина этой страны. В частности, он должен быть, как и гражданин, полностью защищен от депортации или высылки.

Третья группа (разд. F ст. 1) охватывает различные категории лиц, которые не заслуживают предоставления международной защиты.

Положения Конвенции (1951) не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниями в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;

виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Решение вопроса о применении одного из этих положений об исключении возложено на договаривающиеся государства, на территории которых проситель обращается за признанием его в качестве беженца. Для применения этих положений достаточно серьезных оснований предполагать, что одно из описанных деяний было совершено. Формального доказательства того, что проситель был объектом уголовного преследования, не требуется. Тем не менее, принимая во внимание серьезные последствия исключения для данного лица, толкование этих исключających положений должно быть ограничительным.

Упоминая преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности, Конвенция (1951) ссылается на международные акты, составленные с целью принятия мер в отношении подобных преступлений. Существует значительное число таких документов, принятых с момента окончания Второй мировой войны и по настоящее время. Все они содержат определения того, что составляет преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности. Наиболее исчерпывающие определения даны в Уставе Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (1945):

преступления против мира – руководство, подготовка, развязывание или ведение военной агрессии или войны, нарушающей международные договоры или соглашения, или участие в осуществлении согласованного плана или заговора с целью совершения одного из вышеуказанных актов;

военные преступления – нарушения законов и обычаев войны. Эти нарушения включают без ограничений убийство, жестокое обращение или вывоз на принудительные работы или с любой другой целью гражданского населения на оккупированных территориях, убийство или жестокое обращение с военнопленными или мореплавателями, казнь заложников, разграбление частного или государственного имущества, беспричинное разрушение городов и деревень или неоправданное военными нуждами их опустошение;

преступления против человечности – убийства, истребление, угон в рабство, депортация и другие антигуманные действия, совершаемые против всего гражданского населения до или во время войны, или же преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам, когда эти действия или преследования, нарушают ли они или нет законы страны, где они были совершены, являются следствием любого из преступлений, входящих в компетенцию трибунала, или связаны с таким преступлением.

Исключение из международной защиты лиц, совершивших тяжкое преступление неполитического характера, направлено на защиту обще-

ства принимающей страны от лиц, совершивших серьезное уголовное преступление. Под действие данного положения не подпадают лица, совершившие политические преступления. При определении характера преступления прежде всего необходимо установить его цели, т. е. было ли оно совершено исключительно по политическим мотивам или же по личным причинам или из корыстных соображений. Должна быть также установлена прямая причинная связь между совершенным преступлением и поставленной политической целью. Очевидные исключения представляют случаи, когда совершенные деяния находятся в явной диспропорции по отношению к объявленной цели, прежде всего если они сопровождаются бесчеловечными актами насилия.

Следует обратить внимание, что положение об исключении может быть применено только в случае совершения просителем преступления вне пределов страны, давшей ему убежище, и до того, как он был допущен в эту страну в качестве беженца. Беженец, совершающий серьезное преступление в стране убежища, подлежит суду по законам этой страны. В исключительных случаях в соответствии с п. 2 ст. 33 Конвенции (1951) разрешается высылка такого беженца в страну прежнего местожительства. Кроме того, должно быть совершено тяжкое уголовное преступление. Менее тяжкие преступления не являются основанием для применения положения об исключении.

Обычно исключаящие обстоятельства выявляются в процессе определения статуса беженца. Однако если факты, подтверждающие необходимость применения положения об исключении, становятся известны после того, как лицо признано беженцем, возможно аннулирование ранее принятого решения.

Раздел С ст. 1 Конвенции (1951) определяет основания для прекращения статуса беженца. К ним относятся:

- добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности;

- добровольное восстановление гражданства;

- приобретение нового гражданства;

- добровольное возвращение на жительство в страну, где беженец имел опасения стать жертвой преследования;

- невозможность более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых лицо было признано беженцем, более не существуют;

- возможность для лица, не имеющего определенного гражданства, вернуться в страну своего прежнего местожительства, ибо обстоятельства, в силу которых оно было признано беженцем, более не существуют.

Рассмотрим основания для прекращения статуса беженца с учетом толкований, изложенных в Руководстве по процедурам и критериям оп-

ределения статуса беженцев, подготовленном УВКБ ООН. Все изменения в статусе беженца можно разделить на две группы: которые произошли по инициативе беженца и которые произошли помимо его воли.

Добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности подразумевает три условия:

добровольность (беженец должен действовать добровольно);

намерение (беженец должен намеренно совершить действие с целью вновь воспользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности);

возобновление (беженец должен действительно получить такую защиту).

Добровольное восстановление прежнего гражданства предполагает активные действия беженца, которые должны осуществляться без физического и психического принуждения.

Беженец также может приобрести гражданство страны проживания либо гражданство третьей страны и пользоваться их защитой.

Добровольное поселение в стране, где существовала опасность преследования, включает обязательные условия: добровольность поселения, прибытие на постоянное место жительства.

Отсутствие обстоятельств, на основании которых граждане и лица без гражданства были признаны беженцами, подразумевает радикальные изменения в стране, которые устраняют причины преследований и опасения граждан и лиц без гражданства стать жертвой преследований.

Конвенция (1951) не только определяет, кто является беженцем, но и устанавливает минимальные стандарты в обращении с беженцами, их основные права и свободы, в том числе в области труда, социального обеспечения, образования и т. д.

Принцип невысылки является основополагающим в Конвенции (1951). Так, согласно ст. 33 Конвенции (1951) договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Исключение составляют беженцы, представляющие угрозу безопасности страны либо совершившие особенно тяжкое преступление и представляющие общественную угрозу для страны.

Следует подчеркнуть, что международная защита беженцев обеспечивается не только Конвенцией (1951) и Протоколом (1967), но и действиями государств-участников по реализации их положений. В большинстве государств мира принято собственное законодательство по вынужденной миграции, закреплена процедура рассмотрения ходатайств о защите, определены полномочные органы, рассматривающие

ходатайства о защите. Международная защита беженцев начинается с обеспечения их допуска в безопасную страну убежища, предоставления убежища и основных прав и свобод человека, включая право невысылки. Она заканчивается лишь с достижением долговременного решения об интеграции в принимающем обществе, о возвращении в государство прежнего жительства и т. д.

Международно-правовой механизм защиты прав беженцев функционирует в двух направлениях: разработка конвенций и деклараций, закрепляющих международные обязательства в области прав беженцев, и контрольная деятельность международных органов за соблюдением государствами международных обязательств по правам человека.

Первое направление определяется как правотворческое, что выражается в международно-правовом регулировании статуса беженца на универсальном и региональных уровнях, второе – организационно-правовая деятельность специальных международных органов по защите прав беженцев.

УВКБ ООН является единственной международной организацией, имеющей специальный мандат на защиту беженцев в глобальном масштабе. В соответствии с Уставом УВКБ ООН и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета ООН УВКБ ООН имеет мандат на обеспечение международной защиты и поиск приемлемых решений в отношении беженцев, лиц, ищущих убежище, лиц без гражданства, а также перемещенных внутри страны лиц.

УВКБ ООН осуществляет контроль за применением государствами-участниками положений Конвенции (1951) и Протокола (1967). Свою надзорную функцию УВКБ ООН реализует путем мониторинга применяемых процедур и критериев, а также, в необходимых случаях, через непосредственное участие от имени заявителей. Многие государства предусматривают участие УВКБ ООН как минимум в качестве рекомендательного или консультативного органа.

В некоторых странах УВКБ ООН непосредственно участвует в национальной процедуре определения статуса беженцев. В зависимости от обстоятельств участие может принимать различные формы:

- подготовка дела к рассмотрению компетентным органом данного государства (регистрация, предварительное собеседование, сбор и подача документов в компетентный государственный орган);

- голосование по заявлению о предоставлении убежища или участие в качестве наблюдателя (консультанта) на этапе рассмотрения в первой инстанции;

- голосование по заявлению о предоставлении убежища или участие в качестве наблюдателя (консультанта) при рассмотрении апелляций и в порядке надзора;

изучение решений о неприемлемости или отказе в отношении заявителей, подлежащих высылке из страны.

Кроме того, в некоторых странах, которые присоединились к Конвенции (1951) и (или) Протоколу (1967), но еще не разработали собственные процедуры предоставления убежища, УВКБ ООН осуществляет процедуру определения статуса беженцев от имени государства.

В некоторых ситуациях УВКБ ООН самостоятельно проводит определение статуса беженцев, в том числе в государствах, не являющихся участниками Конвенции (1951) и (или) Протокола (1967); в государствах, которые являются участниками Конвенции (1951) и (или) Протокола (1967), но в которых еще не установлены процедуры предоставления убежища, национальная процедура предоставления убежища явно не соответствует требованиям или принимаемые решения основываются на ошибочном толковании положений Конвенции (1951); в качестве обязательного условия при реализации долгосрочных решений, таких как переселение.

УВКБ ООН в настоящее время оказывает помощь около 9 млн беженцев в разных районах мира. Управление находится в Женеве (Швейцария), насчитывает 5200 сотрудников и имеет представительства более чем в 120 различных странах. Совокупный объем ежегодных расходов УВКБ ООН по общим и специальным программам составляет около 1 млрд долларов США.

Согласно ст. 1 Устава УВКБ ООН главная задача Верховного комиссара состоит в предоставлении международной защиты беженцам и изыскании окончательного решения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам для облегчения добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах. Функции Верховного комиссара определены как совершенно аполитичные и гуманитарные и социальные по своему характеру.

Функции Верховного комиссара по обеспечению защиты беженцев, изложенные в уставе, включают:

- содействие заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдение за их выполнением и предложение необходимых поправок к ним;

- содействие выполнению мероприятий по облегчению положения беженцев и сокращению числа беженцев, нуждающихся в защите;

- содействие усилиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах;

- облегчение допуска беженцев на территорию различных государств;

- содействие переводу имущества беженцев;

- получение от правительств информации относительно числа беженцев на их территории и положения их, а также соответствующих законов и постановлений;

поддержание тесного контакта с правительствами и межправительственными организациями;

установление контакта с частными организациями, занимающимися вопросами беженцев;

содействие координации усилий частных организаций, занимающихся попечением о беженцах.

В послевоенной истории УВКБ ООН стало одной из главных гуманитарных организаций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях. Наличие чрезвычайного фонда с объемом средств 25 млн долларов США позволяет УВКБ ООН быстро реагировать на новые ситуации в отношении беженцев. Если эта первоначальная помощь оказывается недостаточной для удовлетворения всех потребностей, возникающих в результате крупномасштабного передвижения беженцев, Управление обращается со специальными призывами к международному сообществу для сбора необходимых средств.

УВКБ ООН в различной степени оказывает поддержку осуществлению проектов по поселению и интеграции беженцев в принимающие сообщества. По мере возможности Управление оказывает помощь в области образования, профессионального обучения и консультативного обслуживания в целях содействия занятости беженцев и обеспечение их доступа к средствам для достижения самостоятельности.

Основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам в Республике Беларусь

С проблемой массового притока вынужденных мигрантов Республика Беларусь столкнулась после распада СССР и обретения независимости. Вызвано это было как многочисленными межконфессиональными и межэтническими конфликтами в республиках бывшего СССР, так и сменой политических режимов в странах, строивших при помощи СССР социализм.

Требованием времени было формирование законодательства в данной сфере и создание государственной административной структуры, занимающейся проблемой вынужденной миграции. Первым шагом в формировании национальной системы управления вынужденной миграцией было создание в 1992 г. Государственной миграционной службы при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь (в 1997 г. преобразован в Комитет по миграции, в 2001 г. – в Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты). Основными направлениями деятельности Государственной миграционной службы стали разработка нормативной правовой базы, определяющей основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам, ищущим убежище в Республике

Беларусь, формирование основных направлений государственной миграционной политики.

В 1995 г. был принят закон Республики Беларусь «О беженцах», в котором впервые были определены критерии «беженца» (определение в основном соответствовало Конвенции (1951)) и процедура предоставления статуса беженца. Также в 1995 г. было открыто Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь (функционирует и в настоящее время), которое активно содействовало решению проблем беженцев, оказывало помощь национальным властям в улучшении нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы вынужденной миграции, и практики его реализации.

В 2001 г. Республика Беларусь ратифицировала Конвенцию (1951) и Протокол (1967), что способствовало дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере вынужденной миграции.

30 декабря 2003 г. в соответствии с указом Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» № 603 на базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции, был создан Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, реализующий государственную политику в области вынужденной миграции, рассматривающий ходатайства иностранцев о предоставлении защиты в Республике Беларусь и принимающий по ним решения.

В настоящее время законодательство Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции сформировано и в целом соответствует международным стандартам. По оценкам УВКБ ООН, международных экспертов, система защиты вынужденных мигрантов в Республике Беларусь является одной из лучших в СНГ.

В ст. 12 Конституции Республики Беларусь закреплено право нашего государства предоставлять убежище лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность.

Необходимо обратить внимание на отличие убежища как международно-правового института и как института внутригосударственного права. С точки зрения международного права данный термин имеет тесную взаимосвязь с понятием «беженец» по Конвенции (1951) и Протоколу (1967). Предоставление убежища в соответствии с международным правом – это прежде всего предоставление статуса беженца, ибо не существует в настоящее время других международных договоров глобального характера по иным видам вынужденной миграции.

Предоставление защиты иным категориям вынужденных мигрантов является исключительной прерогативой государств.

Таким образом, вынужденная миграция – более широкое понятие, чем перемещение беженцев, поскольку включает иные категории вынужденных переселенцев. В соответствии со ст. 2 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» вынужденная миграция – это перемещение людей из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства вследствие опасений стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, где существуют угроза смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, либо перемещение по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера. Иными словами, вынужденным мигрантом является как беженец, соответствующий критериям Конвенции (1951) и (или) Протокола (1967), так и лицо, вынужденное покинуть свою родину вследствие угрозы пыток, смертной казни, насилия в условиях вооруженных конфликтов и др. (при отсутствии преследования).

Нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции можно разделить на три группы.

Первую группу образуют нормативные правовые акты, направленные на непосредственное регулирование общественных отношений в сфере вынужденной миграции: закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», указ Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 апреля 2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» и др.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отдельные аспекты правового положения вынужденных мигрантов: законы Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», «О здравоохранении», Кодекс Республики Беларусь об образовании, постановления Совета Министров Республи-

ки Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства», от 3 февраля 2006 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц» и др.

Третья группа включает нормативные правовые акты, определяющие порядок функционирования и полномочия государственных органов, занимающихся управлением в сфере вынужденной миграции: закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», указы Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь», от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь» и др.

Особенностью национальной системы защиты вынужденных мигрантов в Республике Беларусь является наличие четырех форм защиты: убежище, статус беженца, временная и дополнительная защита.

Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 утверждено Положение о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении. В соответствии с данным положением убежище может предоставляться находящимся на территории Республики Беларусь иностранцам, вынужденным покинуть государство гражданской принадлежности или государство прежнего обычного места жительства вследствие преследования их за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. Предоставление иностранцам убежища в Республике Беларусь, его утрата и лишение производятся по решению Президента Республики Беларусь, которые оформляются соответствующими указами.

В соответствии с п. 5 рассматриваемого положения убежище не предоставляется иностранцам, которые эту защиту не заслуживают (совершили преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности, тяжкое преступление не политического характера за пределами Республики Беларусь до прибытия на ее территорию, виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН, привлечены в Республике Беларусь в качестве обвиняемых по уголовному делу либо в отношении них имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда Республики Беларусь) либо не нуждаются в защите (имеют гражданство третьего государства, где они не преследуются, получили отказ в предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь вследствие отсутствия вполне

обоснованных опасений стать жертвой преследования, утратили статус беженца в Республике Беларусь или у них аннулирован статус беженца в Республике Беларусь).

Иностранец, желающий получить убежище в Республике Беларусь, обязан лично обратиться в орган внутренних дел по месту временного пребывания или временного проживания с письменным заявлением на имя Президента Республики Беларусь о предоставлении убежища, к которому прилагаются документы и (или) сведения, подтверждающие наличие у него оснований для предоставления убежища. От имени несопровождаемого несовершеннолетнего иностранца с заявлением об убежище обращается орган опеки и попечительства. Орган внутренних дел осуществляет регистрацию заявления в день его подачи и выдает иностранцу либо его опекуну (попечителю) справку о регистрации заявления.

Заявление, поступившее непосредственно в Администрацию Президента Республики Беларусь, направляется в Министерство внутренних дел для последующей его передачи на рассмотрение в орган внутренних дел по месту временного пребывания или временного проживания иностранца, желающего получить убежище в Республике Беларусь. При рассмотрении заявления орган внутренних дел выясняет обстоятельства прибытия, причины нахождения иностранца в Республике Беларусь, сведения, характеризующие иностранца, источники его существования, а также запрашивает у государственных органов, иных организаций документы и (или) сведения, необходимые для рассмотрения вопроса о предоставлении иностранцу убежища. Срок рассмотрения заявления в органе внутренних дел не должен превышать 30 дней. Данный срок не применяется в случае, если органом внутренних дел запрашиваются документы и (или) сведения от компетентных органов других государств. Орган внутренних дел направляет заявление, документы и (или) сведения, представленные иностранцем с заявлением и собранные при его рассмотрении, в Министерство внутренних дел.

Министерство внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня получения материалов направляет их на рассмотрение в Министерство иностранных дел и Комитет государственной безопасности. В свою очередь, Министерство иностранных дел и Комитет государственной безопасности в течение 30 дней со дня получения материалов представляют в Министерство внутренних дел заключения о целесообразности предоставления иностранцу убежища в Республике Беларусь с информацией о наличии либо отсутствии обстоятельств, препятствующих предоставлению убежища. Министерство внутренних дел в 15-дневный срок со дня получения вышеназванных заключений оформляет дело по заявлению и направляет его через Администрацию Президента Республики Беларусь в Комиссию по вопросам граж-

данства при Президенте Республики Беларусь с заключением о возможности предоставления иностранцу убежища в Республике Беларусь. В случае, если представленные органом внутренних дел материалы содержат обстоятельства, препятствующие предоставлению убежища, Министерство внутренних дел в течение 10 дней оформляет дело по заявлению и направляет его через Администрацию Президента Республики Беларусь в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь с заключением о нецелесообразности предоставления иностранцу убежища в Республике Беларусь.

При наличии оснований для предоставления иностранцу убежища Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь вносит на рассмотрение Президента Республики Беларусь соответствующий проект указа Президента Республики Беларусь, а при отсутствии таких оснований информирует об этом Президента Республики Беларусь, после рассмотрения такой информации Главой государства – Министерство внутренних дел. В свою очередь, Министерство внутренних дел в 10-дневный срок со дня получения соответствующего указа Президента Республики Беларусь либо информации Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь уведомляет иностранца о результатах рассмотрения его заявления.

Иностранцы, которым предоставлено убежище в Республике Беларусь, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь. Иностранцам, которым предоставлено убежище, а также прибывшим вместе с ними членам их семей выдается разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь и вид на жительство в Республике Беларусь. При получении вида на жительство в Республике Беларусь иностранец, получивший убежище, и прибывшие вместе с ним члены его семьи сдают на хранение в орган внутренних дел имеющиеся у них паспорта или иные документы, их заменяющие, предназначенные для выезда за границу.

Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» устанавливает три формы защиты вынужденных мигрантов: статус беженца, дополнительная и временная защита.

В соответствии со ст. 18 данного закона статус беженца в Республике Беларусь предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе

или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений. Статус беженца предоставляется иностранцу на срок сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства оснований, по которым ему предоставлен статус беженца. Данное определение полностью соответствует Конвенции (1951) и Протоколу (1967).

Поскольку Конвенция (1951) и Протокол (1967) были приняты полвека назад и за это время появились новые угрозы безопасности человека, международная практика защиты была расширена и на иные виды вынужденных мигрантов. В законодательство Республики Беларусь также введена вспомогательная форма защиты лиц, не подпадающих под действие Конвенции (1951), но нуждающихся в защите, – дополнительная защита.

Дополнительная защита в Республике Беларусь предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Беларуси, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют вполне обоснованные опасения столкнуться при возвращении в государство гражданской принадлежности с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, и который не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют указанные опасения и которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений. Дополнительная защита предоставляется иностранцу на срок до одного года. В случае сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранца оснований, по которым ему предоставлена дополнительная защита, срок ее предоставления может продлеваться до одного года.

Временная защита в Республике Беларусь предоставляется группе иностранцев, индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите которых невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в этой связи необходимости решения вопроса об их допуске и пребывании в Республике Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты. Срок

предоставления временной защиты определяется Советом Министров Республики Беларусь, но не может превышать одного года. Если после истечения срока предоставления временной защиты иностранцы, которым предоставлена временная защита, не возвратились в государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства или не переселены в государства, согласившиеся их принять, в отношении данных иностранцев проводится индивидуальное рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь.

В соответствии со ст. 3 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» статус беженца, дополнительная и временная защита не могут быть предоставлены иностранцам, в отношении которых имеются объективные основания предполагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности, тяжкое преступление неполитического характера за пределами Республики Беларусь до прибытия на территорию Республики Беларусь, они виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН, за которыми компетентные органы государства их постоянного проживания, не являющегося государством их гражданской принадлежности, признают права и обязанности, связанные с гражданством этого государства, которые пользуются защитой либо помощью органов или учреждений ООН, кроме УВКБ ООН.

Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты происходит в рамках единой процедуры. В ходе рассмотрения ходатайства о защите в первую очередь устанавливается наличие оснований для предоставления статуса беженца. При невозможности предоставления статуса беженца устанавливается наличие оснований для предоставления иностранцу дополнительной защиты.

Законно находящийся в Республике Беларусь иностранец, изъявивший желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, обращается с ходатайством о защите в подразделение по гражданству и миграции управления внутренних дел облисполкома, главного управления внутренних дел Минского горисполкома. Иностранцы, задержанные за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявившие желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, обращаются с ходатайствами о защите в орган пограничной службы Республики Беларусь или орган внутренних дел Республики Беларусь. Ходатайства о защите подают лица, достигшие 18 лет. Сведения о несовершеннолетних зано-

ются в ходатайства родителей. От имени несопровождаемых несовершеннолетних ходатайство подает орган опеки и попечительства.

Должностные лица пограничной службы, подразделений по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел принимают ходатайства о защите, заполняют анкеты иностранцев, снимают копии с документов и материалов, разъясняют иностранцам их права и обязанности (в том числе на обращение в Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь), процедуру рассмотрения их ходатайств, последствия невыполнения требований законодательства, сообщают о задержанных в соответствующие подразделения по гражданству и миграции.

В соответствии с ч. 4 ст. 27 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», а также примечаниями к ст. 23.29 и 23.55 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях иностранец, вынужденный незаконно пересечь государственную границу Республики Беларусь и без промедления обратившийся с ходатайством о защите, освобождается от ответственности за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь и незаконное пребывание на территории Республики Беларусь. Данное положение соответствует п. 1 ст. 31 Конвенции (1951). Согласно п. 10 Правил пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь, органом, осуществившим задержание иностранца, устанавливаются обстоятельства въезда либо пребывания и принимается решение об освобождении или привлечении иностранца к ответственности за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь. Иностранцы, имевшие возможность без промедления обратиться с ходатайством о защите и не сделавшие это, привлекаются к административной ответственности за незаконный въезд либо за незаконное пребывание в Республике Беларусь. Данное положение не позволяет уйти от ответственности незаконным мигрантам, злоупотребляющим правом на убежище. Задержанные иностранцы, в отношении которых принято решение о привлечении к ответственности, содержатся в центре изоляции правонарушителей либо, в случае его отсутствия, в изоляторе временного содержания.

Рассмотрение ходатайства о защите включает ряд этапов:

идентификация личности иностранца, ходатайствующего о защите;
учет иностранцев, ходатайствующих о защите;

распределение иностранцев, ходатайствующих о защите, по территории Республики Беларусь;

проведение собеседования, регистрация ходатайства о защите и выдача свидетельства о регистрации ходатайства;

прохождение иностранцем, ходатайствующим о защите, обязательной государственной дактилоскопической регистрации и обязательно-го медицинского освидетельствования;

рассмотрение ходатайства о защите в подразделении по гражданству и миграции и подготовка заключения;

рассмотрение ходатайства о защите в Департаменте по гражданству и миграции и принятие решения.

Идентификация личности иностранца, ходатайствующего о защите, проводится в срок не более одного месяца в случае отсутствия у иностранца документа для выезда за границу либо предъявления им подложного или поддельного документа. Порядок идентификации личности иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты, определен постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 2 июня 2009 г. № 178 «Об утверждении Инструкции о порядке идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь».

Учет иностранцев, ходатайствующих о защите, осуществляется в следующих формах:

автоматизированной – информация о таких иностранцах вводится в автоматизированную систему учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь, «Беженцы» (АС «Беженцы»);

журнальной – данные вносятся в журнал учета иностранцев, ходатайствующих о защите.

Соответствующее подразделение по гражданству и миграции, принявшее материалы по ходатайству от органа пограничной службы или подразделения по гражданству и миграции территориального органа внутренних дел, выдает иностранцам, ходатайствующим о защите (за исключением иностранцев, содержащихся в центре изоляции правонарушителей или изоляторе временного содержания) справку об обращении с ходатайством о защите сроком действия 14 календарных дней со дня ее выдачи, а для иностранцев, которые подлежат идентификации личности, – один месяц со дня ее выдачи.

Распределение иностранцев, ходатайствующих о защите, по территории Республики Беларусь производится Департаментом по граждан-

ству и миграции в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств, ежегодно устанавливаемыми Министерством внутренних дел для подразделений по гражданству и миграции.

Важным этапом процедуры рассмотрения ходатайства о защите является проведение собеседования. Собеседование с иностранцем, ходатайствующим о защите, проводится сотрудником подразделения по гражданству и миграции в возможно короткий, не превышающий 14 календарных дней срок с даты приема ходатайства о защите или даты завершения идентификации личности такого иностранца в помещении подразделения по гражданству и миграции.

Собеседование с иностранцем, ходатайствующим о защите, который по состоянию здоровья в течение месяца после подачи ходатайства о защите не может прибыть в подразделение по гражданству и миграции для проведения собеседования, проводится сотрудником подразделения по гражданству и миграции по месту его жительства или пребывания. Собеседование с иностранцем, ходатайствующим о защите, в отношении которого приостановлены высылка, депортация или возвращение в государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства в связи с обращением с ходатайством о защите и который содержится в центре изоляции правонарушителей или изоляторе временного содержания органов внутренних дел, проводится сотрудником подразделения по гражданству и миграции по месту содержания указанного иностранца.

Сотрудник подразделения по гражданству и миграции после проведения собеседования регистрирует ходатайство о защите, оформляет и выдает свидетельство о регистрации ходатайства о защите, изымает документы для выезда за границу и приобщает их к материалам по ходатайству, выдает направления на обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и на обязательное медицинское освидетельствование, производит ввод соответствующих данных в АС «Беженцы».

Обязательная государственная дактилоскопическая регистрация иностранца, ходатайствующего о защите, проводится органом внутренних дел. Иностранец, ходатайствующий о защите, обязан пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию в течение трех рабочих дней со дня выдачи ему соответствующего направления. Обязательное медицинское освидетельствование иностранца, ходатайствующего о защите, проводится государственной организацией здравоохранения. Иностранец, ходатайствующий о защите, обязан обратиться в государственную организацию здравоохранения, в которую он направлен для прохождения обязательного медицинского освидетельствования, в течение трех рабочих дней после выдачи ему соответствующего направления.

При выявлении у иностранца, ходатайствующего о защите, в ходе прохождения обязательного медицинского освидетельствования заболевания, представляющего опасность для здоровья населения Республики Беларусь, государственная организация здравоохранения, в которую был направлен указанный иностранец для прохождения обязательного медицинского освидетельствования, в письменной форме информирует об этом подразделение по гражданству и миграции, выдавшее соответствующее направление, и одновременно сообщает о предварительных сроках и месте лечения этого иностранца. После прохождения курса лечения иностранец, ходатайствующий о защите, обязан предъявить в подразделение по гражданству и миграции документ, подтверждающий его пребывание на стационарном лечении либо прохождение им амбулаторного лечения.

Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции на основании материалов дела с учетом заключения подразделения по гражданству и миграции и информации органов государственной безопасности Республики Беларусь о наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований для отказа в предоставлении защиты.

Рассмотрение ходатайства о защите осуществляется в течение шести месяцев со дня его регистрации. При возникновении сложностей в установлении оснований для предоставления иностранцу статуса беженца или дополнительной защиты срок рассмотрения ходатайства о защите может быть продлен Департаментом по гражданству и миграции до одного года. Однако если после проведения собеседования с иностранцем, ходатайствующим о защите, становится очевидным, что его ходатайство о защите является явно необоснованным либо носит характер злоупотребления, подразделение по гражданству и миграции в течение 15 дней со дня регистрации такого ходатайства направляет в Департамент по гражданству и миграции соответствующее заключение и материалы дела. Департамент по гражданству и миграции в течение 15 дней со дня получения соответствующего заключения подразделения по гражданству и миграции и материалов дела принимает решение об отказе иностранцу в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты либо о направлении ходатайства о защите в подразделение по гражданству и миграции для рассмотрения в общем порядке.

Основания для признания ходатайства о защите явно необоснованным либо носящим характер злоупотребления определены в ст. 37 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь». Так, ходатайство о защите является явно необоснованным, если иностранец указал в ходатайстве

о защите иные основания, чем основания, предусмотренные для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты; не привел никаких сведений об основаниях, предусмотренных для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты; сообщил неправдоподобные или противоречивые сведения, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите; прибыл из безопасной страны; ранее получил отказ в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, выехал из Республики Беларусь и обратился с новым ходатайством о защите, за исключением случая возникновения оснований для предоставления ему статуса беженца или дополнительной защиты.

Ходатайство о защите носит характер злоупотребления, если иностранец при рассмотрении ходатайства о защите умышленно вводит в заблуждение соответствующие государственные органы Республики Беларусь по вопросам идентификации своей личности, государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, обстоятельствам прибытия в Республику Беларусь, обстоятельствам, послужившим основанием для выезда иностранца из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, или не отвечает либо уклоняется от ответов на вопросы; предъявил поддельные или подложные документы для выезда за границу либо иные документы и материалы, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите, выдавая их за подлинные, и не привел убедительных объяснений причин их использования; умышленно уничтожил документы для выезда за границу либо иные документы и материалы, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите; имел возможность обратиться с ходатайством о защите, но подал его только после задержания органами пограничной службы Республики Беларусь за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь либо органами внутренних дел Республики Беларусь за незаконное пребывание на территории Республики Беларусь; обратился с ходатайством о защите с целью избежания депортации или высылки из Республики Беларусь.

По ходатайству о защите принимаются следующие решения: о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите; о прекращении рассмотрения ходатайства о защите; о предоставлении статуса беженца; об отказе в предоставлении статуса беженца и о предоставлении дополнительной защиты; об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты; об отмене решения о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите; об отмене решения о прекращении рассмотрения ходатайства о защите.

Основаниями для приостановления рассмотрения ходатайства о защите являются: неявка иностранца в установленный срок по вызову Департамента по гражданству и миграции либо подразделения по гражданству и миграции, непрохождение обязательной государственной дактилоскопической регистрации или обязательного медицинского освидетельствования, привлечение в качестве подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления на территории Республики Беларусь.

Решение о прекращении рассмотрения ходатайства о защите принимается Департаментом по гражданству и миграции или подразделением по гражданству и миграции в случае подачи иностранцем заявления о прекращении рассмотрения ходатайства о защите; отказа иностранца от прохождения идентификации личности или отказа сообщить сведения, необходимые для его идентификации; отказа иностранца от прохождения обязательной государственной дактилоскопической регистрации; отказа иностранца от прохождения обязательного медицинского освидетельствования; высылки, смерти иностранца и др. В законе Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» закреплён исчерпывающий список оснований для прекращения рассмотрения ходатайства о защите.

Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции на основании материалов дела с учетом заключения подразделения по гражданству и миграции и информации органов государственной безопасности Республики Беларусь о наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований, исключающих получение защиты.

Иностранцу, ходатайствующему о защите, может быть отказано в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, если ходатайство о защите является явно необоснованным; ходатайство о защите носит характер злоупотребления; установлены основания, исключающие получение защиты; иностранец имеет гражданство третьего государства, защитой которого может воспользоваться; иностранец прибыл в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны; в период рассмотрения ходатайства о защите иностранец осужден за совершение преступления, отнесенного Уголовным кодексом Республики Беларусь к категории тяжких или особо тяжких; отсутствуют основания для предоставления статуса беженца; опасения преследований основываются на обстоятельствах, возникших вследствие добровольных действий иностранца после того, как он покинул государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства.

Следует обратить внимание на несоответствие отдельных оснований, предусмотренных законом Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», положениям Конвенции (1951). Исходя из п. b разд. F ст. 1 Конвенции (1951) положения Конвенции (1951) не распространяются на лиц, совершивших тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну. Согласно ст. 32 и 33 Конвенции (1951) беженцы (как ходатайствующие о предоставлении статуса беженца, так и получившие статус беженца – Конвенция (1951) не разделяет данные категории), совершившие особенно тяжкое преступление и представляющие общественную угрозу для страны, в которой они находятся, могут быть высланы. Поэтому совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Беларусь иностранцем, ходатайствующим о защите либо которому предоставлен статус беженца, должно являться основанием для его высылки из страны, но не для отказа в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты.

Кроме того, вызывает сомнение такое основание, как опасение преследования вследствие совершения иностранцем добровольных действий после того, как он покинул государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства. Так, нелогичным является отказ в предоставлении защиты лицу, не выражавшему публично свои политические взгляды в стране гражданской принадлежности из-за угрозы смертной казни либо лишения свободы, а выступившему с критикой преступной политики или методов властей после выезда из своей страны. Совершенно очевидно, к каким последствиям приведет отказ в предоставлении защиты и возвращение на родину. В Конвенции (1951) такое основание для отказа отсутствует. В п. 94–96 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев, подготовленного УВКБ ООН, подчеркивается, что беженцами могут являться не только лица, покинувшие свою родину из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования, но и лица, находящиеся за пределами своей страны и опасющиеся возвращения вследствие событий, произошедших в их странах во время их отсутствия, либо собственных действий, таких как объединение с уже признанными беженцами или выражение своих политических взглядов в стране проживания. общепринято таких беженцев называть беженцами «на месте».

Согласно ст. 19 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» иностранец, которому предоставлен статус беженца, имеет право на полу-

чение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на срок не более одного года для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь; самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца, если при вселении иностранца, которому предоставлен статус беженца, и членов его семьи размер жилой площади будет составлять не менее 6 м² на каждого проживающего и др. Следует отметить, что для беженцев предусмотрены более льготные условия при регистрации по месту жительства даже в сравнении с гражданами Республики Беларусь. При регистрации беженца обеспеченность жилой площадью должна составлять не менее 6 м² на каждого проживающего, при регистрации гражданина Беларуси – не менее 15 м² общей площади на каждого проживающего (в Минске – не менее 20 м²).

В соответствии со ст. 28 Конвенции (1951) государства-участники обязаны выдавать беженцам проездные документы для передвижения за пределами их территории. Проездной документ Республики Беларусь выдается не только беженцам, но и другим категориям иностранцев и не соответствует требованиям, содержащимся в приложении к Конвенции (1951). Поэтому актуальным в настоящее время является вопрос законодательного закрепления и оформления проездного документа беженца в соответствии с правилами, предусмотренными приложением к Конвенции (1951).

Необходимо обратить внимание и на проблему, возникающую при обращении беженцев с ходатайством о приеме в гражданство Республики Беларусь. Согласно ст. 14 закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» одним из условий приема в гражданство Республики Беларусь является отсутствие у иностранца гражданства, либо утрата гражданства иностранного государства в случае приобретения гражданства Республики Беларусь, либо обращение в полномочный орган иностранного государства с заявлением о прекращении имеющегося у него гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам. На практике от беженцев требуется справка из посольства иностранного государства об обращении с заявлением о прекращении гражданства иностранного государства. Поэтому беженец вынужден либо обращаться в посольство государства гражданской принадлежности, либо отказываться от приобретения гражданства Республики Беларусь. Ведь контакты беженца с сотрудниками посольства не всегда являются безопасными

как для самих беженцев, так и для их родственников, особенно если беженцы преследуются официальными властями.

Вместе с тем ст. 34 Конвенции (1951) обязывает государства-участников по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев. Согласно п. 1 ст. 25 Конвенции (1951), когда для пользования каким-либо правом беженцам требуется содействие властей иностранного государства, к которым эти беженцы не могут обращаться, государства-участники, на территории которых проживают упомянутые беженцы, должны принимать меры к тому, чтобы такое содействие оказывалось им властями данного государства или какой-либо международной властью. Для решения данной проблемы следует законодательно закрепить уведомительный характер отказа от гражданства беженцев.

Иностранцу, которому предоставлена дополнительная защита, выдается свидетельство о дополнительной защите, а также разрешение на временное проживание в Республике Беларусь сроком до одного года. В целом права данной категории лиц приравнены к правам иностранцев, временно проживающих в Республике Беларусь.

В случае отказа в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты при невозможности возвращения или высылки в соответствии со ст. 5 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» иностранцу выдается разрешение на временное проживание в Республике Беларусь.

Выдача разрешений на временное или постоянное проживание, оформление вынужденным мигрантам документов, удостоверяющих личность, регистрация по месту жительства либо временного пребывания являются достаточно простыми и прозрачными административными процедурами, осуществляемыми государственными органами по заявлениям граждан. Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» определены исчерпывающий перечень документов, необходимых для осуществления административной процедуры, срок выполнения процедуры, размер взимаемой оплаты.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрена возможность обжалования решений о прекращении рассмотрения ходатайства о защите, об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, об утрате, аннулировании статуса беженца, об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, об утрате, аннулировании дополнительной защиты. Жалоба иностранца на решение о прекращении рассмотрения ходатайства о защите, а также в случае рассмотрения ходатайства о защите в ускоренном порядке может

быть подана в суд в течение семи дней со дня ознакомления его с таким решением. Жалоба иностранца на решение об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты может быть подана в суд в течение 15 дней со дня ознакомления его с таким решением. Иностранец, получивший копию решения о прекращении рассмотрения ходатайства о защите, об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты, использовавший право на обжалование данного решения в суд и не имеющий иных законных оснований для пребывания в Республике Беларусь, обязан покинуть территорию Беларуси до истечения 15 дней со дня вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении жалобы.

Иностранец утрачивает статус беженца или дополнительную защиту, если приобрел гражданство Республики Беларусь; добровольно вновь воспользовался защитой государства гражданской принадлежности; лишившись прежнего гражданства, снова добровольно его приобрел; приобрел гражданство другого государства и пользуется защитой государства новой гражданской принадлежности; не может отказываться от пользования защитой государства гражданской принадлежности, так как оснований, по которым ему был предоставлен статус беженца, более не существует; являясь лицом без гражданства, может вернуться в государство прежнего обычного места жительства, так как оснований, по которым ему был предоставлен статус беженца, более не существует; добровольно отказался от статуса беженца и др. Основания для утраты статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь соответствуют положениям о прекращении статуса беженца Конвенции (1951).

Кроме того, в соответствии со ст. 49 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» статус беженца или дополнительная защита аннулируются, если иностранец сообщил заведомо ложные сведения, предъявил поддельные или подложные документы и материалы, послужившие основанием для предоставления ему статуса беженца или дополнительной защиты; установлены основания, предусмотренные ст. 3 данного закона; иностранец не явился для постановки на учет в подразделение по гражданству и миграции в течение трех месяцев со дня направления ему копии соответствующего решения.

Решение об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции самостоятельно или по предложению органов государственной безопасности Республики Беларусь, органов пограничной службы Республики Беларусь либо подразделений по гражданству и миграции. Порядок организации работы органов внутренних дел при предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, их утрате и аннулировании определен постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 11 мая 2009 г. № 143 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, их утрате и аннулировании».

Анализ действующих нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что законодательство Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции весьма развито, соответствует Конвенции (1951) и Протоколу (1967), однако требует дальнейшего совершенствования. В частности, необходимо внести изменения и дополнения в закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», касающиеся оснований для отказа в предоставлении защиты, прав беженцев, упростить процедуру приобретения гражданства, законодательно закрепив уведомительный порядок отказа беженцев от гражданства иностранного государства.

Рекомендуемая литература

1. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 апр. 2009 г., № 461. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Григоричев, К.В. Правовой статус беженцев / К.В. Григоричев, Е.П. Зимовина. Караганда : Экожан, 2005. 208 с.

3. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев : заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Инструкции о порядке идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь : постановление М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 2 июня 2009 г., № 178. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, их утрате и аннулировании : постановление М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 11 мая 2009 г., № 143. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства : указ Президента Респ. Беларусь, 5 апр. 2006 г., № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Павлова, Л.В. Международно-правовой статус беженца / Л.В. Павлова, А.В. Селиванов. Минск : Тесей, 2006. 192 с.

9. Популярная библиотека прав человека. Вып. 5 : Права человека и беженцы. Минск : Принткорп, 1999. 32 с.

10. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Смоленск : Маджента, 2005. 96 с.

11. Селиванов, А.В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь / А.В. Селиванов. Минск : Тесей, 2006. 160 с.

Глава 7

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ПРЕБЫВАНИЕМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь определяется Конституцией Республики Беларусь, международными соглашениями, законами, указами и декретами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров, Министерства внутренних дел и других органов государственного управления.

Наиболее важными нормативными правовыми актами, определяющими правовое положение иностранцев, являются законы Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О внешней трудовой миграции», «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»; указы Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства», от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания», от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь», от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Самую многочисленную группу нормативных правовых актов, определяющих правовое положение иностранцев, составляют акты органов государственного управления. Прежде всего это постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73 «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без граждан-

ства в Республике Беларусь», от 15 июля 2010 г. № 1065 «Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь», от 19 января 2006 г. № 63 «Об утверждении правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь», от 3 февраля 2006 г. № 144 «Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь», от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства», от 3 февраля 2006 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц», от 14 апреля 2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь». Более 30 постановлений Совета Министров и Министерства внутренних дел Республики Беларусь регламентируют вопросы, связанные с миграцией населения.

В соответствии со ст. 1 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранными гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства. Лицами без гражданства в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Несмотря на различные взгляды на структуру правового статуса человека, общепризнанными его элементами являются права, свободы и обязанности человека. Статья 2 Конституции Республики Беларусь гласит, что человек (как гражданин Республики Беларусь, так и иностранец), его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Правовое положение иностранцев в Республике Беларусь определяется как национальным законодательством, так и международными соглашениями, участником которых является наше государство. Например, Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан (2009) предоставляет право гражданам Украины посещать Республику Беларусь без виз и временно пребывать на ее территории 180 суток в течение года (по общему правилу – 90 суток).

С точки зрения теории конституционного права для иностранцев в Республике Беларусь предусмотрен национальный правовой режим. Это означает, что правовые статусы иностранцев и граждан Республики Беларусь идентичны, за исключением небольшого количества прав и обязанностей, которые предоставлены исключительно собственным гражданам. Так, например, иностранцы не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы и лишены права занимать должности, назначение на которые связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь. Иностранцы также не исполняют воинской обязанности. В соответствии со ст. 11 Конституции Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. Иностранцы в Республике Беларусь равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. В связи с этим, например, в Республике Беларусь женщине-иностранке предоставляются равные права с мужчиной-иностранцем (независимо от наличия либо отсутствия данного права в законодательстве иностранного государства). В частности, жена вправе без согласия мужа поступить на работу, распоряжаться своим имуществом, обращаться с иском в суд и т. д. Также законодательство Республики Беларусь уравнивает в правах лиц без гражданства (апатридов) и иностранных граждан.

Белорусское законодательство не связывает применение национального режима с принципом взаимности. Однако согласно ст. 4 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», если другое государство ограничивает или нарушает общепризнанные нормы правового положения иностранных граждан в отношении граждан Республики Беларусь, то в Республике Беларусь могут быть установлены ответные ограничения в отношении прав и свобод граждан (подданных) этого государства.

Одним из основных условий обладания всей совокупностью прав и свобод, гарантируемых законодательством Республики Беларусь, является законность въезда и пребывания иностранца на территории Республики Беларусь.

Объем прав и свобод иностранцев в Республике Беларусь также зависит от правовых оснований их въезда, времени и целей их нахождения в нашей стране. В соответствии с данным критерием законодательством Республики Беларусь определены три категории иностранцев,

находящихся в стране: временно пребывающие, временно проживающие или постоянно проживающие иностранцы. Так, согласно ст. 1 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»:

временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец – лицо, прибывшее в Республику Беларусь на срок не более 90 суток в календарном году со дня первого въезда в Республику Беларусь на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющее разрешения на временное проживание в Республике Беларусь или разрешения на постоянное проживание, если иное не определено указанным законом и международными договорами Республики Беларусь;

временно проживающий в Республике Беларусь иностранец – лицо, получившее в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, разрешение на временное проживание (срок проживания – до 1 года);

постоянно проживающий в Республике Беларусь иностранец – лицо, получившее в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, разрешение на постоянное проживание и вид на жительство.

Основные права и свободы иностранцев в Республике Беларусь можно разделить на четыре группы, отражающие сферы человеческих отношений: личные (гражданские), политические, социально-экономические и социально-культурные.

К личным правам и свободам относятся право на жизнь, на личную неприкосновенность, на неприкосновенность жилища, частной жизни, на личную и семейную тайну, свобода передвижения и выбор места жительства, свобода совести и др. Конституция Республики Беларусь провозглашает равенство всех людей, находящихся в нашем государстве, перед законом, равную без дискриминации защиту прав и законных интересов (ст. 22), гарантирует иностранцам соблюдение личных прав и свобод (ст. 25–29).

Задержанные или заключенные под стражу, домашний арест иностранцы без промедления должны быть проинформированы органом, задержавшим или применившим меру пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, на понятном им языке о причинах их задержания или применения к ним меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и правах, которые они имеют в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Орган, задержавший иностранца или применивший к нему меру пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, по требованию иностранца, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь, не позднее одних суток с момента за-

держания или применения меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста сообщает об этом в Министерство иностранных дел Республики Беларусь для уведомления дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства задержанного или заключенного. Порядок информирования Министерства иностранных дел о задержании иностранного гражданина или лица без гражданства или о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и образец сообщения утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 2010 г. № 917 «Об утверждении Положения о порядке информирования Министерства иностранных дел Республики Беларусь о задержании иностранного гражданина или лица без гражданства или о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста».

Согласно ст. 8 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранцы в Республике Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории Беларуси, за исключением мест, для посещения которых требуется специальное разрешение, выдаваемое уполномоченными государственными органами или иными организациями Республики Беларусь, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней требуется специальное разрешение, выдаваемое администрациями этих объектов.

Проблема предоставления определенного спектра политических прав и свобод иностранным гражданам и лицам без гражданства находится в тесной взаимосвязи с вопросами государственного суверенитета и национальной безопасности. В соответствии с белорусским законодательством иностранцы могут вступать в профессиональные союзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами. Однако иностранцы не могут быть членами политических партий и иных общественных объединений, созданных и действующих на территории Республики Беларусь, преследующих политические цели. Иностранцы также не могут занимать должности, назначение на которые в соответствии с законодательством Республики Беларусь связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь, не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, принимать участие в референдумах, а также не исполняют воинской обязанности.

Социально-экономические права и свободы – это возможности человека принимать участие в производственной деятельности или работать в непроизводственной сфере, получать вознаграждения за труд, социальную и медицинскую помощь, иметь собственность и другие права. Иностранцы как субъекты гражданского права участвуют в гражданских отношениях на равных, равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Гражданская дееспособность физического лица в отношении сделок, совершаемых в Республике Беларусь, и обязательств, возникающих вследствие причинения вреда в Республике Беларусь, определяется по законодательству Республики Беларусь. Иностранцы на территории Беларуси могут владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей им собственностью. Они вправе иметь жилой дом, квартиру и иное имущество в личной собственности, наследовать и завещать имущество, иметь права автора произведений науки, литературы и искусства, а также иметь иные имущественные и личные неимущественные права.

В соответствии со ст. 10 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы в отличие от иностранцев, временно пребывающих и временно проживающих в Республике Беларусь, имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, включая право на социальное обеспечение. Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью наравне с гражданами Республики Беларусь в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. Временно пребывающие и временно проживающие иностранцы трудовой деятельностью в Республике Беларусь могут заниматься только при наличии специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью. Временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь иностранцы не вправе осуществлять в Беларуси предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Временно пребывающие иностранцы имеют право на розовую реализацию товаров на рынках. Так, согласно п. 8 гл. 12 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» органы внутренних дел выдают иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно пребывающим или временно проживающим в Республике Беларусь, специальные разрешения на право розовой реализации товаров на рынках на

территории Республики Беларусь. В соответствии с Правилами торговли на рынках Республики Беларусь, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 декабря 2003 г. № 1623, иностранцы, временно пребывающие в Республике Беларусь, не допускаются на предоставленные им торговые места на рынке при отсутствии копий специальных разрешений на право разовой реализации товаров на рынках на территории Республики Беларусь.

Порядок оказания медицинской помощи иностранцам также зависит от режима пребывания. Так, в соответствии со ст. 5 закона Республики Беларусь «О здравоохранении» постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Временно пребывающим и временно проживающим иностранцам медицинская помощь оказывается на платной основе за счет собственных средств, средств юридических лиц и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности» иностранцы, временно пребывающие или временно проживающие в Республике Беларусь, обязаны иметь договор обязательного медицинского страхования, заключенный с белорусской страховой организацией, или договор медицинского страхования, заключенный с иностранной страховой организацией, на случай оказания им медучреждениями скорой и неотложной медицинской помощи.

Социально-культурные права и свободы включают права на образование, на пользование родным языком, на пользование достижениями культуры, свободу творчества и др. В соответствии с п. 5 ст. 3 Кодекса Республики Беларусь об образовании иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, иностранцы белорусской национальности, постоянно проживающие на территории иностранных государств, а также иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не установлено законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или на основании договоров об обучении, заключенных с учреждениями образования или научными организациями Республики Беларусь, в порядке, установленном законодательством Республики

Беларусь, в том числе международными договорами Республики Беларусь. Несовершеннолетние иностранцы, временно проживающие в Республике Беларусь, а также несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь либо которые ходатайствуют о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, имеют право на дошкольное, общее среднее и специальное образование наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

Иностранцы в Республике Беларусь имеют право на сохранение и развитие своего национального языка и культуры, соблюдение национальных традиций и обычаев в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Предоставляя иностранцам права и свободы, законодательство Республики Беларусь вместе с тем обязывает их соблюдать белорусское законодательство, с уважением относиться к обычаям и традициям белорусского народа. Осуществление иностранцами своих прав и свобод не должно наносить ущерба интересам Республики Беларусь, правам белорусских граждан и других лиц.

Иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны соблюдать Конституцию Республики Беларусь и иные акты законодательства, в том числе в сфере миграции. Иными словами, иностранцы должны находиться в нашей стране законно. Вместе с тем в законодательстве Республики Беларусь отсутствуют определения законно и незаконно находящихся на ее территории иностранцев.

Для сравнения, в соответствии со ст. 2 федерального закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. Однако такое определение не вполне приемлемо, так как критерием законности нахождения иностранца должно быть не только наличие документов, подтверждающих право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в стране, но и соблюдение иных положений миграционного законодательства. Например, иностранец, имеющий действительный вид на жительство, не должен считаться законно находящимся, если его разрешение на постоянное проживание аннулировано, а вид на жительство по каким-либо причинам не изъят.

Статью 1 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» необходимо дополнить следующими определениями законно и незаконно находящихся иностранцев:

законно находящийся в Республике Беларусь иностранец – иностранный гражданин или лицо без гражданства, имеющие разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, либо получившие разрешение на временное проживание на срок его действия, либо временно пребывающие в Республике Беларусь, имеющие документы, подтверждающие право на въезд и (или) пребывание (проживание) в Республике Беларусь;

незаконно находящийся в Республике Беларусь иностранец – иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Республики Беларусь с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, удостоверяющих личность, подтверждающих право на въезд и (или) пребывание (проживание) в Республике Беларусь, либо утратившие такие документы и не обратившиеся в установленные законодательством сроки с соответствующим заявлением в уполномоченный орган, либо уклоняющиеся от выезда из Республики Беларусь по истечении разрешенного срока пребывания (проживания) в Республике Беларусь, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Республики Беларусь.

Въезд и пребывание иностранцев в Республике Беларусь

В соответствии со ст. 27 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранцы могут въезжать в Республику Беларусь, выезжать из Республики Беларусь и осуществлять транзитный проезд через территорию Республики Беларусь по документу для выезда за границу при наличии визы, если иное не определено данным законом, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Под документом для выезда за границу понимается действительный паспорт или иной документ, его заменяющий, предназначенный для выезда за границу и выданный соответствующим органом государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранца или международной организацией.

Виза Республики Беларусь – это разрешение, предоставляющее иностранцу право на пересечение государственной границы Республики Беларусь в целях въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь, пребывания в Республике Беларусь или транзит-

ного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь в течение срока, указанного в этом разрешении, и оформленное в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065 утверждены Визовые правила Республики Беларусь, которые устанавливают виды виз Республики Беларусь, основания и порядок их выдачи, а также порядок действий должностных лиц дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь, должностных лиц Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Государственного пограничного комитета Республики Беларусь при рассмотрении обращений о выдаче виз.

Визовыми правилами Республики Беларусь предусмотрены следующие виды виз: виза для въезда в Республику Беларусь (въездная виза); виза для выезда из Республики Беларусь (выездная виза); виза для выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь (выездная-въездная виза).

Въездные визы выдаются дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь, главным консульским управлением Министерства иностранных дел, органами пограничной службы Республики Беларусь. Выездные и выездные-въездные визы выдаются в период пребывания иностранцев на территории Республики Беларусь территориальными подразделениями по гражданству и миграции органов внутренних дел Республики Беларусь.

В Республике Беларусь предусмотрены следующие типы въездных виз: В – транзитная (транзитная); С – краткосрочная (кароткатэрміновая); D – долгосрочная (доўгатэрміновая).

Въездные визы также подразделяются на однократные, двукратные и многократные. Однократная въездная виза дает право на однократный въезд, пребывание и выезд из Республики Беларусь в период указанного во въездной визе срока и в течение указанного количества дней пребывания, но не более 90 суток. Двукратная въездная виза дает право на двукратный въезд, пребывание и выезд из Республики Беларусь в период указанного во въездной визе срока и в течение указанного количества дней пребывания, но не более 90 суток. Многократная въездная виза дает право на неоднократный (более двух раз) въезд, пребывание и выезд из Республики Беларусь в период указанного во въездной визе срока и в течение указанного количества дней пребывания, но не более 90 суток в год, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь.

Транзитная въездная виза (тип В) выдается в целях транзитного проезда через территорию Республики Беларусь на заявленный срок, но не более чем на один год, и действует в течение двух суток со дня

въезда иностранца в Республику Беларусь. Транзитная въездная виза выдается для однократного, двукратного и многократного следования через территорию Республики Беларусь при наличии у иностранца визы страны, в которую он следует через территорию Республики Беларусь. Если виза для следования в третью страну не требуется, принимаются во внимание иные основания для получения транзитной въездной визы, в том числе билеты для следования железнодорожным, авиационным, автомобильным транспортом либо подтверждение их бронирования.

Однократная, двукратная и многократная краткосрочные въездные визы (тип С) выдаются на заявленный срок, но не более 90 суток, для осуществления деловой поездки, участия в спортивных (культурных) мероприятиях, осуществления журналистской деятельности, учебы, поддержания религиозных связей, осуществления туристической поездки, по частным делам, посещения мест захоронения, осуществления гуманитарных программ, работы, въезда на постоянное жительство, в иных случаях.

Долгосрочная въездная виза (тип D) выдается для многократного въезда в Республику Беларусь сроком действия, как правило, на один год с правом пребывания до 90 суток в год, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь, для поддержания деловых контактов, участия в спортивных (культурных) мероприятиях, по частным делам, для поддержания религиозных связей, посещения мест захоронения, реализации гуманитарных программ.

Визы иностранцам выдаются при наличии документально оформленных оснований. Такими документами могут быть ходатайство органов государственного управления, юридических лиц, субъектов агротуризма и др., приглашение на обучение, приглашение при частных поездках, письменное сообщение, подтверждающее необходимость срочной поездки в Республику Беларусь, в случае тяжелого заболевания или смерти близкого родственника либо члена семьи иностранца, судебная повестка, справка Белорусского общества Красного Креста или исполнительного комитета, подтверждающая факт захоронения на территории Республики Беларусь и сохранности могил близких родственников или супруга (супруги) иностранца, копия специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь, решение органа внутренних дел Республики Беларусь о выдаче иностранцу разрешения на постоянное проживание и др.

Основанием для получения визы Республики Беларусь при частных поездках является приглашение, оформленное в подразделениях по гражданству и миграции органов внутренних дел. В соответствии с п. 12 и 13 гл. 12 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 выдача документа о приглашении иностранца в Рес-

публику Беларусь является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В указе определены исчерпывающий перечень документов, необходимых для оформления приглашения, срок рассмотрения заявления, а также размер платы, взимаемой за процедуру.

Граждане Республики Беларусь могут ходатайствовать как об однократном, так и о многократном приглашении иностранцев в Республику Беларусь. Иностранцы, временно или постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на оформление однократного приглашения. Временно пребывающие в республике иностранцы не имеют права на оформление данного приглашения. Решение о выдаче приглашения принимается после установления наличия либо отсутствия оснований для отказа в выдаче визы или во въезде в Республику Беларусь, предусмотренных ст. 30 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

Иностранцы, ходатайствующие о получении визы или о въезде в Республику Беларусь, обязаны располагать средствами, необходимыми для покрытия расходов на их пребывание в Республике Беларусь и выезд из Республики Беларусь. Они должны иметь средства в сумме, эквивалентной не менее чем 50 базовым величинам, установленным в Республике Беларусь на день въезда в Республику Беларусь, на каждый месяц пребывания. При въезде в Республику Беларусь на срок менее одного месяца иностранцы должны располагать для покрытия расходов на их средствами в сумме, эквивалентной не менее чем двум базовым величинам, установленным в Республике Беларусь на день въезда в Республику Беларусь, на каждый день пребывания.

Согласно ст. 29 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранец при въезде в Республику Беларусь заполняет миграционную карту, которая вместе с документом для выезда за границу предъявляется сотруднику органа пограничной службы в пункте пропуска через государственную границу. При выезде из Республики Беларусь иностранец обязан сдать миграционную карту сотруднику органа пограничной службы в пункте пропуска через государственную границу. Сотрудником органа пограничной службы в миграционной карте проставляются отметка о въезде иностранца в Республику Беларусь и (или) отметка о его выезде из Республики Беларусь. С 1 ноября 2006 г. на территории Республики Беларусь и Российской Федерации используется миграционная карта единого образца в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об использовании миграционной

карты единого образца (2004) и Протоколом о внесении дополнения в Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об использовании миграционной карты единого образца (2011). В миграционной карте единого образца содержатся сведения об иностранце, въезжающем как в Республику Беларусь, так и в Российскую Федерацию, служащие для учета и контроля за его временным пребыванием на территориях государств – участников соглашения.

В соответствии с Положением о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530, иностранные граждане и лица без гражданства, временно пребывающие или временно проживающие в Республике Беларусь, подлежат обязательному медицинскому страхованию. Поэтому иностранцы при въезде в Республику Беларусь обязаны иметь договор обязательного медицинского страхования, заключенный с белорусской страховой организацией, или договор медицинского страхования, заключенный с иностранной страховой организацией, на случай оказания им скорой и неотложной медицинской помощи медучреждениями.

Особый порядок въезда и временного пребывания иностранцев в Республике Беларусь определен международными договорами Республики Беларусь о приграничном движении. В соответствии с соглашениями о приграничном движении, заключенными с Литовской Республикой, Латвийской Республикой и Республикой Польшей, жители приграничных территорий могут получить документ для многократного въезда, выезда и пребывания на приграничной территории соседнего государства. Данный документ предоставляет его владельцу право многократного въезда, выезда и пребывания на приграничной территории Республики Беларусь, но не дает права передвигаться за пределами приграничной территории.

При транзитном проезде иностранец въезжает в Республику Беларусь, следует по установленному маршруту через ее территорию и выезжает из Республики Беларусь в другое государство в течение двух суток, за исключением случаев вынужденной остановки.

Исходя из ст. 37 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» вынужденной остановкой признается временное пребывание иностранца на территории Республики Беларусь более двух суток со дня его въезда в Республику Беларусь вследствие стихийных бедствий, аварий и иных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, задерживающих движение транспортного средства; необходимости ремонта поврежденного транспортного средства; болезни или состояния здоровья, если

по заключению организации здравоохранения Республики Беларусь дальнейшее следование иностранца и (или) лица, следующего совместно с ним, представляется опасным для их жизни и здоровья; непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки; наступления иных непредвиденных обстоятельств, препятствующих дальнейшему следованию иностранца.

Иностранец, следующий транзитом через территорию Республики Беларусь, въезжает в Республику Беларусь и выезжает из нее по действительному документу для выезда за границу при наличии транзитной визы или иной визы Республики Беларусь, предоставляющей иностранцу право на пересечение государственной границы Республики Беларусь, если иное не определено международными договорами Республики Беларусь. Иностранец при въезде в Республику Беларусь должен располагать средствами для покрытия расходов по его транзиту через территорию Республики Беларусь в объеме, эквивалентном не менее пяти базовым величинам, установленным в Республике Беларусь на день въезда в Республику Беларусь, на каждый день транзитного проезда. Иностранец при въезде в Республику Беларусь заполняет миграционную карту, кроме иностранцев, которые не заполняют миграционных карт при въезде в Республику Беларусь и не предъявляют их при выезде из Республики Беларусь в соответствии с законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

В случае вынужденной остановки иностранец или его представитель либо лицо, следующее совместно с ним, обращается с заявлением в орган внутренних дел по месту вынужденной остановки для продления срока временного пребывания в Республике Беларусь, выдачи визы для выезда из Республики Беларусь. Иностранцу, его представителю и лицу, следующему совместно с ним, совершившим вынужденную остановку на срок, не превышающий пяти суток со дня въезда в Республику Беларусь, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, органом внутренних дел оформляется виза для выезда из Республики Беларусь. Иностранцу, его представителю и лицу, следующему совместно с ним, совершившим вынужденную остановку на срок, превышающий пять суток со дня въезда в Республику Беларусь, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, органом внутренних дел оформляются регистрация и виза для выезда из Республики Беларусь на срок, необходимый для устранения обстоятельств, препятствующих дальнейшему следованию.

Срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца определяется сроком действия выданной ему визы и не может превышать 90 суток в календарном году со дня первого въезда в Республику Беларусь, если иное не определено международными договорами Республики Беларусь. Срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца, прибывшего в Республику Беларусь в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток в календарном году со дня первого въезда в Республику Беларусь, если иное не определено законом Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и международными договорами Республики Беларусь.

В соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан (2008) гражданам Латвийской Республики, лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории государства другой стороны, а также лицам, которые имеют статус негражданина Латвийской Республики, выдаются визы, предоставляющие право находиться на территории Республики Беларусь до 180 дней в течение года (90 дней в течение полугода) с даты первого въезда. Согласно Соглашению между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о взаимных поездках граждан (2007), Временному соглашению между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о временных поездках граждан (2007), визы, предоставляющие право находиться на территории Республики Беларусь до 180 дней в течение года от даты первого въезда (90 дней в течение полугода) выдаются гражданам данных государств. Граждане Украины въезжают, выезжают, следуют транзитом и имеют право находиться на территории Республики Беларусь до 90 дней в течение 180 дней с даты первого въезда без виз в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан (2009).

Согласно ст. 1 Соглашения между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства (2006) гражданам одной стороны, пребывающим на законных основаниях на территории другой стороны, гарантируются равные права с гражданами этой другой стороны на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, за исключением случаев, предусмотренных данным соглашением. В соответствии со ст. 2 данного соглашения граждане Российской Федерации

имеют право свободно въезжать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории Республики Беларусь, за исключением мест, для посещения которых в соответствии с законодательством Республики Беларусь требуется специальное разрешение, по действительным документам, удостоверяющим личность (перечень данных документов содержится в приложениях к соглашению), без миграционной карты. Следует обратить внимание, что в данном соглашении не определен срок временного пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Беларусь.

Временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Республики Беларусь до истечения срока действия визы или заявленного им срока временного пребывания в Республике Беларусь, если на момент истечения указанных сроков иностранцу не продлен срок временного пребывания или не получены разрешение на временное проживание либо разрешение на постоянное проживание.

Иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь, обязаны в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического временного пребывания. Это не касается иностранцев, не подлежащих регистрации в соответствии со ст. 45 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Кроме того, в соответствии с международными договорами о взаимных поездках граждан (Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о внесении изменений и дополнений во Временное соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о взаимных поездках граждан (2002), Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан (2008), Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства (2006), Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан (2009)) освобождены от регистрации на срок до 30 суток с даты въезда граждане Литвы, Латвии, России и Украины. От регистрации освобождаются также граждане Литвы, находящиеся в нашей стране до 30 суток, в соответствии с Соглашением между Пра-

вительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Литовской Республикой (2010).

Органами регистрации являются органы внутренних дел, гостиницы, санаторно-курортные и оздоровительные организации, а также Министерство иностранных дел. Уполномоченные лица гостиниц, санаторно-курортных и оздоровительных организаций регистрируют находящихся в данных заведениях иностранцев и в течение суток после оформления их проживания представляют в орган внутренних дел по месту нахождения гостиниц, санаторно-курортных и оздоровительных организаций информацию о таких иностранцах.

Регистрация позволяет вести миграционный учет иностранцев в Республике Беларусь и является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов. При регистрации происходит фиксация сведений об иностранцах, о месте их временного пребывания и о передвижении по территории Республики Беларусь. Прохождение временно пребывающим иностранцем процедуры регистрации является подтверждением законности его нахождения на территории Республики Беларусь и возможности реализации всего объема прав и свобод, гарантируемого законодательством Республики Беларусь.

Временно пребывающие в Республике Беларусь иностранцы обязаны проживать в Республике Беларусь только по тому месту временного пребывания, по которому они зарегистрированы в органах регистрации. Это не означает, что иностранцы лишены права на свободное передвижение по территории Республики Беларусь. Однако при перемене места временного пребывания иностранцы в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, обязаны зарегистрироваться в органе регистрации по новому месту временного пребывания. Исключение составляют иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь в целях туризма и путешествующие в пределах ее территории в соответствии с программой тура, которые регистрируются в органе регистрации по месту первоначального временного пребывания на весь период проведения тура.

Законодательством Республики Беларусь установлена подробная процедура регистрации временно пребывающих иностранцев, определены категории иностранцев, освобожденных от данной процедуры. В соответствии с п. 14 гл. 12 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 регистрация является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В указе определены

исчерпывающий перечень документов, необходимых для регистрации, срок регистрации, а также размер платы, взимаемой за регистрацию. Например, при регистрации в органах внутренних дел иностранец представляет заявление о регистрации, миграционную карту, страховой полис медицинского страхования, документ для выезда за границу, документ, подтверждающий внесение платы за регистрацию (0,5 базовой величины). Регистрация осуществляется в день подачи заявления.

Для увеличения количества иностранцев, посещающих Республику Беларусь в целях отдыха и ознакомления с достопримечательностями, п. 8.13 и 8.16 ст. 257 Налогового кодекса Республики Беларусь освобождает иностранцев, временно пребывающих в Республике Беларусь, от госпошлины за регистрацию в гостиницах, санаторно-курортных и оздоровительных организациях, а иностранцев, прибывших в Республику Беларусь в целях туризма, – за регистрацию в Республике Беларусь.

Несмотря на значительное упрощение, регистрация иностранцев в Республике Беларусь не носит уведомительного характера. Для регистрации требуется личное присутствие иностранца, за исключением регистрации иностранца по ходатайству принимающей организации и регистрации несовершеннолетнего иностранца, не достигшего 16-летнего возраста (осуществляется на основании соответствующих документов, представленных представителем). Для сравнения в Российской Федерации уведомление о прибытии может подаваться принимающей стороной либо иностранцем как непосредственно, так и через почтовое отправление. В соответствии со ст. 22 федерального закона Российской Федерации «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» подтверждением выполнения принимающей стороной и (или) иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, является отметка в отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания, проставляемая в установленном порядке органом миграционного учета, гостиницей или организацией федеральной почтовой связи.

Дальнейшее упрощение процедуры регистрации иностранцев в Республике Беларусь возможно за счет внедрения российского опыта постановки иностранцев на миграционный учет. Кроме того, по мере дальнейшего совершенствования банков данных государственных органов процедуру регистрации иностранцев могут осуществлять и органы пограничной службы в пунктах пропуска через государственную границу Республики Беларусь, систематически передавая информацию о зарегистрированных иностранцах в Департамент по гражданству и миграции либо совместно используемый банк данных.

Правовое регулирование временного и постоянного проживания иностранцев в Республике Беларусь

Основания и порядок выдачи иностранцам разрешений на временное и постоянное проживание в Республике Беларусь определены в законе Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постановлениях Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, от 3 февраля 2006 г. № 144, от 10 июня 2010 г. № 891 и др.

Согласно ст. 48 вышеуказанного закона разрешение на временное проживание выдается иностранцам:

- прибывшим в Республику Беларусь для обучения или обучающимся на территории Республики Беларусь в учреждениях, обеспечивающих получение профессионально-технического, среднего специального, высшего и послевузовского образования, повышение квалификации и переподготовку кадров, – на срок учебы, но не более одного года;

- являющимся супругами, близкими родственниками граждан Республики Беларусь, иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, – на срок пребывания, но не более одного года;

- прибывшим в Республику Беларусь для занятия или занимающимся трудовой, предпринимательской и (или) иной деятельностью на территории Республики Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, – на срок пребывания, но не более одного года;

- в отношении которых установлена опека (попечительство) гражданами Республики Беларусь, а также иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, – на срок установления опеки (попечительства), но не более одного года;

- являющимся этническими белорусами или их кровными родственниками по прямой нисходящей линии: детьми, внуками, правнуками, родившимися за пределами современной территории Республики Беларусь, – на срок пребывания, но не более одного года;

- имеющим основания для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, – на срок пребывания, но не более одного года;

- ранее состоявшим в гражданстве Республики Беларусь, – на срок пребывания, но не более одного года;

- имеющим на праве собственности жилое помещение в Республике Беларусь, – на срок пребывания, но не более одного года;

- обратившимся с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь, – на срок рассмотрения ходатайства;

- которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, – на срок не более одного года для получения разрешения на постоянное проживание;

которым предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь, – на срок предоставления дополнительной защиты, но не более одного года;

которые не могут быть возвращены или высланы против их воли на территорию государства, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений либо где им угрожают пытки, или если отсутствует государство, которое согласилось их принять, – на срок, в течение которого невозможны возвращение или высылка, но не более одного года;

получающим медицинскую помощь в стационарных условиях в организациях здравоохранения Республики Беларусь, – на срок лечения, но не более одного года;

по иным основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь, в том числе международными договорами Республики Беларусь.

Действующий закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» значительно расширил перечень оснований для получения разрешения на временное проживание. Так, разрешение на временное проживание может быть выдано супругам, близким родственникам иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь. Согласно закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» 1993 г. такое разрешение выдавалось супругам, близким родственникам только граждан Республики Беларусь. Иностранцы, являющиеся этническими белорусами или их кровными родственниками, родившимися за пределами современной территории Республики Беларусь, а также ранее состоявшие в гражданстве Республики Беларусь, в настоящее время имеют возможность временно проживать на территории Республики Беларусь. Нововведением является выдача разрешений на временное проживание иностранцам, получающим медицинскую помощь в стационарных условиях в организациях здравоохранения Республики Беларусь. Кроме того, до одного года (ранее – не более 180 суток в год) увеличен срок пребывания иностранцев, имеющих на праве собственности жилое помещение в Республике Беларусь.

Согласно п. 6 гл. 12 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 выдача разрешения на временное проживание является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Указом определены исчерпывающий перечень документов, необходимых для полу-

чения данного разрешения, срок рассмотрения обращения (15 дней со дня подачи заявления), а также размер платы, взимаемой при осуществлении административной процедуры (три базовые величины).

С целью повышения инвестиционной привлекательности нашей страны иностранцы, привлекаемые инвестором для реализации инвестиционного договора между инвестором и Республикой Беларусь, зарегистрированного в Государственном реестре инвестиционных договоров с Республикой Беларусь, освобождаются от госпошлины за выдачу разрешения на временное проживание в Республике Беларусь (п. 8.31 ст. 257 Налогового кодекса Республики Беларусь). Исходя из гуманных соображений также освобождаются от госпошлины за выдачу разрешения на временное проживание в Республике Беларусь иностранцы, ходатайствующие о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь (п. 8.15 ст. 257 Налогового кодекса Республики Беларусь).

В Российской Федерации разрешение на временное проживание выдается на три года. Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на временное проживание составляет шесть месяцев (в Республике Беларусь – 15 дней). В случае отказа повторное заявление о выдаче разрешения на временное проживание иностранец может подать не ранее чем через год со дня отклонения его предыдущего заявления.

Согласно ст. 6.1 федерального закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранец для получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации обязан представить в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, принявший его заявление о выдаче разрешения на временное проживание, документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) (в течение 30 суток со дня подачи им заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание), а также свидетельство (уведомление) о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговом органе (в течение одного года со дня его въезда в Российскую Федерацию).

Кроме того, на основании ст. 6 указанного федерального закона временно проживающий в Российской Федерации иностранец в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан лично подавать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Феде-

рации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание. При наличии уважительных причин вышеуказанное уведомление может быть подано иностранным гражданином в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание. Такие требования отсутствуют в законодательстве Республике Беларусь.

Таким образом, процедура получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации более сложная и длительная, чем в Республике Беларусь. Дополнительными трудностями являются представление свидетельства о постановке иностранца на учет в налоговом органе, документов, подтверждающих отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека, а также ежегодное подтверждение проживания с представлением справки о доходах и копии налоговой декларации. Однако следует подчеркнуть ряд положительных моментов. Во-первых, данные требования способствуют своевременному выявлению заболеваний, представляющих опасность для населения страны, а во-вторых, усиливается контроль за проживанием и деятельностью иностранцев.

Временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан проживать в Беларуси только по тому месту временного проживания, по которому ему выдано разрешение на временное проживание. При перемене места временного проживания временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, обратиться в орган внутренних дел по новому месту временного проживания для внесения изменений в разрешение на временное проживание. Временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Беларуси до истечения срока действия разрешения на временное проживание, если на дату истечения указанного срока им не оформлено временное пребывание или не получено новое разрешение на временное проживание либо разрешение на постоянное проживание.

В соответствии со ст. 53 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» разрешение на постоянное проживание выдается иностранцам, которые:

являются близкими родственниками граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь;

являются лицами, которым предоставлен статус беженца или убежище в Республике Беларусь;

имеют право на воссоединение семьи (правом на воссоединение семьи могут воспользоваться иностранцы, имеющие близких родственников, являющихся гражданами Республики Беларусь или иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь; в отдельных случаях право на воссоединение семьи может быть предоставлено иным родственникам граждан Республики Беларусь и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, при наличии у приглашающего лица или иностранца, обратившегося с заявлением о выдаче разрешения на постоянное проживание, достаточных жилищных условий, а также у приглашающего лица законного источника получения доходов, обеспечивающих ему, членам его семьи и иностранцу, обратившемуся за выдачей разрешения на постоянное проживание, прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь, на период рассмотрения заявления);

прожили на законных основаниях в Республике Беларусь последние семь и более лет;

имеют основания для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации;

состояли ранее в гражданстве Республики Беларусь;

являются работниками и специалистами, в которых нуждаются организации Республики Беларусь;

обладают исключительными способностями и талантом или имеют выдающиеся заслуги перед Республикой Беларусь, высокие достижения в области науки, техники, культуры и спорта;

являются иностранными инвесторами, вложившими инвестиции в размере не менее 150 тыс. евро в объекты инвестиционной деятельности на территории Республики Беларусь;

являются этническими белорусами или их кровными родственниками по прямой нисходящей линии: детьми, внуками, правнуками, родившимися за пределами современной территории Республики Беларусь.

Разрешение на постоянное проживание может быть выдано иным иностранцам на основании решения Совета Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 4 Соглашения между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства (2006) факт принад-

лежности лица к гражданству одной из сторон является основанием для получения разрешения на постоянное жительство (подачи заявления о выдаче вида на жительство) без учета срока временного пребывания и получения разрешения на временное проживание на территории другой стороны.

Законодательство Республики Беларусь не связывает получение разрешения на постоянное проживание с наличием разрешения на временное проживание. Разрешение на постоянное проживание может быть выдано иностранцам, как временно проживающим, так и временно пребывающим в Республике Беларусь. Для сравнения, в соответствии со ст. 8 федерального закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранному гражданину по его заявлению при наличии законных оснований может быть выдан вид на жительство лишь в течение срока действия разрешения на временное проживание. Кроме того, заявление о выдаче вида на жительство подается иностранцем в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. Также для получения вида на жительство иностранец обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Для получения разрешения на постоянное проживание иностранец, находящийся за пределами Республики Беларусь, обращается в дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Беларусь в государстве постоянного проживания, а иностранец, временно пребывающий или временно проживающий в Республике Беларусь, – в орган внутренних дел по месту предполагаемого постоянного проживания в Республике Беларусь.

Согласно п. 7 гл. 12 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 выдача разрешения на постоянное проживание является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Иностранец для получения разрешения на постоянное проживание представляет заявление о выдаче разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь и другие документы, установленные указом. Например, документы, подтверждающие наличие оснований для получения разрешения на постоянное проживание, документы, подтверждающие законность пребывания в Республике Беларусь, медицинскую справку о состоянии здоровья, документы, необходимые для регистрации по месту жительства, документ о наличии либо отсутствии судимости в государстве гражданской принадлежности либо обычного места жительства и др. Иностранец, обратившийся в орган внутренних

дел по вопросу о получении разрешения на постоянное проживание, подлежит государственной дактилоскопической регистрации.

Общий срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь составляет три месяца со дня подачи заявления. До шести месяцев со дня подачи может рассматриваться заявление иностранца, ходатайствующего о получении разрешения на постоянное проживание в связи с заключением брака. Иностранцы нередко заключают браки с гражданами Республики Беларусь либо иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, исключительно с целью своей легализации в Республике Беларусь. Поэтому более длительное рассмотрение заявления направлено прежде всего на проверку целей заключения брака.

Иностранцам, получившим в установленном порядке разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, достигшим 14-летнего возраста, выдается вид на жительство. Вид на жительство является документом, удостоверяющим личность иностранца на территории Республики Беларусь и подтверждающим получение им разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Иностранцам, не достигшим 14-летнего возраста, вид на жительство выдается по письменному заявлению их законных представителей. Выдача и обмен вида на жительство осуществляются органом внутренних дел по месту жительства иностранца.

Согласно п. 10 и 11 гл. 11 указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 выдача и обмен вида на жительство иностранцу, постоянно проживающему в Республике Беларусь, является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Указом определены исчерпывающий перечень документов, необходимых для выдачи или обмена вида на жительство, срок его выдачи, а также размер платы, взимаемой за выдачу и обмен вида на жительство. Например, срок действия вида на жительство, выдаваемого при получении разрешения на постоянное проживание, составляет два года. При его обмене по истечении срока действия новый вид на жительство иностранцам, не достигшим 60 лет, выдается сроком на 5 лет, а достигшим 60 лет – на 40 лет. В соответствии с п. 36 Положения о документах, удостоверяющих личность, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294, иностранец вправе менее чем за шесть месяцев до истечения срока действия вида на жительство обратиться для его обмена в государственный орган, иную государственную организацию.

Кроме того, иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, в соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета гражд-

дан по месту жительства и месту пребывания» обязаны зарегистрироваться по месту жительства, т. е. по месту нахождения (адресу) жилого помещения, право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у иностранца в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Требования при регистрации (размер жилой площади, представляемые документы, являющиеся основанием для регистрации), одинаковы для граждан Республики Беларусь и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь. Исключение составляют иностранцы, которым предоставлен статус беженца либо убежище, для регистрации которых обеспеченность жилой площадью должна быть не менее 6 м² на одного человека.

Организация контроля органов внутренних дел за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь

В соответствии со ст. 62 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» контроль за временным пребыванием, временным и постоянным проживанием иностранцев в Республике Беларусь, а также транзитным проездом (транзитом) иностранцев через территорию Республики Беларусь осуществляется органами внутренних дел во взаимодействии с органами государственной безопасности, органами пограничной службы и Министерством иностранных дел.

Сущность контроля за пребыванием иностранцев заключается в осуществлении должностными лицами органов внутренних дел следующих проверок:

иностранцев по месту временного пребывания, временного и постоянного проживания;

документов, доказывающих, что иностранцы пребывают в Республике Беларусь законно. Согласно п. 3 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны иметь при себе действительный документ для выезда за границу, миграционную карту, другие документы, установленные законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и данными правилами, которые доказывают, что эти иностранцы временно пребывают или временно либо постоянно проживают в Республике Беларусь на законных основаниях, и предъявлять их по требованию должностных лиц органов внутренних дел Республики Беларусь, органов государственной безопасности Республики Беларусь и органов пограничной службы Республики Беларусь;

своевременного выезда иностранцев из Республики Беларусь;
соблюдения законодательства Республики Беларусь о правовом положении иностранцев.

Проводимые мероприятия по контролю за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь делятся на общие и специальные. Общие мероприятия осуществляются в процессе повседневной деятельности. Организация и проведение органами внутренних дел специальных комплексных мероприятий «Нелегал» имеет целью масштабную и адресную отработку мест проживания и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства для решения следующих задач:

усиление контроля за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев на определенной территории;

выявление каналов незаконной миграции иностранцев, ее организаторов, а также лиц, оказывающих им в этом содействие;

профилактика правонарушений со стороны иностранцев и в отношении них.

Координацию работы и контроль за пребыванием иностранцев на территории Беларуси осуществляет Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Территориальные подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел организуют контроль на соответствующей территории.

Контроль за пребыванием иностранцев на территории Республики Беларусь должен осуществляться систематически и планомерно. В организации контроля можно условно выделить следующие этапы:

1. Сбор и анализ информации в отношении иностранцев. Источниками информации являются сотрудники правоохранительных органов, должностные лица учреждений, организаций, граждане; учеты, базы данных иностранцев различных категорий, квартир, сдаваемых внаем, мест концентрации иностранцев (общежития, гостиницы, рынки, вокзалы).

2. Выработка управленческих решений и проведение организационных (обучение, подбор и расстановка кадров и т. д.) и практических мероприятий (проверка подучетных иностранцев, мест концентрации иностранцев, учреждений, организаций, предприятий, в которых трудятся, учатся иностранцы, выявление маршрутов и организаторов незаконной миграции, рейды по выявлению незаконных мигрантов, принятие мер принуждения к нарушителям, проведение разъяснительной работы, информирование органов власти, проведение работы с землячествами, взаимодействие со СМИ и т. д.).

3. Контроль за проведением мероприятий и оказание помощи.

4. Анализ эффективности предпринятых мер и принятие новых управленческих решений.

Мероприятия по контролю могут быть также плановыми (проводятся в соответствии с планами работы органа) и внеплановыми (проводятся при поступлении информации о нарушениях законодательства).

Для обеспечения эффективного контроля за пребыванием иностранцев вся информация в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства должна поступать для ежедневного анализа в подразделения по гражданству и миграции. На основании полученной информации, сведений, анализа оперативной обстановки осуществляется анализ обстановки, связанной с пребыванием иностранцев на территории обслуживания, для последующей выработки решений и осуществления необходимых мероприятий.

Эффективный контроль за пребыванием иностранцев может обеспечить только вся система органов внутренних дел, слаженная работа всех служб и подразделений. К примеру, участковые инспекторы милиции осуществляют контроль за пребыванием иностранцев на обслуживаемых территориях. В частности, участковый инспектор милиции должен осуществлять проверки общежитий, предприятий, организаций и учебных заведений, принимающих иностранцев; выявлять нарушения Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь и Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь, утвержденных постановлениями Совета Министров Республики Беларусь соответственно от 20 января 2006 г. № 73 и от 19 января 2006 г. № 63 проезда иностранными и принимающими лицами; проверять по месту жительства временно пребывающих и временно и постоянно проживающих иностранцев; при получении информации о нарушениях миграционного законодательства информировать подразделения по гражданству и миграции; принимать участие в проведении специальных комплексных мероприятий «Нелегал» и т. д.

Сотрудники государственной автомобильной инспекции при проверке документов на управление транспортными средствами должны принимать меры по установлению законности пребывания иностранцев на территории Республики Беларусь; проводить в установленном порядке досмотр транспортных средств с целью выявления незаконных мигрантов; при выявлении нарушений указанных правил пребывания, правил транзита, а также для установления личности доставлять иностранцев в орган внутренних дел для проведения разбирательства; принимать участие в проведении специальных комплексных мероприятий «Нелегал»; информировать подразделения по гражданству и миграции органа внутренних дел о фактах выявления и привлечения к административной ответственности иностранцев за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения либо под воздействием наркотических средств и психотропных или токсических веществ и др.

Сотрудники патрульно-постовой службы при несении службы должны осуществлять проверку документов, подтверждающих законность пребывания иностранцев в Республике Беларусь; при выявлении нарушений указанных правил пребывания, правил транзита, а также для установления личности доставлять иностранцев в орган внутренних дел для проведения разбирательства; при поступлении информации о нарушениях миграционного законодательства информировать подразделения по гражданству и миграции и т. д.¹

Следует обратить внимание, что контроль за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь осуществляется не только подразделениями милиции общественной безопасности, подразделениями по гражданству и миграции, но и оперативными подразделениями органов внутренних дел. Основное внимание оперативные подразделения уделяют выявлению организаторов и каналов незаконной миграции, привлечению виновных к ответственности.

С целью эффективного противодействия незаконной миграции органами внутренних дел Беларуси установлены контакты с правоохранительными органами соседних государств. В 1998 г. заключено Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. В рамках СНГ (ОДКБ) проводятся совместные мероприятия по противодействию незаконной миграции, происходит обмен информацией о каналах и организаторах незаконной миграции, об иностранцах, включенных в Список лиц, въезд которых в государства-участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, обмен оперативной информацией о фактах въезда в государства – участники СНГ и выезда лидеров и участников организованных преступных групп, связанных с незаконной миграцией, о коммерческих, общественных и иных организациях и структурах, причастных к организации незаконной миграции.

Рекомендуемая литература

1. Договор между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о правилах приграничного движения : подписан в г. Варшаве 12 февр. 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Методические рекомендации по осуществлению контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь / под общ. ред. В.Л. Филистовича. Минск, 2007. 39 с.

¹ См.: Методические рекомендации по осуществлению контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь / под общ. ред. В.Л. Филистовича. Минск, 2007.

3. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан : указ Президента Респ. Беларусь, 26 апр. 2010 г., № 200. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июля 2010 г., № 1065. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 февр. 2006 г., № 144. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Положения о порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 июня 2010 г., № 891. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Положения о порядке информирования Министерства иностранных дел Республики Беларусь о задержании иностранного гражданина или лица без гражданства или о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июня 2010 г., № 917. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 янв. 2006 г., № 73. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2006 г., № 63. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан : заключено в г. Киеве 12 июня 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан : заключено путем обмена нотами в г. Риге, Минске 31 янв. 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об упрощенном порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Латвийской Респуб-

лики : заключено в г. Риге 23 авг. 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Литовской Республики : заключено в г. Минске 20 окт. 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о внесении изменений и дополнений во Временное соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о взаимных поездках граждан от 26 ноября 2002 г. : заключено путем обмена нотами в г. Вильнюсе, Минске 30 нояб. 2007 г., 20 дек. 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о взаимных поездках граждан : заключено путем обмена нотами в г. Варшаве, Минске 5–20 дек. 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства : заключено в г. Санкт-Петербурге 24 янв. 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Глава 8

МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Государственное принуждение есть социальный инструмент, обеспечивающий функционирование правовой системы, реальность правовых установлений, их общеобязательность¹. Принуждение призвано обеспечить исполнение правил поведения посредством определенных мер (пресечения, предупреждения, ответственности). Принуждение – это такой метод, при котором желаемое поведение обеспечивается возможностью применения силы или угрозы ее применения². Принуждение – это метод государственной деятельности, который применяется на основе юридических норм для предотвращения нарушения норм права, а в случае их нарушения – для пресечения противоправных действий и привлечения виновных к ответственности.

Законодательством Республики Беларусь в сфере миграции населения предусмотрены различные меры принуждения: отказ иностранцам во въезде в Республику Беларусь, отказ в регистрации, продлении срока временного пребывания иностранцев, отказ в выдаче разрешения на временное проживание, отказ в выдаче разрешения на постоянное проживание, аннулирование разрешения на временное проживание, аннулирование разрешения на постоянное проживание, отказ в выезде из Республики Беларусь, привлечение к административной ответственности, высылка из Республики Беларусь, привлечение к уголовной ответственности и др.

В миграционной сфере в основном применяются меры административного принуждения. Несмотря на наличие общих характеристик, в понятие административного принуждения ученые-правоведы вкладывают различное содержание. Одни административное принуждение рассматривают как метод государственного воздействия, обеспечивающий выполнение определенных действий либо воздержание от их совершения. Другие административно-правовое принуждение расце-

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права : курс в 2 т. М. : Юрид. лит., 1981. Т. I. С. 267.

² См.: Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права. С. 115.

нивают как применение компетентными субъектами исполнительной власти установленных нормами административного права принудительных мер в целях обеспечения общественной безопасности, прекращения правонарушений и наказания нарушителей. Третьи под принуждением понимают психическое либо физическое воздействие на сознание и поведение субъекта, чтобы понудить его путем угрозы применения предусмотренных законом санкций к должному поведению, либо само применение мер административно-правового воздействия¹.

Административно-правовое принуждение является особым видом государственного принуждения, предназначенным для охраны общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Оно используется в процессе реализации исполнительной власти органами публичной администрации и ее должностными лицами.

Исходя из целей применения, способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применения теория административного права меры административного принуждения разделяет на меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры); меры административного пресечения; административные взыскания (административная ответственность).

Меры административного предупреждения в миграционной сфере представляют собой совокупность способов и приемов, воздействие которых направлено на упорядочение передвижения граждан, регулирование и разделение миграционных потоков, учет механического движения населения, его количественного и качественного состава. Данные меры дают возможность выявить нежелательных для государства иностранцев, ограничить их допуск и пребывание в стране. Административно-предупредительными мерами в области миграции являются отказ иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, отказ в регистрации, продлении и (или) сокращении срока временного пребывания в Республике Беларусь, отказ в выдаче разрешения на временное проживание, отказ в выдаче разрешения на постоянное проживание, отказ в выдаче визы для выезда из Республики Беларусь или в выезде из Республики Беларусь, аннулирование разрешения на временное проживание, аннулирование разрешения на постоянное проживание.

Исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь

¹ См.: Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2008. С. 352.

содержится в ст. 30 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Несмотря на внушительность данного перечня, в нем отсутствует такое принципиальное основание, как несоответствие реальной и заявленной иностранцем цели въезда в страну. Практика показывает, что организаторы каналов незаконной миграции все чаще для переброски незаконных мигрантов через государственные границы используют такие способы, как оформление приглашений и виз на учебу, в целях туризма или для занятия бизнесом. В данном случае документы для въезда только формально являются законными и служат прикрытием для незаконной деятельности организованной преступности. При этом сами мигранты (особенно в организованных преступными сообществами группах) часто не знают, в какую страну и с какой целью они въезжают. Введение указанного основания для отказа во въезде должно способствовать выявлению и пресечению каналов незаконной миграции, предотвращению въезда потенциально незаконных мигрантов.

Статьей 33 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» в целях защиты интересов государства и граждан, проживающих в Республике Беларусь, предусмотрено временное ограничение права иностранцев на выезд из Республики Беларусь.

В законе Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» также определены основания для отказа в регистрации, продлении и (или) сокращения срока временного пребывания в Республике Беларусь. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 46 закона в регистрации, продлении срока временного пребывания в Республике Беларусь иностранцу может быть отказано и (или) срок его временного пребывания в Республике Беларусь может быть сокращен, если установлены основания, предусмотренные ч. 1 ст. 30 данного закона. Согласно ч. 2 ст. 46 в регистрации иностранцу отказывается, срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца не продлевается и (или) сокращается, если установлены основания, предусмотренные ч. 2 ст. 30 данного закона, если при представлении в соответствующие государственные органы Республики Беларусь документов, необходимых для принятия решения о регистрации, продлении срока временного пребывания в Республике Беларусь, иностранец сообщил ложные сведения, представил документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы, если не имеется оснований для его пребывания в Республике Беларусь, а также в случае депортации или высылки иностранца.

В случае принятия решений об отказе в регистрации, продлении и (или) о сокращении срока временного пребывания в Республике Беларусь срок действия визы, выданной иностранцу, и (или) срок его временного пребывания сокращаются, если не имеется законных оснований для его пребывания в Республике Беларусь. Если срок временного пребывания в Республике Беларусь сокращен и не имеется других законных оснований для пребывания на ее территории, иностранец обязан выехать из Республики Беларусь в течение десяти суток со дня его уведомления о принятом решении о сокращении срока его временного пребывания.

Статьей 49 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» предусмотрены основания для отказа в выдаче разрешения на временное проживание. В соответствии с ч. 1 ст. 49 иностранцу может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание, если установлены основания, предусмотренные ч. 1 ст. 30 данного закона; заявленная цель въезда в Республику Беларусь иностранца, являющегося гражданином (подданным) государства, неблагополучного в миграционном отношении, иная, чем основание, по которому он обратился за выдачей разрешения на временное проживание. При установлении же оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 49, иностранцу отказывается в выдаче разрешения на временное проживание. Такими основаниями являются основания, предусмотренные ч. 2 ст. 30 данного закона; сообщение иностранцем ложных сведений, представление документов и (или) сведений, не соответствующих требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложных, поддельных или недействительных документов; отсутствие оснований для его временного проживания в Республике Беларусь; непредставление иностранцем доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи (супруга (супругу), детей, усыновленных (удочеренных), не достигших 18 лет, подопечных) в Республике Беларусь в пределах прожиточного минимума на период временного проживания в Республике Беларусь, за исключением случая, когда иностранец признан нетрудоспособным.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрены также основания для аннулирования разрешения на временное проживание иностранца. В соответствии с ч. 1 ст. 50 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» разрешение на временное проживание может быть аннулировано, если установлены основания, предусмотренные ч. 1 ст. 30 данного закона; иностранец выезжает или выехал из Республики Беларусь в иностранное государство на постоянное проживание. Согласно ч. 2 ст. 50 разрешение на временное проживание иностранца

аннулируется, если установлены основания, предусмотренные ч. 2 ст. 30 данного закона; в случае выявления, что при представлении в соответствующие государственные органы Республики Беларусь документов, необходимых для принятия решения о выдаче ему разрешения на временное проживание, иностранец сообщил ложные сведения, представил документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы; в случае депортации или высылки иностранца; в случае утраты основания, в соответствии с которым было принято решение о выдаче иностранцу разрешения на временное проживание.

Решения об отказе в выдаче и об аннулировании разрешения на временное проживание принимаются органом внутренних дел самостоятельно или по ходатайству соответствующих государственных органов Республики Беларусь. Иностранец, в отношении которого принято решение об отказе в выдаче либо об аннулировании разрешения на временное проживание, если не имеется других законных оснований для его пребывания в Республике Беларусь, обязан выехать из Республики Беларусь в течение 15 суток со дня его уведомления о принятом решении.

Статьей 56 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» предусмотрены основания для отказа в выдаче разрешения на постоянное проживание. Согласно ч. 1 ст. 56 иностранцу может быть отказано в выдаче разрешения на постоянное проживание, если установлены основания, предусмотренные абзацами 4, 5 или 10 ч. 1 ст. 30 данного закона; заявленная цель въезда в Республику Беларусь иностранца, являющегося гражданином (подданным) государства, неблагополучного в миграционном отношении, иная, чем основание, по которому он обратился за выдачей разрешения на постоянное проживание; исчерпана установленная иммиграционная квота. При установлении оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 56, иностранцу отказывается в выдаче разрешения на постоянное проживание. Такими основаниями являются основания, предусмотренные абзацами 2–5 или 7 ч. 2 ст. 30 данного закона; сообщение иностранцем ложных сведений, представление документов и (или) сведений, не соответствующих требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложных, поддельных или недействительных документов; отсутствие оснований для его постоянного проживания в Республике Беларусь; наличие документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранцем, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранцем исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрены также основания для аннулирования разрешения на постоянное проживание иностранца. В соответствии с ч. 1 ст. 57 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» разрешение на постоянное проживание может быть аннулировано, если установлены основания, предусмотренные абзацами 4, 5 или 10 ч. 1 ст. 30 данного закона; иностранец получил разрешение на постоянное проживание в иностранном государстве; утрачены основания, по которым было принято решение о выдаче иностранцу разрешения на постоянное проживание; иностранец пребывал за пределами Республики Беларусь более 183 суток в календарном году; иностранец и члены его семьи (супруг (супруга), дети, усыновленные (удочеренные) старше 18 лет, не состоящие в браке, подопечные), постоянно проживающие в Республике Беларусь, не имеют законного источника получения доходов, обеспечивающего ему и членам его семьи прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь, на период более шести месяцев в календарном году. Согласно ч. 2 ст. 57 разрешение на постоянное проживание иностранца аннулируется, если установлены основания, предусмотренные абзацами 2–5 ч. 2 ст. 30 данного закона; если брак, заключенный иностранцем с гражданином Республики Беларусь или иностранцем, постоянно проживающими в Республике Беларусь, и послуживший основанием для выдачи разрешения на постоянное проживание, признан в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, недействительным; в случае выявления, что при представлении в соответствующие государственные органы Республики Беларусь документов, необходимых для принятия решения о выдаче ему разрешения на постоянное проживание, иностранец сообщил ложные сведения, представил документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы; если иностранец выехал или выезжает из Республики Беларусь в иностранное государство на постоянное проживание; в случае депортации или высылки иностранца.

Аннулирование разрешения на постоянное проживание влечет за собой сокращение срока действия визы, выданной иностранцу, или ее аннулирование и (или) изъятие вида на жительство. В случае если разрешение на постоянное проживание, выданное иностранцу, аннулировано и не имеется других законных оснований для его пребывания в Республике Беларусь, иностранец обязан выехать из Республики Беларусь в течение одного месяца со дня его уведомления о принятом решении об аннулировании разрешения на постоянное проживание.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 июня 2010 г. № 891 утверждено Положение о порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. При получении органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранцем, постоянно проживающим в Республике Беларусь, заключен исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, в соответствии с абзацем 5 ч. 2 ст. 56 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» в выдаче данного разрешения отказывается.

Вместе с тем в законодательстве Республики Беларусь отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения на временное проживание при заключении брака исключительно в целях получения данного разрешения, что позволяет иностранцу по истечении семи лет временного проживания получить разрешение на постоянное проживание. Часть 2 ст. 49 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» должна быть дополнена соответствующим основанием для отказа в выдаче разрешения на временное проживание: имеются документы и (или) сведения, подтверждающие, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранцем, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранцем исключительно в целях получения разрешения на временное проживание.

Законодательство Республики Беларусь не обязывает иностранцев, получивших разрешение на постоянное проживание, уведомлять о своем проживании в Беларуси, представлять сведения о месте работы и продолжительности осуществления трудовой деятельности, периоде нахождения иностранца за пределами страны, размере и источниках дохода иностранца за очередной год. В соответствии с абзацами 5 и 6 ч. 1 ст. 57 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» разрешение на постоянное проживание, выданное иностранцу, может быть аннулировано, если иностранец пребывал за пределами Республики Беларусь более 183 суток в календарном году либо он и члены его семьи (супруг (супруга), дети, усыновленные (удочеренные) старше 18 лет, не состоящие в браке, подопечные), постоянно проживающие в Республике Беларусь, не имеют законного источника получения доходов, обеспечивающего ему и членам его семьи прожиточный минимум, установленный в Республике

Беларусь, на период более шести месяцев в календарном году. Время по установлению таких сведений лежит на сотрудниках органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 8 федерального закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» постоянно проживающий в Российской Федерации иностранец обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения данным иностранцем вида на жительство. Подача уведомления осуществляется им лично или в установленном порядке почтовым отправлением при предъявлении документа, удостоверяющего личность иностранца. В уведомлении отражаются сведения не только о месте проживания иностранца, но также о месте его работы и продолжительности осуществления им трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство, о периоде нахождения иностранца за пределами Российской Федерации в течение года (с указанием государств выезда), о размере и источниках дохода иностранца за очередной год со дня получения им вида на жительство. За неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации иностранец может быть привлечен к административной ответственности в соответствии со ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По аналогии в ст. 53 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и Положении о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 144, следует оговорить, что постоянно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан ежегодно уведомлять о своем проживании в Республике Беларусь орган внутренних дел по месту жительства. В указанном уведомлении иностранцем должны быть отражены следующие сведения: фамилия, имя, отчество (при наличии); место проживания; место (места) работы и продолжительность осуществления трудовой деятельности в течение очередного календарного года; период нахождения за пределами Республики Беларусь в течение очередного календарного года (с указанием государств выезда); размер и источники дохода за очередной календарный год. Следует также установить административную ответственность за уклонение иностранцев от выполнения данной обязанности.

Особой мерой предупреждения является высылка, которая представляет собой выдворение иностранца за пределы Республики Бела-

речь в соответствии с законом Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Согласно ст. 65 указанного закона иностранец может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, если он не может быть подвергнут депортации.

Высылка может быть осуществлена путем добровольного выезда иностранца из Республики Беларусь или в принудительном порядке. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности по собственной инициативе либо по ходатайству заинтересованных государственных органов. Ходатайство должно содержать сведения, указывающие на наличие оснований для высылки иностранца, рекомендуемые порядок высылки, срок запрета въезда в Республику Беларусь с приложением документов, подтверждающих наличие оснований для принятия такого решения. Решение о высылке иностранца в интересах национальной безопасности Республики Беларусь принимается органом государственной безопасности Республики Беларусь.

В соответствии с Положением о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 146, при установлении оснований для принятия решения о высылке иностранца компетентный орган информирует иностранца о рассмотрении вопроса о его высылке путем вручения или направления по месту его жительства (пребывания) уведомления. В уведомлении указываются основания, в соответствии с которыми рассматривается вопрос о высылке, место и время рассмотрения вопроса о высылке, право иностранца на личное присутствие при рассмотрении данного вопроса.

Иностранец, присутствующий при рассмотрении вопроса о его высылке, вправе давать объяснения, представлять сведения и документы, указывающие на обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса о высылке, которые должны приниматься во внимание компетентным органом при рассмотрении вопроса о высылке. В случае неявки иностранца вопрос о высылке рассматривается без его участия.

По результатам рассмотрения вопроса о высылке компетентный орган принимает в форме постановления решение о высылке путем добровольного выезда либо о высылке в принудительном порядке. В постановлении указываются время и место вынесения постановления; фамилия, инициалы, должность лица компетентного органа, вынесшего постановление; сведения об иностранце, в отношении которого вы-

несено постановление; обстоятельства, послужившие основанием для рассмотрения вопроса о высылке; обоснование решения с указанием ссылок на соответствующие акты законодательства Республики Беларусь; принятое решение; порядок высылки, срок выезда иностранца из Республики Беларусь путем добровольного выезда, срок запрета въезда в Республику Беларусь, государство, в которое высылается иностранец в принудительном порядке; срок и порядок обжалования постановления. Компетентный орган, принявший решение о высылке, предупреждает иностранца об уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь и нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь после высылки из Республики Беларусь, о чем в постановлении о высылке производится соответствующая запись. Постановление подписывается должностным лицом компетентного органа, вынесшего постановление, утверждается руководителем данного органа или лицом, исполняющим его обязанности. В случае присутствия иностранца, привлечения переводчика при рассмотрении вопроса о высылке постановление подписывается также иностранцем и переводчиком.

После принятия решения о высылке компетентным органом оформляется уведомление о принятом в отношении иностранца решении, в котором указываются основания, в соответствии с которыми было принято решение о высылке; срок запрета въезда в Республику Беларусь; порядок обжалования решения о высылке; ответственность за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь и нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь после высылки из Республики Беларусь. Уведомление подписывается руководителем компетентного органа или лицом, исполняющим его обязанности. В случае рассмотрения вопроса о высылке с участием иностранца уведомление вручается ему под расписку, содержание уведомления доводится иностранцу на понятном ему языке. Если уведомление невозможно вручить иностранцу лично либо вопрос о высылке рассматривается без участия иностранца, не позднее трех суток со дня вынесения постановления направляется соответствующее уведомление в Министерство иностранных дел Республики Беларусь для информирования дипломатического представительства либо консульского учреждения государства гражданской принадлежности или обычного места жительства иностранца, а также по месту жительства, по которому иностранец обязан проживать на период рассмотрения вопроса о высылке. Днем ознакомления иностранца с принятым решением считается дата направления ему уведомления.

Решение о высылке иностранца путем добровольного выезда принимается при отсутствии оснований полагать, что иностранец может

уклониться от выполнения решения о высылке путем добровольного выезда. Иностранец, в отношении которого принимается решение о высылке путем добровольного выезда, самостоятельно определяет государство, в которое он обязан выехать в течение установленного в постановлении срока выезда из Республики Беларусь, и способ выезда из Республики Беларусь. Срок выезда из Республики Беларусь определяется компетентным органом исходя из оснований для принятия решения о высылке, обстоятельств въезда, пребывания или проживания иностранца в Республике Беларусь и минимального периода времени, необходимого для его выезда из Республики Беларусь, но не должен превышать 30 суток.

После оформления документов, приобретения проездных билетов, необходимых для выезда из Республики Беларусь, либо определения порядка выезда из Республики Беларусь иностранец за трое суток до даты выезда обязан проинформировать об этом компетентный орган, принявший решение о высылке путем добровольного выезда. В случае, если иностранец не проинформировал компетентный орган, принявший решение о высылке путем добровольного выезда, о дате и порядке выезда из Республики Беларусь, в дальнейшем иностранцу в связи с этим обстоятельством может быть отказано в разовом въезде в Республику Беларусь, сокращении срока запрета въезда в Республику Беларусь и (или) исключении из Списка лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен. О факте неинформирования иностранцем о дате и порядке его выезда из Республики Беларусь компетентным органом делается запись в постановлении о высылке путем добровольного выезда.

Если имеются основания полагать, что иностранец может уклониться от выполнения решения о высылке путем добровольного выезда, а также если иностранец не выехал из Республики Беларусь в срок, установленный в решении о высылке путем добровольного выезда, компетентным органом принимается решение о высылке иностранца в принудительном порядке с принятием мер по его задержанию на срок, необходимый для высылки. Задержание иностранца на срок, необходимый для его высылки, осуществляется с санкции прокурора, которая оформляется в виде резолюции на постановлении о высылке в принудительном порядке, скрепляемой печатью соответствующей прокуратуры.

Иностранцы, задержанные для осуществления высылки из Республики Беларусь в принудительном порядке, содержатся в специальном учреждении компетентного органа. Иностранец, в отношении которого принято решение о высылке, подлежит обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

Решение о высылке иностранца влечет за собой сокращение срока временного пребывания его в Республике Беларусь, аннулирование разрешения на временное проживание в Республике Беларусь или разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Иностранец, в отношении которого исполнено решение о высылке, включается в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, и ему запрещается въезд в Республику Беларусь на срок от одного года до десяти лет. Срок запрета въезда в Республику Беларусь определяется компетентным органом, принявшим решение о высылке, исходя из обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения о высылке, и иных обстоятельств, характеризующих личность иностранца, а также связанных с его пребыванием в Республике Беларусь.

В случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для высылки иностранца из Республики Беларусь, компетентным органом срок запрета въезда в Республику Беларусь может быть сокращен и (или) иностранец может быть исключен из Списка лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен. В исключительных случаях высланному иностранцу до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь компетентным органом может быть разрешен въезд в Республику Беларусь на срок не более 30 суток.

Высылка приостанавливается в случае обращения иностранца в установленном порядке с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, заявлением о предоставлении убежища в Республике Беларусь либо в случае, если иностранец, в отношении которого вынесено постановление о высылке, является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу либо осужден к аресту, ограничению или лишению свободы. Высылка прекращается в отношении иностранца, которому предоставлены статус беженца или дополнительная защита либо убежище в Республике Беларусь; который не может быть возвращен или выслан против его воли на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений либо где ему угрожают пытки. Не подлежит исполнению постановление о высылке, которое не было исполнено в течение одного года с даты его утверждения руководителем компетентного органа или лицом, исполняющим его обязанности, без учета срока приостановления высылки.

Иностранец, в отношении которого принято решение о высылке в принудительном порядке, может быть выслан в одно из следующих государств: государство гражданской принадлежности; государство

обычного места жительства; государство, с территории которого он прибыл в Республику Беларусь; государство, изъявившее желание его принять; государство, ходатайствующее о его выдаче; государство, с которым Республика Беларусь заключила соглашение о реадмиссии.

Сотрудники компетентного органа сопровождают высылаемого в принудительном порядке иностранца через пункт пропуска на государственной границе Республики Беларусь и прекращают его конвоирование после пересечения иностранцем государственной границы Республики Беларусь, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь либо постановлением о высылке в принудительном порядке. В постановлении о высылке в принудительном порядке проставляется отметка о выезде иностранца из Республики Беларусь или производится запись должностного лица компетентного органа об исполнении постановления, месте и времени пересечения иностранцем государственной границы Республики Беларусь.

Расходы, связанные с высылкой иностранца в принудительном порядке, производятся за счет иностранца или ходатайствовавшего лица. В течение трех дней после определения даты исполнения постановления о высылке в принудительном порядке компетентный орган вручает либо направляет заказным письмом высылаемому иностранцу или ходатайствовавшему лицу уведомление об оплате расходов, связанных с высылкой, и их предварительный расчет. Иностранец, в отношении которого принято решение о высылке, или ходатайствовавшее лицо в течение 10 дней с даты вручения (направления) уведомления обязаны оплатить расходы, связанные с высылкой. При отказе иностранца или ходатайствовавшего лица оплатить расходы, связанные с высылкой, либо непоступлении в компетентный орган денежных средств на высылку иностранца в установленный срок, ликвидации ходатайствовавшего юридического лица, смерти ходатайствовавшего физического лица высылка осуществляется за счет средств, изъятых у иностранца при его задержании, и (или) республиканского бюджета. В случае осуществления компетентным органом высылки иностранца за счет республиканского бюджета расходы, связанные с высылкой, могут быть взысканы с ходатайствовавшего лица в судебном порядке после ее исполнения.

Основу принудительной деятельности ряда органов публичной администрации составляют меры пресечения. Возможность их применения является одной из особенностей деятельности этих органов, и с этой целью используется их кадровый, материальный, информационный потенциал. Так, органам милиции использование средств пресечения позволяет не только предупредить, но и предотвратить нарушения правопорядка, а в необходимых случаях и привлечь виновного к ответ-

ственности. Основной целью пресечения является прекращение противоправных деяний и недопущение новых. Оно должно быть оперативным, а поэтому часто осуществляется в условиях дефицита информации об обстановке, характере противоправного деяния¹.

Меры пресечения административных правонарушений многочисленны. Весьма разнообразная система применяемых мер пресечения является благоприятной почвой для выдвижения их различных классификаций. Так, Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов выделяют меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя; меры имущественного характера; меры технического характера; меры финансового характера; меры медико-санитарного характера; меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы; меры специального и исключительного назначения. Исходя из целей, характера и объекта воздействия А.П. Коренев выделяет следующие меры пресечения, применяемые к нарушителю: имущественного характера; технического характера; санитарно-эпидемиологического характера; финансово-кредитного характера. Д.Н. Бахрах исходя из цели и образа воздействия различает общие, специальные и процессуальные меры пресечения².

К общим мерам относятся требование прекратить противоправные действия, задержание для установления личности и др., а к специальным мерам – применение физической силы, специальных средств (резиновой палки, наручников и т. п.), использование огнестрельного оружия, применение боевой и специальной техники.

Перечень мер обеспечения административного процесса содержится в ст. 8.1 и 8.2 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Такими мерами являются административное задержание физического лица с целью составления протокола об административном правонарушении; личный обыск задержанного; изъятие вещей и документов; административное задержание физического лица с целью обеспечения участия при рассмотрении дела об административном правонарушении; административное задержание физического лица с целью обеспечения исполнения административного взыскания в виде административного ареста или депортации и др.

Важной с точки зрения правоохранительной деятельности и прав человека мерой пресечения является задержание.

В зависимости от цели административного задержания различаются и сроки задержания. Общий срок административного задержания физи-

¹ См.: Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2008. С. 360.

² См.: Там же. С. 363–368.

ческого лица, в отношении которого ведется административный процесс, не может длиться более трех часов (ч. 1 ст. 8.4 ПИКоАП). В исключительных случаях срок административного задержания может быть и более трех часов, но он не должен превышать 72 часов. Перечень оснований такого задержания содержится в ч. 2 ст. 8.4 ПИКоАП. Следует обратить внимание на разные предельные сроки административного задержания по одним и тем же основаниям. Так, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 8.4 ПИКоАП на срок свыше трех часов, но не более чем на 72 часа может быть задержано физическое лицо, совершившее административное правонарушение, за которое в качестве административного взыскания предусмотрены административный арест, депортация. В то же время согласно ч. 6 ст. 8.4. ПИКоАП иностранные граждане или лица без гражданства, нарушившие законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, при невозможности установить их личность в течение 72 часов могут быть задержаны с санкции прокурора на срок, необходимый для установления личности. На срок не более чем 48 часов могут быть задержаны иностранцы, личность которых установлена, совершившие административное правонарушение, за которое в качестве административного взыскания предусмотрена депортация, для обеспечения участия в рассмотрении дела об административном правонарушении (ч. 2 ст. 11.2 ПИКоАП). В случае принятия решения о депортации иностранца дальнейшее его задержание возможно только как мера обеспечения исполнения административного взыскания в виде депортации. После вынесения постановления по делу об административном правонарушении в целях обеспечения исполнения административного взыскания в виде депортации иностранный гражданин может быть задержан с санкции прокурора на срок, необходимый для осуществления депортации (ч. 7 ст. 8.4 ПИКоАП).

Административная ответственность урегулирована нормами административного и административно-процессуального права, которые содержат исчерпывающие перечни административных нарушений, административных взысканий и органов, уполномоченных их применять, детально регулируют этот вид производства и в совокупности составляют ее нормативную основу¹. Административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях.

¹ См.: Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. С. 384.

В КоАП закреплены составы административных правонарушений, посягающих на административно-правовые отношения, урегулированные нормами миграционного законодательства: ст. 23.29 устанавливает ответственность за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь, а ст. 23.55 предусматривает ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Объектом посягательств правонарушений, предусмотренных ст. 23.55 КоАП, является установленный порядок миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.

Конструкция объективной стороны составов правонарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 23.55 КоАП, является формальной. Правовое значение имеет факт совершения правонарушения вне зависимости от наступивших последствий. Объективная сторона рассматриваемых составов правонарушений выражается в нарушении правил поведения, установленных миграционным законодательством Республики Беларусь. Следовательно, диспозиции административно-правовых норм, содержащихся в ст. 23.55 КоАП, являются бланкетными, и для уяснения сущности нарушения необходимо обратиться к нормативным правовым актам Республики Беларусь, регулирующим общественные отношения в сфере миграции населения, предписания которых нарушаются.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.55 КоАП административным правонарушением является:

1. Пребывание в Республике Беларусь без визы Республики Беларусь, миграционной карты, паспорта или иного документа, его заменяющего, предназначенного для выезда за границу и выданного соответствующим органом государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранного гражданина или лица без гражданства или выданного международной организацией.

Для уяснения сущности нарушения необходимо обратиться к Правилам пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, международным соглашениям о безвизовых поездках граждан. В данном случае иностранец, пребывающий в Республике Беларусь без визы, миграционной карты (при необходимости их наличия), паспорта, нарушает требование ч. 1 п. 3 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны иметь при себе действительный паспорт или иной документ, его заменяющий, предназначенный для выезда за границу и выданный соответствующим органом государства гражданской при-

надлежасти либо обычного места жительства иностранца или международной организацией, миграционную карту, другие документы, установленные законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, которые доказывают, что эти иностранцы временно пребывают или временно либо постоянно проживают в Республике Беларусь на законных основаниях. Однако с 1 ноября 2006 г. на территории Республики Беларусь и Российской Федерации используется миграционная карта единого образца в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об использовании миграционной карты единого образца (2004) и Протоколом между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Российской Федерации о порядке реализации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г. (2006). В этой связи для решения вопроса о наличии или отсутствии состава правонарушения, когда иностранец не имеет миграционной карты, необходимо обратиться к данным документам. Так, например, ч. 2 ст. 3 упомянутого соглашения определяет категории иностранцев, которые не заполняют миграционную карту при въезде на территорию Российской Федерации и Республики Беларусь, а согласно ст. 8 указанного протокола в случае утраты или порчи миграционной карты в период пребывания на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь иностранный гражданин должен в течение трех рабочих дней заявить об этом в территориальный орган соответствующего компетентного органа по месту пребывания или регистрации, который в течение трех рабочих дней выдает ему дубликат миграционной карты.

2. Пребывание иностранца в Республике Беларусь по недействительным документам.

В соответствии с ч. 3 п. 3 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, документ для выезда за границу является недействительным в случаях отсутствия в нем сведений, указанных в образце документа для выезда за границу, представленном государством гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранца или международной организацией; его подделки; истечения срока его действия; невозможности идентификации сведений, указанных в документе для выезда за границу, либо средств защиты бланка этого документа; принадлежности документа для выезда за границу иному иностранцу.

3. Несоблюдение иностранцем установленного порядка регистрации.

Согласно требованиям ч. 1 п. 10 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь (кроме иностранцев, не подлежащих регистрации в соответствии с законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»), в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, обязаны зарегистрироваться в Министерстве иностранных дел, или органе внутренних дел, или гостинице, или санаторно-курортной и оздоровительной организациях по месту фактического временного пребывания. Статьей 45 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» определены категории иностранцев, не подлежащих регистрации. Кроме того, в соответствии с международными соглашениями граждане Литовской Республики, Латвийской Республики, Украины и Российской Федерации освобождены от регистрации на период пребывания до 30 дней с даты въезда.

4. Несоблюдение иностранцем установленного порядка передвижения и выбора места жительства или места пребывания.

В этом случае нарушаются следующие требования Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, при перемене места временного пребывания иностранец (кроме иностранцев, прибывших в Республику Беларусь в целях туризма и путешествующих в пределах территории Республики Беларусь в соответствии с программой тура) в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, обязан представить заявление о регистрации в орган регистрации по новому месту временного пребывания (ч. 1 п. 11).

иностранцы, въехавшие в Республику Беларусь на основании документа, определенного международным договором Республики Беларусь с сопредельным государством о правилах приграничного движения и предоставляющего его владельцу право многократного въезда, выезда и пребывания на приграничной территории Республики Беларусь, не имеют права передвигаться за пределами приграничной территории Республики Беларусь, за исключением случаев, предусмотренных таким международным договором (ч. 1 п. 4);

временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан проживать в Республике Беларусь только по тому месту временного проживания, которое указано в марке «Дазвол на часовае пражыванне». При перемене места временного проживания временно проживающий иностранец в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, обязан представить в орган внутренних дел по новому месту временного проживания документы, подтверждающие возможность проживания по месту предполагаемого временного проживания, для внесения изменений в разрешение на временное проживание (ч. 1 и 2 п. 20).

5. Уклонение иностранца от выезда по истечении установленного срока пребывания.

В Правилах пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, отсутствует требование о выезде иностранца по истечении определенного срока пребывания, но в соответствии со ст. 25 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» в случае отсутствия законных оснований для дальнейшего пребывания в Республике Беларусь иностранцы обязаны выехать из Республики Беларусь до окончания срока временного пребывания или временного проживания либо в иные сроки, предусмотренные данным законом.

6. Нарушение иностранцем Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 63:

въезд (выезд) иностранца по недействительному паспорту, без транзитной визы Республики Беларусь (ч. 1 п. 5);

отклонение от маршрута транзита (п. 7);

остановка в пунктах, расположенных в пограничной зоне (за исключением случаев вынужденной остановки) (п. 9);

транзит иностранцев через территорию Республики Беларусь в срок, превышающий двое суток со дня въезда в Республику Беларусь (за исключением случаев вынужденной остановки) (п. 10);

необращение в органы внутренних дел в случае вынужденной остановки для продления срока временного пребывания, оформления визы для выезда из Республики Беларусь (п. 13).

7. Нарушение иностранцем порядка занятия трудовой деятельностью.

Порядок занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь иностранцами, не имеющими разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, определяется законом Республики Беларусь

«О внешней трудовой миграции». В соответствии со ст. 23 данного закона трудящиеся-иммигранты могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Беларусь при условии получения специального разрешения и заключения трудового договора. Иными словами, осуществление иностранцами трудовой деятельности без специального разрешения является административным правонарушением.

Субъектом правонарушения по ч. 1 ст. 23.55 КоАП являются иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигшие 16-летнего возраста. Субъективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения выражается в форме как умысла, так и неосторожности.

Согласно ч. 2 ст. 23.55 КоАП административным правонарушением является непринятие индивидуальным предпринимателем либо уполномоченным должностным лицом юридического лица, принимающими иностранца, установленных мер по его своевременной регистрации, получению им разрешения на временное проживание в Республике Беларусь, выезду этого лица из Республики Беларусь по истечении установленного срока пребывания в Республике Беларусь.

В данном случае нарушаются требования ч. 1 п. 26 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73.

Субъектом правонарушения могут быть индивидуальные предприниматели или должностные лица организаций, которые принимают в Республике Беларусь иностранцев (данными лицами могут быть как граждане Республики Беларусь, так и иностранцы). Субъективная сторона состава правонарушения может быть в форме как умысла, так и неосторожности.

Часть 3 ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь устанавливает административную ответственность за непринятие физическим лицом (как гражданином Республики Беларусь, так и иностранцем), пригласившим в Республику Беларусь иностранного гражданина или лицо без гражданства, установленных мер по их своевременной регистрации, выезду из Республики Беларусь по истечении установленного срока пребывания в Республике Беларусь. Это также является нарушением требований ч. 1 п. 26 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73.

В соответствии с диспозицией ч. 4 ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь административным правонарушением является:

1) предоставление жилого или иного помещения для проживания, транспортного средства иностранцу, находящемуся в Республике Бела-

рус с нарушением правил пребывания в Республике Беларусь и правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь. Требование к лицу, предоставившему иностранцу жилое или иное помещение для проживания, транспортное средство, удостовериться в законном нахождении иностранца в Республике Беларусь содержится в ч. 2 п. 26 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73. Для установления сущности допущенного иностранцем нарушения необходимо обратиться к указанным Правилам пребывания или Правилам транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 63;

2) использование иностранного гражданина или лица без гражданства для осуществления трудовой, предпринимательской или иной деятельности с нарушением установленного порядка. Правонарушение может выражаться:

в использовании иностранцев для осуществления трудовой деятельности без специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь, при этом нарушаются требования ст. 22 закона «О внешней трудовой миграции»;

в использовании временно пребывающих и временно проживающих иностранцев для осуществления предпринимательской деятельности, что противоречит требованиям ч. 3 ст. 11 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»: иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, не вправе осуществлять в Республике Беларусь предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

в использовании нанимателем Республики Беларусь труда иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, в количестве, превышающем десять человек, без получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, что является нарушением требований ч. 1 ст. 26 и абзаца 2 ч. 2 ст. 36 закона «О внешней трудовой миграции»;

в использовании нанимателем Республики Беларусь иностранцев для осуществления трудовой деятельности без заключения с ними трудового договора, что является нарушением требований абзаца 3 ч. 2 ст. 36 закона «О внешней трудовой миграции»;

в использовании нанимателем Республики Беларусь иностранца для осуществления трудовой деятельности без регистрации заключенного с ним трудового договора в подразделении по гражданству и миграции в

месячный срок со дня его заключения, что является нарушением требований абзаца 4 ч. 2 ст. 36 закона «О внешней трудовой миграции».

Административная ответственность в соответствии с ч. 5 ст. 23.55 КоАП наступает за деяния, предусмотренные ч. 2–4 данной статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения. Согласно ст. 2.5 КоАП повторностью совершения административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же частью статьи либо статьей Особенной части КоАП, когда статья состоит из одной части. При этом совершение административного правонарушения не признается повторным, если за ранее совершенное административное правонарушение физическое лицо, его совершившее, или юридическое лицо были освобождены от административной ответственности по основаниям, предусмотренным КоАП, либо в связи с истечением срока, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

Следует обратить внимание, что закрепленные в КоАП Республики Беларусь составы административных правонарушений, посягающих на миграционно-правовые отношения, в настоящее время не в полной мере соответствует содержанию миграционных процессов и миграционных правил, их регулирующих. Во-первых, только ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь предусматривает ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. Причем только ч. 1 ст. 23.55 предусматривает ответственность иностранцев за нарушение правил пребывания, правил транзитного проезда и порядка занятия трудовой деятельностью. Это приводит к тому, что в ч. 1 ст. 23.55 закреплено более 15 составов правонарушений. Во-вторых, ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь не учитывает наличие трех категорий иностранцев, так как правила пребывания и правила транзита не определяют правила проживания, изменения места жительства, права и обязанности постоянно проживающих иностранцев. В-третьих, не учитывается наличие такой категории иностранцев, как вынужденные мигранты, поведение которых определяется собственными правилами пребывания. В-четвертых, в КоАП Республики Беларусь отсутствует ответственность за нарушение ряда существенных миграционных правил: например, за попытку иностранца легализоваться при помощи фиктивного брака; за невыезд из страны в срок, предусмотренный постановлением о добровольной высылке либо о добровольной депортации; за нахождение в стране иностранцев, включенных в Список лиц, въезд которых на территорию Республики Беларусь запрещен. Такое положение дел приводит к тому, что нарушение

большого числа режимных правил не влечет правовых последствий, создает почву для злоупотреблений¹.

Необходимо отметить, что санкция ч. 1 ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь предусматривает в качестве административного взыскания депортацию иностранного гражданина или лица без гражданства. Согласно ст. 6.11 КоАП Республики Беларусь депортация – административное выдворение за пределы Республики Беларусь – применяется в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства. Депортация как мера административной ответственности назначается с учетом характера и вредных последствий совершенного административного правонарушения, обстоятельств его совершения, личности иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего административное правонарушение.

Порядок исполнения постановления о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства определяется гл. 20 ПИКоАП и Положением о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333. Постановление о наложении административного взыскания в виде депортации исполняется компетентным органом, его вынесшим, а постановление о депортации, вынесенное судьей, – органом внутренних дел Республики Беларусь исходя из минимального периода времени, необходимого для выезда иностранца из Республики Беларусь. Компетентный орган, исполняющий постановление о депортации, предупреждает иностранца об уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы и нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь, о чем в постановлении о депортации производится запись.

Правовым последствием депортации иностранца является запрещение въезда в Республику Беларусь на срок от одного года до пяти лет. Срок запрета въезда в Республику Беларусь устанавливается с учетом обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения о депортации, а также иных сведений, характеризующих личность иностранца и связанных с его пребыванием в Республике Беларусь. Депортация иностранца также влечет за собой сокращение срока его времен-

¹ Совершенствование административной ответственности за нарушение миграционных правил, по нашему мнению, может осуществляться в двух направлениях: внесение изменений в содержание ст. 23.55 КоАП Республики Беларусь; выделение правонарушений в миграционной сфере в отдельную главу КоАП Республики Беларусь. Второе направление совершенствования более предпочтительно, так как позволяет четко выделить объекты правонарушений в сфере миграции, объективную сторону правонарушений, дифференцировать ответственность за их совершение, учитывать конкретные виды правонарушений, на основе данной информации принимать адекватные управленческие решения.

ного пребывания в Республике Беларусь, аннулирование разрешения на временное проживание в Республике Беларусь или разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь.

При обращении иностранца, в отношении которого вынесено постановление о депортации, с заявлением, содержащим ходатайство о предоставлении ему права добровольно и за счет своих средств покинуть пределы Республики Беларусь, компетентным органом принимается одно из следующих решений: об исполнении постановления о депортации в добровольном порядке, об отказе иностранцу в добровольном выезде. При отсутствии оснований полагать, что иностранец может уклониться от исполнения постановления о депортации, по результатам рассмотрения его заявления выносится решение в форме постановления об исполнении постановления о депортации в добровольном порядке. При этом срок выезда иностранца из Республики Беларусь не должен превышать 30 суток с даты вынесения постановления о депортации. Иностранец, которому предоставлено право добровольно и за счет своих средств покинуть пределы Республики Беларусь, самостоятельно определяет государство, в которое он обязан выехать, и способ выезда из Республики Беларусь.

После оформления документов, приобретения проездных билетов, необходимых для выезда из Республики Беларусь, либо определения порядка выезда из Республики Беларусь иностранец за трое суток до даты выезда обязан проинформировать об этом компетентный орган, принявший решение об исполнении постановления о депортации в добровольном порядке. В случае, если иностранец не проинформировал компетентный орган, принявший решение об исполнении постановления о депортации в добровольном порядке, о дате и порядке выезда из Республики Беларусь, в дальнейшем иностранцу в связи с этим обстоятельством может быть отказано в разовом въезде в Республику Беларусь или сокращении срока запрета въезда в Республику Беларусь. О факте неинформирования иностранцем о дате и порядке его выезда из Республики Беларусь компетентным органом делается запись в постановлении о депортации.

При установлении оснований полагать, что иностранец может уклониться от исполнения постановления о депортации, по результатам рассмотрения его заявления принимается решение об отказе иностранцу в добровольном выезде, которое оформляется в виде заключения. В целях обеспечения исполнения постановления о депортации (в том числе при уклонении иностранца от добровольного выезда из Республики Беларусь) иностранец может быть задержан на основании протокола административного задержания с санкции прокурора на срок, необходимый для исполнения данного постановления. Иностранцы, задержанные в

целях обеспечения исполнения постановления о депортации, содержатся в специальных учреждениях органов внутренних дел.

Депортация приостанавливается в случаях обращения иностранца в установленном порядке с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, с заявлением о предоставлении убежища в Республике Беларусь либо осуждения иностранца к лишению свободы. Исполнение депортации прекращается в отношении иностранца, которому предоставлен статус беженца или дополнительная защита либо убежище в Республике Беларусь либо который не может быть возвращен или выслан против его воли на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений либо где ему угрожают пытки. При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению депортации в установленные сроки, компетентный орган, судья, вынесший постановление о депортации, могут отсрочить исполнение постановления о депортации на срок до шести месяцев в соответствии со ст. 14.7 ПИКоАП.

Сотрудники органа, исполняющего постановление о депортации, конвоируют депортируемого иностранца, в отношении которого приняты меры по задержанию, до государственной границы и прекращают его конвоирование после ее пересечения иностранцем, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь либо постановлением о депортации. В постановлении о депортации проставляется отметка о выезде депортируемого иностранца за пределы Республики Беларусь или производится запись должностного лица данного компетентного органа об исполнении постановления о депортации, месте и времени пересечения иностранцем государственной границы.

Депортируемый иностранец подлежит обязательной государственной дактилоскопической регистрации. Копия постановления о депортации в отношении иностранца, имеющего разрешение на временное проживание в Республике Беларусь или разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, компетентным органом, исполняющим данное постановление, направляется в течение трех суток с даты вынесения постановления в орган внутренних дел Республики Беларусь, который выдал это разрешение, для принятия решения об аннулировании данного разрешения. Иностранец, в отношении которого исполнено постановление о депортации, включается в установленном порядке в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен.

Расходы, связанные с депортацией иностранца в принудительном порядке, производятся за счет иностранца или ходатайствовавшего

лица. В течение трех дней после определения даты исполнения постановления о депортации компетентный орган вручает либо направляет заказным письмом депортируемому иностранцу или ходатайствовавшему лицу уведомление об оплате расходов, связанных с депортацией, и их предварительный расчет. Депортируемый иностранец или ходатайствовавшее лицо в течение 10 дней с даты вручения (направления) уведомления обязаны оплатить расходы, связанные с депортацией. При отказе иностранца, ходатайствовавшего лица оплатить расходы, связанные с депортацией, либо непоступлении в компетентный орган денежных средств на депортацию иностранца в определенный срок, ликвидации ходатайствовавшего юридического лица, смерти ходатайствовавшего физического лица депортация осуществляется за счет средств, изъятых у иностранца при административном задержании, и (или) республиканского бюджета. В случае осуществления компетентным органом депортации иностранца за счет республиканского бюджета расходы, связанные с депортацией, могут быть взысканы с ходатайствовавшего лица в судебном порядке после исполнения депортации.

Для противодействия незаконной миграции, в том числе ее организованным формам, привлечения к более суровой ответственности иностранцев и граждан Республики Беларусь, злостно нарушающих миграционные правила, законодательством Республики Беларусь предусмотрены меры принуждения уголовно-правового характера.

Данные меры определены Уголовным кодексом Республики Беларусь. Так, ст. 371 УК устанавливает ответственность за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь, ст. 371¹ – за организацию незаконной миграции, ст. 371² – за нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь.

Родовым объектом преступлений, предусмотренных ст. 371, 371¹ и 371² УК, является установленный порядок управления в сфере миграции населения.

Конструкция объективной стороны составов преступлений, предусмотренных ст. 371, 371¹ и 371² УК, является формальной. Правовое значение имеет факт совершения преступления вне зависимости от наступивших последствий. Объективная сторона рассматриваемых составов преступлений выражается в нарушении порядка пересечения государственной границы, правил пребывания и транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь, а также срока запрета въезда ранее депортированных или высланных иностранцев в Республику Беларусь. Следовательно, диспозиции уголовно-правовых норм, содержащихся в ст. 371, 371¹ и 371² УК, являются бланкетными, и для уяснения сущности нарушения необходимо обратиться к нормативным правовым актам Республики Беларусь, регулирующим обще-

ственные отношения в сфере миграции населения, предписания которых нарушаются. Основания и порядок пересечения государственной границы определяются законом Республики Беларусь «О государственной границе Республики Беларусь», международными соглашениями о взаимных поездках, о приграничном движении. Кроме того, международные договоры, закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и другие нормативные правовые акты определяют основания пропуска через государственную границу, правила въезда, пребывания, выезда, транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь, основания и порядок высылки, депортации иностранцев.

Непосредственным объектом посягательства преступлений, предусмотренных ст. 371 УК, являются общественные отношения, возникающие на основе норм миграционного права при пересечении государственной границы Республики Беларусь. Объективная сторона преступлений, предусмотренных ст. 371 УК, выражается в следующих действиях:

в умышленном незаконном пересечении государственной границы вне зависимости от способа пересечения, совершенном в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение (ч. 1);

в умышленном незаконном пересечении государственной границы, совершенном лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренное данной статьей, либо иностранцем, депортированным или высланным из Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 2);

в умышленном незаконном пересечении государственной границы, совершенном организованной группой (ч. 3).

Следует обратить внимание, что действие ст. 371 УК не распространяется на случаи прибытия в Республику Беларусь с нарушением правил пересечения государственной границы иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 371² УК, выражается в пребывании в Республике Беларусь иностранца, депортированного или высланного из Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь. Следует обратить внимание, что для привлечения к уголовной ответственности по ст. 371² УК необходимо наличие следующих условий. Во-первых, ответственность по ст. 371² УК может наступить только при отсутствии признаков пре-

ступления, предусмотренного ч. 2 ст. 371 УК. Так, если высланный или депортированный иностранец до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь пересекает охраняемую государственную границу (с Польшей, Литвой, Латвией, Украиной), то он подлежит привлечению к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 371 УК. Если же такой иностранец пребывает на территории Республики Беларусь после въезда через российско-белорусскую (неохраняемую) границу, то ответственность наступает по ст. 371² УК. Во-вторых, иностранец после вынесения решения о депортации или высылке должен действительно покинуть территорию Республики Беларусь. Ведь и высылка, и депортация – это выдворение иностранца за пределы Республики Беларусь. При добровольном способе депортации или высылки иностранец может не выехать за пределы Республики Беларусь. В случае задержания такого иностранца к уголовной ответственности он не привлекается, а организуется его принудительное выдворение.

Субъектом преступления по ч. 2 ст. 371 и ст. 371² УК является высланный или депортированный иностранец, пересекающий государственную границу или пребывающий на территории Республики Беларусь до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь, достигший 16-летнего возраста. Субъективная сторона состава преступления может быть только в форме прямого умысла, т. е. субъект осознает противоправность своего деяния, его правовые последствия и желает его совершить. Именно поэтому чрезвычайно важно при вынесении постановления о высылке или депортации предупреждать иностранца об уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы и нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь, о чем в постановлении о депортации (высылке) обязательно должна производиться соответствующая запись.

Важное значение для противодействия организованной незаконной миграции имеет ст. 371¹ УК, устанавливающая уголовную ответственность за организацию незаконной миграции. Объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 371¹ УК, выражается в организации либо руководстве или содействии деятельности по незаконному въезду в Республику Беларусь, пребыванию на территории Республики Беларусь, транзитному проезду (транзиту) через территорию Республики Беларусь или выезду из Республики Беларусь иностранных граждан или лиц без гражданства (организация незаконной миграции). В соответствии с ч. 2 ст. 371¹ УК преступлением является организация незаконной миграции, совершенная способом, представляющим опасность для жизни или здоровья иностранных граждан или лиц без гражданства, либо связанная с жестоким или унижающим их достоинство обраще-

нием, либо совершенная повторно, либо группой лиц по предварительному сговору, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.

Организация незаконного въезда иностранцев выражается в вербовке незаконных мигрантов, обеспечении их необходимыми для переброски средствами и документами, разработке маршрута, обеспечении транспортными средствами, поиске лиц, оказывающих содействие в незаконном въезде и незаконном пересечении государственной границы. Организация незаконного пребывания может выражаться во встрече и размещении незаконных мигрантов, организации их питания, обеспечении их скрытого нахождения (изменение адресов проживания, применение мер конспирации и т. п.) и перемещения по территории Республики Беларусь и иных действиях. Организация незаконного транзита через территорию Республики Беларусь иностранцев – это прежде всего планирование транзита, предоставление транспортных средств, различных документов, организация скрытого незаконного перемещения незаконных мигрантов через государственную границу и территорию Республики Беларусь. Организация незаконного выезда из Республики Беларусь иностранцев может выражаться в поиске незаконных мигрантов, обеспечении их необходимыми для переброски средствами и документами, планировании места пересечения государственной границы, обеспечении транспортными средствами, поиске лиц, оказывающих содействие в незаконном выезде и незаконном пересечении государственной границы.

Необходимо отметить, что квалификация деяния лица по ст. 371¹ УК возможна лишь в том случае, когда его действия направлены на создание условий для беспрепятственного системного осуществления незаконной миграции, основываются на планировании, а также на содействии такой деятельности. Предоставление же отдельным лицом незаконным мигрантам жилья, транспортных средств по корыстным или иным прагматическим соображениям в том случае, когда такого рода деяния не являлись системными или составляющими общей организационной деятельности по осуществлению незаконной миграции, не может рассматриваться ни как выполнение объективной стороны рассматриваемого преступления, ни как содействие в этом. В таких случаях деяния указанных лиц являются административным правонарушением и влекут ответственность по ч. 4 ст. 23.55 КоАП¹.

Субъектами преступлений, предусмотренных статьей ст. 371¹ УК, могут быть как граждане Республики Беларусь, так и иностранцы.

¹ См.: Деятельность органов внутренних дел в сфере миграции, убежища и гражданства / М.Г. Головач [и др.]. С. 171–172.

Субъективная сторона состава преступления характеризуется виной в форме прямого умысла.

Подводя итог рассмотрению мер принуждения, следует обратить внимание на то, что наиболее часто в миграционной сфере применяются меры административного принуждения. Так, по данным Министерства внутренних дел Республики Беларусь, в 2013 г. к административной ответственности по ст. 23.55 КоАП привлечены 20 138 человек, в то же время к уголовной ответственности по ст. 371² УК привлечены 243 человека, по ст. 371¹ УК – 9.

Рекомендуемая литература

1. Деятельность органов внутренних дел в сфере миграции, убежища и гражданства / М.Г. Головач [и др.]. Минск : Тесей, 2009. 184 с.

2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : закон Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь / И.И. Мах. Минск : Амаффея, 2008. 703 с.

4. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Положения о порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 июня 2010 г., № 891. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 февр. 2006 г., № 146. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 марта 2007 г., № 333. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : закон Респ. Беларусь, 20 дек. 2006 г., № 194-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Уголовный кодекс Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Общая характеристика миграции населения	3
Глава 2. Правовое регулирование миграционных процессов: международные стандарты и национальные подходы	24
Глава 3. Компетенция органов внутренних дел Республики Беларусь в управлении миграционными процессами	39
Глава 4. Система законодательства Республики Беларусь о гражданстве. Порядок оформления материалов о приобретении и прекращении гражданства Республики Беларусь	58
Глава 5. Основания регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания. Порядок выдачи и обмена документов, удостоверяющих личность	81
Глава 6. Институт убежища. Механизм его обеспечения органами внутренних дел Республики Беларусь	105
Международно-правовая защита беженцев	105
Основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам в Республике Беларусь	123
Глава 7. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. Организация контроля органов внутренних дел за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь	143
Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь	143
Въезд и пребывание иностранцев в Республике Беларусь	151
Правовое регулирование временного и постоянного проживания иностранцев в Республике Беларусь	161
Организация контроля органов внутренних дел за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь	168
Глава 8. Меры принуждения в сфере миграции населения	174

Учебное издание

ФЕДОРАКО Александр Иванович

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА
МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА

Учебное пособие

Редактор *Е.А. Соколова*

Компьютерная верстка *Г.М. Граховской*

Корректор *Ю.Л. Каленик*

Подписано в печать 12.05.2014. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.

Усл. печ. л. 11,86. Уч.-изд. л. 12,54. Тираж 250 экз. Заказ 95.

Издатель и полиграфическое исполнение:

учреждение образования

«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь».

Свидетельство о ГРИИРПИ № 1/102 от 02.12.2013.

ЛП № 02330/447 от 18.12.2013.

Пр-т Машерова, 6, 220005, Минск