

Глава 3

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

В наши дни миграция стала транснациональным явлением. Поэтому функционирование системы эффективного управления миграцией имеет огромное значение для реализации ее положительного потенциала.

Миграция — это неизбежный и потенциально позитивный компонент социально-экономической жизни любого государства. Управление миграцией предполагает не только ее контроль, но и содействие ей. Государства наделены полномочиями разрабатывать и осуществлять миграционную политику, отвечающую обеим этим целям, и имеют право самостоятельно определять порядок управления миграцией на своей территории. В первую очередь государства несут ответственность за своих граждан, решают, как наилучшим образом обеспечить охрану их здоровья, безопасности и экономического благополучия. В отношении же иностранных граждан государства вправе устанавливать условия допуска в страну, проживания в ней и выдворения из страны. Большинство государств ограничивают допуск иностранцев и

вводят обязательную проверку соблюдения необходимых для их въезда условий как при выдаче (отказе в выдаче) виз консульскими службами, расположенными на иностранной территории, так и в рамках пограничного контроля.

Однако полномочия государства в вопросах миграции ограничены подписанными им международными конвенциями и принципами международного обычая, т. е. международное право налагает определенные ограничения на управление миграцией. При использовании суверенного права на управление миграцией государство должно обеспечивать всестороннее уважение основных прав и свобод человека и свобод мигрантов, гарантированных международными правозащитными инструментами и нормами международного обычая.

Базовый принцип законодательства о беженцах — запрет государствам высылать или возвращать беженцев в страны или на территории, где их жизнь или свобода может подвергаться опасности. Этот принцип, как правило, считается международным обычаем и, соответственно, должен соблюдаться государствами, даже если они не являются сторонами Конвенции о статусе беженцев 1951 г.¹

Первоочередной целью государственной миграционной политики Республики Беларусь является регулирование и разделение миграционных потоков, преодоление негативных последствий незаконной миграции, создание условий для реализации прав мигрантов, а также гуманное отношение к лицам, ищущим убежища на территории республики.

В настоящее время в Республике Беларусь функционирует централизованная система управления миграцией. В центре данной системы находится Министерство внутренних дел, основными функциями которого являются: координация деятельности органов государственного управления и обеспечение единой государственной политики в

¹ Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 56–74.

области миграции и убежища, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и заключению международных договоров, касающихся вопросов миграции и убежища. Основным структурным подразделением МВД, занимающимся вопросами реализации государственной политики в области миграции, является Департамент по гражданству и миграции, образованный 30 декабря 2003 г. в соответствии с Указом Президента 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. Миграционные службы облисполкомов и Минского горисполкома были включены в структурные подразделения по гражданству и миграции соответственно управлений внутренних дел облисполкомов и главного управления внутренних дел Минского горисполкома с передачей этим подразделениям в установленном порядке штатной численности, имущества и помещений миграционных служб ¹.

Департамент по гражданству и миграции в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, иными актами законодательства. В соответствии со статьей 18 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» подразделения по гражданству и миграции ОВД (Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел, 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

¹ О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Респ. Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 30 дек. 2003 г. № 603 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

иностранных граждан и лиц без гражданства, о предоставлении статуса беженца или убежища на территории Республики Беларусь ¹.

Основными задачами Департамента в соответствии с Положением ² являются:

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

— совершенствование правового регулирования вопросов гражданства и миграции;

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

— организация научных исследований по проблемам миграции.

Департамент в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие **функции**:

— обеспечивает исполнение законодательства о гражданстве и миграции;

— вносит в установленном порядке с учетом международного опыта регулирования миграционных процессов и социально-экономической ситуации в Республике Беларусь предложения по вопросам гражданства и формированию государственной миграционной политики, противодействия незаконной миграции;

¹ Об органах внутренних и подразделений дел Респ. Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

² О некоторых вопросах органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь (извлечение): Указ Президента Респ. Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 [Электронный ресурс] // Там же.

— осуществляет методическое и организационное руководство структурными подразделениями по гражданству и миграции главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов, управлений, отделов, отделений внутренних дел в районах, городах, районах в городах (далее — подчиненные подразделения), а также контроль за их деятельностью;

— обобщает практику применения законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам гражданства и миграции, вносит в установленном порядке предложения по их совершенствованию, осуществляет контроль за единообразным применением законодательства, регулирующего отношения в сфере гражданства и миграции;

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

— организует контроль за режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, проведение целевых и оперативно-профилактических мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции;

— организует адресно-справочную работу, выдачу гражданам документов, удостоверяющих или подтверждающих их личность, формирует соответствующий учет по направлениям деятельности Департамента;

— осуществляет в установленном порядке контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по обеспечению ими условий контрактов в отношении трудящихся-мигрантов, проектов и программ по трудоустройству граждан Республики Беларусь за границей;

— организует работу по предотвращению незаконного трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь и граждан Республики Беларусь за границей, принимает меры по защите их социальных прав и предоставленных им социальных гарантий;

— согласовывает в установленном порядке вопросы выдачи виз отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Республику Беларусь для занятия трудовой деятельностью;

— принимает совместно с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь в других государствах участие в разбирательстве случаев нарушения прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Беларусь;

— осуществляет в установленном порядке взаимодействие с международными организациями по вопросам гражданства и миграции;

— принимает участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере гражданства и миграции;

— выступает 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;

— организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации сотрудников и гражданского персонала Департамента, проводит семинары, совещания, учебные сборы, научно-практические конференции по вопросам гражданства и миграции;

— осуществляет иные функции в соответствии с законодательством.

Департамент для выполнения своих задач и функций имеет право:

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

— принимать в установленном порядке решения о признании или отказе в признании иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами, приостановлении, возобновлении, прекращении рассмотрения ходатайств иностранных

граждан и лиц без гражданства о признании их беженцами, об утрате, лишении и восстановлении статуса беженца, а также об аннулировании решений о признании иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами и 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 и миграции, 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;

— осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством.

Структура и численность Департамента утверждаются министром внутренних дел в пределах штатной численности работников органов и подразделений внутренних дел, установленной Президентом Республики Беларусь, а также расходов на его содержание.

Департамент возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Беларусь по представлению министра.

Регулирование миграции дает возможность государству упорядочить и сделать ее 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 входят 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 национальных паспортов гражданам Республики Беларусь, разрешений на временное и постоянное проживание, видов на жительство и проездных документов иностранным гражданам и лицам без гражданства. Паспорт — это документ, удостоверяющий личность и подтверждающий гражданство его владельца, дающий ему право на защиту и поддержку со стороны своего государства во время пребывания за границей. Национальные паспорта для граждан страны и механизмы выдачи виз для лиц, не являющихся гражданами данной страны, позволяют упорядочить перемещение людей.

В настоящее время многие государства в ответ на глобальную угрозу терроризма принимают меры по усилению безопасности и рассматривают необходимость повышения качества и надежности действующих систем паспортного и визового контроля.

В соответствии с Положением паспорт гражданина Республики Беларусь является документом, удостоверяющим личность и подтверждающим гражданство его владельца. Паспорт изготавливается по единому для Республики Беларусь образцу, является машиносчитываемым документом, соответствующим международным стандартам. Паспорт обязан иметь каждый гражданин Республики Беларусь, достигший 16-лет-

¹ Об утверждении Правил оформления документов на выезд за границу гражданам Республики Беларусь и внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 1993 г. № 463: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 11 сент. 2006 г. № 1167 // Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус, С. М. Касинский. С. 385—396.

него возраста ¹. Паспорт выдается лицам, состоящим в гражданстве Республики Беларусь на день вступления в силу Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. «О гражданстве», и лицам, которые приобрели гражданство Республики Беларусь в соответствии с названным Законом.

Постановлением МВД Республики Беларусь от 16 января 2006 г. № 4 утверждена Инструкция об организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по оформлению паспорта гражданина Республики Беларусь ¹.

Данная Инструкция устанавливает порядок выдачи, обмена, заполнения паспортов, производства в них записей и отметок, их изъятия, хранения и уничтожения, учета и хранения бланков паспортов, а также регулирует ведение делопроизводства в подразделениях по гражданству и миграции органов внутренних дел.

В компетенцию органов внутренних дел входит также оформление гражданам паспортов на выезд за границу на постоянное жительство. Законодательным актом, гарантирующим обеспечение права граждан на выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь, а также устанавливающим временные ограничения на выезд за границу является Закон Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» от 2 июня 1993 г., вступивший в силу с 1 января 1994 г. ²

Обладание гражданством конкретного государства является предпосылкой полного распространения на данное лицо

¹ Об утверждении Инструкции об организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по оформлению паспорта гражданина Республики Беларусь: постановление МВД Респ. Беларусь от 16 янв. 2006 г. № 4 // Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус., С. М. Касинский. С. 416–472.

² О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 2 июня 1993 г. № 2335-ХП // Там же. С. 375–380.

всех прав и свобод, признаваемых законодательством этого государства; защиты лица государством не только внутри страны, но и за ее пределами.

В соответствии со статьей 31 Закона «О гражданстве Республики Беларусь» органы внутренних дел:

- принимают от лиц, постоянно проживающих в Республике Беларусь, заявления по вопросам гражданства, 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;

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

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

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

- решают в соответствии с законодательством Республики Беларусь иные вопросы, связанные с гражданством Республики Беларусь ¹.

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

В соответствии со статьями 37, 49 и 55 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» органы внутренних дел регистриру-

¹ О гражданстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 1 авг. 2002 г. № 136-З // Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус, С. М. Касинский. С. 362—375.

ют иностранных граждан, выдают им разрешение на временное и постоянное проживание, при наличии оснований отказывают в выдаче разрешений и аннулируют ранее выданные разрешения. В соответствии со статьей 59 этого Закона органы внутренних дел во взаимодействии с органами государственной безопасности, пограничной службы и Министерством иностранных дел осуществляют контроль за временным пребыванием, временным и постоянным проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, а также транзитным проездом иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь.

Органы внутренних дел Республики Беларусь осуществляют деятельность по противодействию незаконной миграции и торговле людьми. Незаконной считается миграция, которая происходит вне правил и процедур, установленных в государстве и направленных на упорядочение перемещения людей из страны в страну. Незаконный ввоз мигрантов — это организованное незаконное пересечение государственных границ, осуществляемое за плату со стороны мигранта. Торговля людьми — это нарушение прав человека и эксплуатация жертв путем принуждения. Организованная крупномасштабная деятельность по незаконному ввозу мигрантов и торговля людьми с использованием принуждения и в целях эксплуатации представляют собой две серьезнейшие проблемы, затрудняющие управление миграцией в современных условиях. Выйдя за рамки отдельных государств, незаконная миграция является одной из причин роста преступности, расширения подпольного рынка труда, возникновения определенной напряженности в межгосударственных отношениях, а значит — представляет опасность для общества в целом, так как наносит ущерб как личности, так и государственным интересам.

Меры, направленные на эффективную борьбу с незаконной миграцией и торговлей людьми, представляют собой сочетание правоприменительных, профилактических и разъяснительно-воспитательных мероприятий.

Организация и проведение органами внутренних дел специальных комплексных мероприятий имеет целью масштабную и адресную отработку мест проживания и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства для решения следующих задач:

- усиления контроля за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев на определенной территории;
- выявления каналов незаконной миграции иностранцев, ее организаторов, а также лиц, оказывающих им содействие;
- профилактики правонарушений как со стороны иностранцев, так и в отношении них, пресечения незаконной трудовой и предпринимательской деятельности.

В 2006 г. за нарушение Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь привлечено к административной ответственности свыше 24 964 иностранцев. В отношении 2275 лиц, грубо нарушивших Правила пребывания, вынесены постановления о депортации, 912 из них — выдворены под конвоем.

За организацию незаконной миграции и грубое нарушение Правил пребывания, а также правил транзитного проезда через территорию страны к уголовной ответственности привлечены 357 человек.

Территория нашего государства является весьма притягательной в миграционном отношении для всех категорий иностранных граждан.

Законодательство Республики Беларусь по противодействию незаконной миграции и торговле людьми практически полностью сформировано и позволяет органам внутренних дел применять в полном объеме все меры принуждения в отношении лиц, допускающих его нарушение. Состояние оперативной обстановки и актуальность миграционных процессов в Республике Беларусь требует постоянных, активных действий всех служб и подразделений органов внутренних дел, направленных на стабилизацию миграционной ситуации, организацию системного контроля за режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, взаи-

модействие в данном вопросе всех служб и подразделений органов внутренних дел, с одной стороны, органов государственной безопасности, пограничной службы, приграничных отделов внутренних дел других государств — с другой.

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

На сегодняшний день в республике созданы определенные условия для цивилизованного экспорта и импорта рабочей силы, практически полностью сформировано миграционное законодательство в данной сфере с учетом мирового опыта и общепризнанных международных правовых норм и принципов. Это, прежде всего, законы «О внешней трудовой миграции», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», декреты Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» и от 9 марта 2005 г. № 3 «О некоторых мерах по противодействию торговле людьми», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 октября 2003 г. № 1335 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с привлечением в Республику Беларусь иностранной рабочей силы и трудоустройством граждан Республики Беларусь за границей» и ряд других подзаконных актов.

В соответствии со статьей 21 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел и подчиненные подразделения совместно с другими государственными органами принимают меры для предотвращения и пресечения

нелегального миграционного движения, нелегального найма граждан Республики Беларусь для работы за границей и иностранных граждан для работы в Республике Беларусь ¹.

Особую значимость и актуальность имеет Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по противодействию торговле людьми», которым четко определен механизм предупреждения и пресечения незаконного трудоустройства, тесно увязанный с комплексом мер по противодействию торговле людьми. В частности, данным Декретом впервые установлена уголовная ответственность за трудовую эксплуатацию. За период действия Декрета органами внутренних дел республики возбуждено 7 уголовных дел по фактам трудовой эксплуатации, составлено более 120 административных протоколов за правонарушения, связанные с незаконным трудоустройством белорусских граждан за рубежом.

Разрешительный порядок привлечения иностранной рабочей силы осуществляется в интересах обеспечения приоритетного права белорусских граждан на занятие вакантных должностей. Иностранцы физические лица получают доступ на национальный рынок труда после заключения договора (контракта) с нанимателем Республики Беларусь, имеющим лицензию Министерства внутренних дел Республики Беларусь на осуществление деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы. Впоследствии на каждого привлекаемого иностранца лицензиат получает в территориальном управлении по гражданству и миграции специальное разрешение на право осуществления трудовой деятельности в Республике Беларусь.

Специальной квоты по трудоустройству для иностранных граждан в нашей стране в настоящий момент не существует, но в соответствии со статьей 9 Закона Республики Беларусь

¹ О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь от 17 июня 1998 г. № 169-З // Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус, С. М. Касинский С. 161–172.

«О внешней трудовой миграции» она, при необходимости и с учетом ситуации на внутреннем рынке труда, может устанавливаться Советом Министров Республики Беларусь.

Современное демографическое развитие республики носит сложный и разнонаправленный характер. Наблюдаются значительные перемены в структуре населения, в частности характерным становится его старение и отрицательный прирост численности.

Согласно сведениям, представленным региональными центрами занятости, отраслевой срез спроса на рабочую силу на протяжении ряда лет уже практически не меняется: наибольшее количество вакансий предоставляется предприятиями промышленности, сельского хозяйства, строительными организациями, предприятиями торговли и общественного питания. В течение последних лет сохраняется тенденция нарастания дефицита кадров в этих областях.

Недостаток рабочих в строительстве и сельском хозяйстве обусловлен не только демографическими факторами, но и, как правило, уровнем заработной платы и сравнительной непрестижностью профессии.

Анализ показывает, что основное количество вакансий в городской и сельской местности составляют рабочие специальности, малопривлекательные для граждан Республики Беларусь. Несмотря на то, что в целом в стране имеется избыток рабочей силы, фактически вакансии на непрестижные специальности из года в год не укомплектовываются. Прогнозируемое снижение в перспективе населения республики, в том числе трудоспособного, может усугубить эту проблему.

В 2007 г. в соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006—2010 годы предполагается дополнительно вовлечь в трудовую деятельность примерно 20 тыс. человек из числа экономически неактивного населения.

Однако, несмотря на то, что Государственная программа занятости населения предполагает решение кадрового воп-

роса преимущественно за счет жителей Республики Беларусь, привлечение иностранной рабочей силы является объективной необходимостью.

На сегодняшний день в республике 471 юридическое лицо и индивидуальный предприниматель получили лицензии на осуществление деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы. Лицензии соискателям выдаются Министерством внутренних дел исключительно с учетом мнения региональных служб занятости населения о невозможности заполнения вакантных мест гражданами Республики Беларусь, зарегистрированными в качестве безработных.

Географически иностранные специалисты, работающие на территории Республики Беларусь по договорам (контрактам), представляют 47 стран мира. Большинство из них прибыли из Украины, Турции, Вьетнама, Литвы, Азербайджана, Чехии, Польши, Латвии, Армении и других государств.

Белорусские субъекты хозяйствования привлекают иностранную рабочую силу в качестве сельскохозяйственных рабочих, строителей, руководителей предприятий с иностранными инвестициями, спортсменов-инструкторов и тренеров, поваров, преподавателей, а также по другим специальностям.

В Республике Беларусь создана целостная система правовой и социальной защиты лиц, ищущих убежища. Успешно реализуется законодательство о беженцах, которое отвечает требованиям международных стандартов. В соответствии с Законом «О беженцах» Министерство внутренних дел обеспечивает реализацию единой государственной политики в области вынужденной миграции, а также координирует деятельность иных республиканских органов государственного управления по вопросам, касающимся беженцев, осуществляет взаимодействие в данной области с другими государственными органами и иными организациями ¹. В свою оче-

¹ О беженцах: Закон Респ. Беларусь от 22 февр. 1995 г. № 3605-ХП (в ред. Закона от 4 янв. 2003 г. 178-З) // Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам убежища, миграции и гражданства / сост. С. А. Матус, С. М. Касинский С. 25–49.

редь Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел осуществляет ряд полномочий, касающихся беженцев, в том числе принимает в установленном законодательством порядке решения о признании либо об отказе в признании иностранцев беженцами, о невысылке иностранцев, получивших отказ в признании беженцами, разрабатывает проекты интеграции беженцев. Законом также установлены полномочия других государственных органов управления, в частности министерств иностранных дел, здравоохранения, образования, органов пограничной службы, государственной безопасности, государственной службы занятости, местных исполнительных и распорядительных органов власти.

В соответствии с полномочиями, определенными Законом Республики Беларусь «О беженцах», Департамент по гражданству и миграции принимает в установленном законодательством порядке решения о признании либо об отказе в признании иностранцев беженцами, о приостановлении, возобновлении, прекращении рассмотрения ходатайств, об утрате, лишении и восстановлении статуса беженца, об аннулировании (отмене) решений о признании иностранцев беженцами, а также информирует подчиненные подразделения по гражданству и миграции о принятых решениях, принимает решение о невысылке иностранцев, указанных в части 2 статьи 37 Закона, и необходимости выдачи им разрешений на временное проживание в Республике Беларусь.

В 2006 г. Департаментом принято 112 решений по ходатайствам иностранцев. Признаны беженцами 13 иностранцев, что составило около 11,6 % от общего количества рассмотренных ходатайств. Кроме того, в отношении 13 иностранцев в соответствии со статьей 37 Закона Республики Беларусь «О беженцах» вынесены решения о невысылке и им выданы разрешения на временное проживание в Республике Беларусь.

За последние десять лет Республика Беларусь достигла значительных результатов в области государственного управления миграционными процессами. В стране создан проч-

ный правовой фундамент для работы в сфере миграции с учетом требований, вытекающих из признанных международным сообществом стандартов и принципов. В частности, приняты и реализуются законы «О гражданстве Республики Беларусь», «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь», «О внешней трудовой миграции», «О беженцах», Указ Президента Республики Беларусь «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.

С целью обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития Республики Беларусь в свете управления миграционными процессами, укрепления государственной безопасности и создания условий для реализации прав мигрантов постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 1403 принята Государственная миграционная программа на 2006—2010 годы.

Государственная программа сформирована исходя из приоритетных направлений регулирования миграционных процессов в Республике Беларусь, которыми являются:

- использование миграционного потенциала стран Содружества Независимых Государств и государств Балтии в интересах социально-экономического и демографического развития республики;

- содействие интеграции и адаптации мигрантов, в том числе в целях миграционного замещения естественной убыли населения страны;

- создание условий для снижения эмиграционного оттока научно-технических и творческих кадров, а также молодых специалистов из страны;

— развитие временной трудовой миграции граждан Республики Беларусь в развитые страны как средства повышения их квалификации, стабилизации внутреннего рынка труда и роста инвестиций в экономику государства;

— участие в международном сотрудничестве по вопросам вынужденной, незаконной и других видов миграции.

Основными задачами Государственной программы являются:

— совершенствование законодательства в целях управления миграционными процессами на основе системного подхода к проблемам миграции;

— повышение эффективности управления миграционными потоками путем достижения соответствия их объемов, направлений и состава перспективам социально-экономического развития Республики Беларусь;

— регулирование иммиграционных потоков с целью создания действенного механизма сдерживания естественной убыли населения;

— адаптация мигрантов в белорусский социум и формирование толерантности к мигрантам;

— обеспечение национальной безопасности, укрепление безопасности Государственной границы и соблюдение интересов государства в условиях развития миграционных процессов.

Выполнение намеченных мероприятий Государственной программы позволит:

— создать предпосылки для оптимизации миграционных потоков с учетом интересов республики, а также эффективную систему управления такими потоками;

— устранить пробелы и противоречия нормативных правовых актов в области миграции;

— усовершенствовать механизм выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции;

— способствовать дальнейшей интеграции страны в международную систему защиты беженцев;

— стабилизировать внутренний рынок труда за счет развития внешней трудовой миграции, привлечь в Республику Беларусь дополнительные инвестиции.

Государственная миграционная программа представляет собой комплекс мер, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы, создание современной информационной базы по проблемам миграции, проведение мониторинга и научных исследований миграционных процессов.

Министерство внутренних дел определено государственным заказчиком и координатором Государственной миграционной программы на 2006—2010 годы. Исполнители, участвующие в ее реализации, ежегодно (к 1 февраля года, следующего за отчетным) представляют информацию о ходе выполнения соответствующих мероприятий программы в Министерство внутренних дел. Последнее осуществляет контроль за выполнением мероприятий Государственной программы исполнителями и ежегодно (до 15 февраля года, следующего за отчетным) представляет информацию о ходе ее реализации в Совет Министров Республики Беларусь. МВД является также исполнителем по целому комплексу мероприятий, предусмотренных Государственной программой, например подготовке проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь, предусматривающих введение форм дополнительной защиты отдельным категориям иностранцев, регламентацию процедуры воссоединения семьи, идентификации личности, создание и порядок деятельности центра временного содержания иностранных граждан, задержанных за нарушение правил въезда и пребывания на территории Республики Беларусь; участие в создании и использовании республиканской информационной сети по вопросам миграции; в осуществлении мер по интеграции лиц, признанных беженцами, в белорусское общество, создании центра временного содержания иностранных граждан, задержанных за нарушение правил въезда и пребывания на территории Республики Беларусь, выявлении лиц, незаконно пребывающих на территории Республики Беларусь; в осуществлении прогнозирования, в том числе с учетом международной обстановки, миграционных процессов для выявления новых каналов незаконной миграции из третьих государств и др.

Указом Президента Республики Беларусь от 26 марта 2007 г. № 135 утверждена Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 годы¹, которая предусматривает реализацию системы мер социально-экономического, правового, организационного характера, направленных на повышение качества жизни семей с детьми; реализацию комплекса мер по улучшению репродуктивного здоровья населения, охране здоровья матери и ребенка; снижению заболеваемости и смертности за счет мероприятий по формированию здорового образа жизни и устранения влияния неблагоприятных факторов среды обитания; ежегодное поэтапное снижение смертности населения от всех причин с выходом к 2011 г. на уровень 8 % в год; оптимизацию внутренних и внешних миграционных потоков.

Одной из подпрограмм данной Национальной программы является «Оптимизация миграционных процессов», предмет регулирования которой — внутренние и внешние миграционные потоки на территории государства.

Выполнение мероприятий данной подпрограммы позволит создать предпосылки для оптимизации миграционных потоков с учетом интересов республики и обеспечения эффективной системы их управления.

МВД является одним из основных разработчиков, заказчиком и координатором программы. В соответствии с программой задачами МВД являются обеспечение оформления в упрощенном порядке документов для въезда на постоянное проживание в Республику Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имеют основания для приобретения гражданства Республики Беларусь, а также белорусов и лиц, идентифицирующих себя как белорусы, разработка комплекса мер по возвращению в Республику Бела-

¹ Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 годы: Указ Президента Респ. Беларусь от 26 марта 2007 г. № 135 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

русь высококвалифицированных специалистов и перспективных научных работников, длительное время работавших за границей по контракту, предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства информации о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь и о порядке приобретения гражданства Республики Беларусь, усиление контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих иностранную рабочую силу.

В настоящее время усилия органов внутренних дел нацелены прежде всего на эффективную реализацию действующего законодательства во взаимодействии с государственными органами Республики Беларусь (министерствами иностранных дел, здравоохранения, труда и социальной защиты, юстиции, образования, комитетом государственной безопасности, пограничной службой и др.) и соответствующими органами иностранных государств, общественными и международными организациями.