

Глава 2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Содержание общественных отношений, возникающих в процессе миграций, находится в прямой зависимости от характера миграционного потока. Оформляясь на основе внутренней специфики, качественной однородности в условно-определенную группу, эти общественные отношения становятся предметом правового регулирования.

Правовое регулирование является одной из функций права, наличие которой обусловлено свойством системы правовых норм оказывать целенаправленное воздействие на участников общественных отношений¹. В теории права под правовым регулированием в широком смысле слова понимается осуществляемое при помощи системы правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями².

¹ См.: Алексеев, С. С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Бек, 1995. С. 191–196.

² См.: Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. М.: ТЕИС, 1994. С. 216.

Нормативно-правовое регулирование как инструмент и средство государственного управления должно быть способно осуществлять такие функции, как закрепление социально-экономических основ управления; компетентность органов, осуществляющих систему управления; установление порядка деятельности этих органов, предприятий, учреждений, организаций, их должностных лиц, в том числе внутрисистемных связей, а также отношений с гражданами и общественными объединениями; обеспечение утверждения необходимой совокупности правил и нормативов, в том числе технических; регламентирование видов и порядка ответственности всех субъектов общественных отношений, в том числе самих органов государственного управления и их должностных лиц за неправомерные действия или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей¹.

Качественной характеристикой содержания механизма правового регулирования в области защиты прав человека являются средства обеспечения реализации на внутригосударственном уровне международных обязательств. К их числу можно отнести институциональные положения национального законодательства о соотношении международного и внутригосударственного права, о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров, об осуществлении правотворческой деятельности, в том числе и для решения имплементационных задач, а также рекомендации о применении стандартов.

В нормотворческом контексте особенно важны внутренние средства правовой защиты. От их наличия и эффективности часто зависят выполнение или нарушение обязательства, возникновение и подтверждение международной ответственности.

В системе международно-правовых актов, регулирующих процессы миграции, можно выделить три группы. К первой группе относятся универсальные документы, имеющие гло-

¹ См.: Советское административное право. Основы управления народным хозяйством / под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. С. Лунева, М. И. Пискотина. М.: Юрид. лит., 1981. С. 12.

бальный масштаб, поскольку их участниками является, за редким исключением, подавляющее большинство государств. Вторая группа включает международные документы, действие которых распространяется на государства определенного региона либо находящийся в данном регионе политический или экономический блок и которые именуются региональными. Третью группу составляют двусторонние договоры и соглашения между государствами.

Фундаментальными документами международного права являются конвенции, декларации, протоколы и другие нормативные документы, в которых зафиксированы права и свободы человека. Появление универсальных документов международного права, провозглашающих право человека на жизнь, свободу, защиту законом, свободу передвижения, выбора места жительства и права убежища, относится к 40-м гг. XX в. К большинству таких актов Беларусь присоединилась, еще находясь в составе СССР, и в настоящее время продолжает свое участие в них.

Резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. принята Всеобщая декларация прав человека¹, в которой сформулированы права, касающиеся миграции: право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства (п. 1 ст. 13); право покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну (п. 2 ст. 13); право искать убежища в других странах и пользоваться этим убежищем (п. 1 ст. 14). Следует отметить, что статья 13 Декларации не предполагает права свободного въезда любого лица в любое государство, бесспорно только право возвращения в свою страну. Таким образом, провозглашая право свободно передвигаться и выбирать место жительства, указанный международно-правовой документ ограничивает это право пределами страны пребывания и не возлагает на государство обязанность безоговорочно допустить на свою территорию лицо, не состоя-

¹ Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. Минск: Белфранс, 1999. С. 1–5.

щее в его гражданстве. В Декларации сформулированы права в том виде, в котором они были приняты за основу и рассматривались с некоторыми уточнениями во всех последующих международных документах.

Эффективный инструмент регулирования миграции представляют собой нормативные правовые акты, устанавливающие порядок передвижения иностранца-мигранта в принявшем его государстве и выбора им места жительства. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. был принят акт международного права универсального уровня — Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают¹. Данный документ устанавливает право иностранца покинуть страну, право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства в границах государства, право супруги иностранца и несовершеннолетних или находящихся на иждивении детей сопровождать его, с учетом национального законодательства и наличия надлежащего разрешения приехать к нему и оставаться с ним. Отмечается, что указанные права реализуются при условии законного пребывания иностранца на территории государства, а также с учетом ограничений, установленных законом и необходимых в демократическом обществе для защиты государственной и общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других, а также совместимых с другими правами, предусмотренными в соответствующих международных документах. Высылка же иностранца с территории государства пребывания допускается только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. Запрещается индивидуальная или коллективная высылка иностранцев на основании расовой принадлежности, цвета кожи, религии, культуры, родового, национального или этнического происхождения.

¹ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. С. 457—459.

Указанные положения Всеобщей декларации прав человека и Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, стали основой принципов правового регулирования вопросов миграции в Республике Беларусь.

Международное сообщество предпринимает значительные усилия для эффективного противостояния незаконной миграции. В настоящее время данная проблема широко учитывается при разработке международно-правовых актов по вопросам борьбы с международной преступностью. Яркой тому иллюстрацией служит Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 2000 г.¹ Конвенцию дополняют два протокола: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху² и Протокол о предупреждении торговли людьми, особенно женщинами и детьми³. В последнем из названных протоколов определено, что государства-участники должны принять законодательные меры для признания в качестве уголовно наказуемого деяния создания условий для незаконного ввоза мигрантов. Конвенцию и протоколы к ней подписали представители 150 стран мира. Республика Беларусь также присоединилась к указанному международно-правовому документу в 2003 г. После этого в нашей стране была установлена ответственность за организацию незаконной миграции, что обеспечило

¹ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 195-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 55. 2/943.

² О ратификации Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 196-З // Там же. 2/944.

³ О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 197-З // Там же. 2/945.

выполнение международных обязательств по противодействию незаконной миграции и ее организованным формам, принятых в соответствии с указанным Протоколом. Присоединение к вышеназванной Конвенции и протоколам было достаточно актуальным для нашей страны, учитывая, что ее территория активно используется для транзитного проникновения в Европу выходцев из стран Азии и Африки.

К принятию правовых норм как на международном, так и на национальном уровнях, специально направленных на борьбу с незаконной миграцией рабочей силы, призывает Конвенция МОТ от 4 июня 1975 г. № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения»¹. Статья 3 данной Конвенции обязывает каждого члена МОТ принимать все необходимые меры, в том числе и в сотрудничестве с другими государствами-членами, для предотвращения и ликвидации нарушений законодательства в процессе миграции. Кроме того, она призывает к пресечению тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов, принятию мер против организаторов незаконной миграции, а также против тех, кто нанимает незаконных мигрантов на работу. Декларируется, что данные меры должны приниматься с целью обеспечения возможности преследования лиц, ответственных за незаконную миграцию, независимо от страны, из которой они осуществляют свою деятельность. В документе указывается на необходимость принятия в рамках национального законодательства мер административного, гражданского и уголовного наказания за незаконное использование труда мигрантов, организацию миграции, связанной с нарушением законодательства, а также сознательное оказание помощи такой миграции, независимо от наличия или отсутствия цели получения прибыли.

¹ О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения: Конвенция Генеральной конф. МОТ от 4 июня 1975 г. № 143 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

Мировая практика показывает, что в большинстве стран, испытывающих на себе миграционное давление, темпы миграции опережают возможности государств по регулированию миграционных процессов и реагированию на их последствия¹. Проблема незаконной миграции стала представлять угрозу всему мировому сообществу и перестала быть проблемой одного конкретного государства. Это обусловлено тем, что незаконная транспортировка людей через государственные границы осуществляется транснациональными преступными формированиями. Поэтому становится очевидно, что для успешной борьбы с данным явлением необходимо постоянное совершенствование и повышение эффективности международно-правовой базы сотрудничества.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 1999 г. 54/212 содержится призыв ко всем государствам укреплять международное сотрудничество в области международной миграции и развития в целях содействия устранению коренных причин незаконной миграции, особенно тех, которые связаны с нищетой, а также рекомендации продолжать заниматься рассмотрением вопроса о миграции и развитии на межрегиональном, региональном и субрегиональном уровнях².

Устранению причин незаконной миграции способствует реализация положений международно-правовых документов, устанавливающих стандарты в области гражданства. Так, в статье 1 Конвенции ООН о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. устанавливается, что государство должно предоставлять свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства. В данной Конвенции также закрепляются правила, соглас-

¹ См.: Блохин, А. В. За безопасность и стабильность европейского континента // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы Междунар. конф., Минск, 27–28 нояб. 2003 г. / редкол.: А. М. Баньковский [и др.]. С. 45.

² Международная миграция и развитие: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/54/212 от 22 дек. 1999 г. Нью-Йорк: ООН, 2000.

но которым государство не должно лишать лицо его гражданства, если такое лишение гражданства делает его апатридом. Кроме того, запрещается лишать гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям ¹.

Отметим, что указанные правила соблюдаются не во всех государствах. В соответствии с национальным законодательством ряда прибалтийских и центрально-азиатских стран различные категории населения утрачивают право на гражданство и не всем предоставляется возможность его приобрести, что вынуждает людей к смене места проживания ².

Основой формирования системы морально-этических правил и норм в этой сфере может служить Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г. ³ Указанный документ по своей сути представляет собой свод принципов, который должен соблюдаться должностными лицами в деятельности по поддержанию правопорядка.

Основная часть данного Кодекса раскрывает значение моральных норм и правил государственной и общественной жизни, а также их место в системе иных мер по поддержанию законности и правопорядка. В Кодексе отмечается, что:

— каждый орган охраны порядка, как и все другие учреждения системы уголовного правосудия, должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчетным;

¹ Конвенция о сокращении безгражданства // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. С. 422—428.

² См.: Тарасов, И. А. Международно-правовые аспекты борьбы с незаконной миграцией // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы Междунар. конф., Минск, 27—28 нояб. 2003 г. / редкол.: А. М. Баньковский [и др.]. С. 351—354.

³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. С. 228—231.

— эффективность функционирования этических норм зависит от существования хорошо продуманной, повсеместно принятой гуманитарной системы законов;

— каждое должностное лицо, занятое в сфере поддержания правопорядка, является частью системы уголовного правосудия, таким образом его поведение оказывает воздействие на всю систему и в итоге — на результаты борьбы с преступностью;

— от каждого органа в охране порядка необходимо требовать осуществления самоконтроля в полном соответствии с принципами и нормами, изложенными в Кодексе;

— действия должностных лиц по поддержанию правопорядка должны подвергаться тщательной проверке со стороны общественности;

— моральные нормы как таковые не будут иметь практической ценности до тех пор, пока их содержание и значение посредством обучения, подготовки и контроля не станут частью «кredo» каждого должностного лица по поддержанию правопорядка.

В Кодексе устанавливается приоритет уважения и защиты человеческого достоинства и прав человека в ходе выполнения должностными лицами своих обязанностей по поддержанию правопорядка. Важно при этом, что, несмотря на наличие особенностей в национальном законодательстве различных государств, правоохранительная деятельность должна обеспечивать соблюдение стандартов и правил в области защиты прав человека, установленных специальными международными актами.

В частности, при рассмотрении ходатайств лиц, ищущих убежища, общий правовой принцип предусматривает, что обязанность представлять доказательства возлагается на лицо, подающее ходатайство. Однако чаще всего проситель не в состоянии подкрепить свое заявление документальными или другими доказательствами и случаи, когда ходатайствующее лицо может предоставить доказательства в подтверждение своего заявления, скорее исключение, чем пра-

вило. В большинстве ситуаций лицо, спасающееся от преследования, приезжает в страну в бедственном положении и очень часто даже без личных документов. Таким образом, хотя обязанность представлять доказательства возложена на просителя, задача установления и проработки соответствующих фактов решается совместно с проверяющим. В некоторых случаях именно уполномоченному лицу приходится использовать все находящиеся в его распоряжении средства для того, чтобы собрать необходимые доказательства, подтверждающие ходатайство, в том числе и с помощью коллег из других стран. Однако даже этот независимый поиск не всегда может увенчаться успехом, и потому могут быть заявления, которые невозможно подтвердить доказательствами. В тех случаях, когда изложенное просителем кажется правдоподобным, проверяющий должен истолковывать сомнения в его пользу, если только для обратного нет весомых причин ¹.

В развитие принципов, установленных универсальными актами международного права, связанных с вопросами гражданства, миграции, в том числе и незаконной, аналогичные документы были приняты группами государств на региональном уровне. Серьезное внимание вопросам, касающимся миграции, уделяется в документах Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Особенностью этих документов, выработанных преимущественно в рамках межгосударственных образований, является то, что они содержат подходы по отношению к миграционным процессам и их участникам с учетом интересов государств региона и присущих данному региону особенностей. К таким документам, в частности, относятся: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Европейская конвенция о выдаче (экстрадиции) (1957), Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (1959), рекомендация Совета Европы о праве на убежище (1977),

¹ См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Женева: УВКБ ООН, 1992. С. 10.

Декларация Совета Европы о территориальном убежище (1977), Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев (1980) ¹ и др.

Государства — участники СНГ также принимают меры по межгосударственному регулированию миграционных процессов и борьбе с незаконной миграцией. Осуществление сотрудничества стран Содружества в различных формах по предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами, а также незаконной миграцией, предусмотрено Соглашением о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с преступностью (1998) ².

Важным международно-правовым актом регионального уровня в данной сфере общественных отношений является Соглашение государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998) ³. Данное Соглашение представ-

¹ См. соответственно: Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. С. 761—772; Европейская конвенция о выдаче (экстрадиции) [Электронный ресурс] // Информ. центр Совета Европы в Российской Федерации. Режим доступа: <<http://www.coe.ru/03conv24.htm>>. Дата доступа: 15.04.2007; Европейское соглашение об отмене виз для беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2000. С. 192—195; Рекомендация 817 (1977) о праве на убежище // Там же. С. 203—204; Декларация о территориальном убежище // Там же. С. 204—205; Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев // Там же. С. 195—201.

² Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью: Соглашение Совета глав правительств СНГ, 25 нояб. 1998 г. // Содружество. Информ. вестник Совета глав государств и Совета глав правительств. 1998. № 3 (30).

³ Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=7744>>. Дата доступа: 13.05.2007.

ляет собой правовую основу для осуществления международного сотрудничества стран — членов Содружества в борьбе с незаконной миграцией в целях предотвращения угрозы общественной и национальной безопасности, экономической стабильности региона. В Соглашении разъясняется значение терминов «незаконные мигранты», «третьи государства», «государство выезда», «государство въезда». Определяются направления сотрудничества, соответствующие сложившейся мировой практике, в том числе и гармонизация национального законодательства сторон в области ответственности для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; меры по борьбе с незаконной миграцией: депортация и передача незаконных мигрантов государству — участнику Соглашения, с территории которого они прибыли; тесное взаимодействие сторон в данной сфере, включая обмен информацией по рассматриваемым вопросам. Наряду с этим указывается, что положения Соглашения не затрагивают обязательств, принятых сторонами в соответствии с другими международными договорами.

Однако должный механизм реализации данного Соглашения в государствах СНГ отсутствует, что не позволяет достичь необходимой эффективности сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией¹. Первым шагом на пути создания такого механизма явилась разработка и утверждение главами государств Содружества Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции (2004)². Концепция — базовый документ, с уче-

¹ См.: Булахов, Д. П. О сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы Междунар. конф., Минск, 27–28 нояб. 2003 г. / редкол.: А. М. Баньковский [и др.]. С. 89.

² Концепция сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=428>>. Дата доступа: 13.05.2007.

том положений которого могут разрабатываться и заключаться двусторонние и многосторонние соглашения и договоры о взаимодействии правоохранительных органов стран СНГ в борьбе с незаконной миграцией. Она провозглашает систему основных принципов и направлений сотрудничества в целях обеспечения безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции. При этом учитывается правовая природа Содружества с его «прозрачностью» границ, стремлением к общему экономическому пространству при безвизовом перемещении граждан.

На положениях Концепции основывается комплекс мер, включенных в Программу сотрудничества в противодействии незаконной миграции на 2006—2008 годы, которая разработана в соответствии с решением Совета министров внутренних дел и Совета глав правительств государств Содружества и утверждена решением Совета глав государств СНГ от 26 августа 2005 г.¹ Программа предусматривает проведение согласованной политики в борьбе с незаконной миграцией, укрепление международно-правовой базы сотрудничества, гармонизацию национальных законодательств, совершенствование действующего пограничного и миграционного контроля на государственных границах стран СНГ.

Исходя из смысла Соглашения, для передачи незаконных мигрантов предполагается наличие отдельных договоренностей, в том числе о реадмиссии. Институту реадмиссии как новой форме двусторонних и многосторонних отношений в области миграции необходимо уделить особое внимание. Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибыв-

¹ Программа сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2006—2008 годы [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. Режим доступа: <<http://www.cis.minsk.by/sm.aspx?uid=4286>>. Дата доступа: 13.05.2007.

ших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны ¹. По своей юридической природе реадмиссия близка к процедуре депортации (выдворению), но отличается от нее тем, что лицо высылается не в государство, гражданином которого оно является, а в государство, с территории которого оно незаконно переместилось ².

Для Республики Беларусь важность заключения таких соглашений очевидна. Возвращение нелегалов не на их родину, а в страну, из которой они прибыли, позволило бы значительно экономить бюджетные средства и эффективнее контролировать миграционную ситуацию. Прежде всего такие соглашения необходимо оформить со странами СНГ, с территории которых к нам прибывает подавляющее большинство незаконных мигрантов.

Необходимо отметить существующую проблему создания в рамках Содружества единых информационных банков данных по рассматриваемой проблематике. Отсутствие достоверных данных затрудняет предметный анализ состояния, динамики, тенденций незаконной миграции и принятие адекватных мер реагирования. В последнее время была начата работа по созданию систем учета, банков данных по информационно-аналитическому обеспечению организации борьбы с незаконной миграцией с использованием косвенных показателей, экспертных оценок и выборочных исследований на региональном уровне СНГ. Определенные шаги в этой области были обусловлены утверждением главами пра-

¹ См.: Абашидзе, Р. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС / Р. Абашидзе, Е. Киселева // Вестн. Рос. ун-га дружбы народов. 2003. № 2. С. 23–25.

² См.: Юшкарёв, И. Ю. Российско-литовское соглашение о реадмиссии — новый этап развития двусторонних отношений и новый институт российской доктрины международного права // Теория и практика правоохранительной деятельности: сб. материалов науч. мероприятий, Калининград, 21 мая 2004 г. / Калининград. юрид. ин-т МВД РФ. Калининград, 2004. С. 14.

вительств девяти стран СНГ в январе 2000 г. Положения об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства — участники Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции. Положение направлено на совершенствование миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на территориях стран Содружества, обмена информацией о незаконной миграции ¹. Однако эту деятельность необходимо активизировать.

С первых дней обретения независимости и начала активного участия в решении возникших проблем миграции Республика Беларусь полностью разделяла общепризнанные мировым сообществом принципы их решения и активно участвовала в международных мероприятиях по урегулированию миграционной ситуации.

В соответствии со статьей 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства ². Закон «О международных договорах Республики Беларусь» регулирует процедуру исполнения международных договоров, участницей которых является наша страна ³. При этом общепризнанные принципы международного

¹ См.: Ванян, А. Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств — участников СНГ с незаконной миграцией / А. Б. Ванян, С. В. Соколов // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. ст. / Центр изуч. проблем этнич. меньшинств, беженцев и вынужд. переселенцев; под науч. ред. А. А. Стрельникова. Ростов н/Д., 2004. С. 18–48.

² Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.). Минск: Амалфея, 2007. С. 5.

³ О международных договорах Республики Беларусь»: Закон Респ. Беларусь, 23 окт. 1991 г., № 1188-ХІІ (в ред. Закона от 15 нояб. 2004 г. № 331-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 180. 2/1080.

права и нормы международных договоров Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на ее территории законодательства¹.

В статье 3 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» указано, что «Законодательство о правовом положении иностранцев в Республике Беларусь основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства Республики Беларусь, а также международных договоров Республики Беларусь».

Если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, применяются правила международного договора»².

Закон направлен на определение правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, в том числе на установление порядка их въезда в Республику Беларусь, пребывания в Республике Беларусь и выезда из Республики Беларусь, а также на регулирование иных правоотношений, связанных с пребыванием указанных лиц в Республике Беларусь.

Подчеркивается, что иностранцы на территории Республики Беларусь пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, указанным Законом, иными законами и международными договорами Республики Беларусь.

¹ См.: Бодак, А. Н. Имплементация международных гуманитарных норм о беженцах в законодательство Республики Беларусь // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь: сб. ст. С. 46.

² О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2339-ХП (в ред. Закона от 19 июля 2005 г., № 41-3) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2005. № 121. 2/1138.

В том случае, если другое государство ограничивает или нарушает общепризнанные нормы правового положения иностранных граждан в отношении граждан Республики Беларусь, в последней могут быть установлены ответные ограничения в отношении прав и свобод граждан этого государства (ст. 4 Закона).

Иностранцам гарантируются неприкосновенность личности и жилища, другие личные права и свободы. В случае задержания или ареста иностранцы без промедления должны быть информированы на понятном им языке о причинах их задержания или ареста и правах, которые они имеют в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Орган, задержавший или арестовавший иностранца, не позднее трех суток со дня задержания или ареста сообщает об этом в Министерство иностранных дел Республики Беларусь для информирования о случившемся дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства задержанного или арестованного иностранца (ст. 7 Закона).

Иностранцы имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, за исключением мест, для посещения которых требуется специальное разрешение, выдаваемое органами внутренних дел или уполномоченными организациями, а также объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней требуется специальное разрешение, выдаваемое администрациями этих объектов.

Порядок передвижения иностранцев и выбор ими места жительства в пределах Республики Беларусь определяются Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь (ст. 8 Закона).

Временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь иностранные граждане и лица без гражд-

данства имеют право заниматься трудовой, предпринимательской и иной деятельностью на основании специальных разрешений (ст. 11 Закона).

В республике установлено три режима пребывания иностранцев — временное пребывание, временное и постоянное проживание (ст. 42 Закона).

Разрешение на постоянное проживание выдается иностранцам, которые:

- являются супругами, близкими родственниками граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь;

- заключили брак с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь;

- признаны беженцами или являются лицами, которым предоставлено убежище в Республике Беларусь;

- имеют право на воссоединение семьи;

- прожили на законных основаниях в Республике Беларусь последние семь лет и более;

- имеют основания для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации;

- являются работниками и специалистами, в которых нуждается Республика Беларусь;

- обладают исключительными способностями и талантом или имеют выдающиеся заслуги перед Республикой Беларусь, высокие достижения в области науки, техники, культуры и спорта;

- инвестировали не менее 150 тыс. евро в экономику Республики Беларусь или в реализацию конкретных государственных программ Республики Беларусь. Правительством Республики Беларусь могут учитываться и другие основания для оставления иностранных граждан и лиц без гражданства на постоянное жительство (ст. 50 Закона).

Иностранцы могут быть подвергнуты депортации или высылке из страны на законном основании.

Анализ источников ¹ и существующая правоприменительная практика свидетельствуют о том, что работа по совершенствованию нормативного правового регулирования миграционных процессов в Республике Беларусь проводится постоянно и направлена на приведение национальной правовой системы в соответствие с международными нормами и принципами.

¹ См., напр.: Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус, С. М. Касинский. Минск: Тесей, 2007.