

# **МИГРАЦИЯ, ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ И БЕЗГРАЖДАНСТВО**

**Пособие по вопросам беженцев**



**МИНСК**

**ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЧЕТЫРЕ ЧЕТВЕРТИ»**

**2020**

УДК [325.1+342.7-054.7](476)  
ББК 66.3(4Бел)  
М57

Авторы:

А. В. Селиванов (главы 1, 2, введение), А. И. Федорако (главы 1, 3.1, 4, 7),  
А. Е. Сытенков (главы 3.2, 7), И. И. Коваль (главы 3.2, 7),  
Н. В. Карканица (глава 5.1), С. М. Касинский (глава 5.2),  
Т. М. Михалёва (глава 6)

Рецензенты:

советник по правовым вопросам Представительства Управления Верховного комиссара  
ООН по делам беженцев в Республике Беларусь Т. А. Солодков;  
д-р ист. наук, проф. В. В. Фрольцов; канд. юрид. наук, доц. И. Л. Федчук

Настоящая публикация подготовлена  
Международным общественным объединением  
по научно-исследовательским и информационно-образовательным  
программам «Развитие» в рамках совместного проекта  
с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев



Международное общественное объединение  
по научно-исследовательским и информационно-образовательным  
программам «Развитие»

*e-mail: [evolutio@evolutio.info](mailto:evolutio@evolutio.info), Internet: <http://www.evolutio.info/>*

*Мнения, выраженные в настоящей публикации, могут не совпадать  
с мнением УВКБ ООН.*

**Миграция**, вынужденная миграция и безгражданство : пособие по вопро-  
М57 сам беженцев / А. В. Селиванов [и др.]. — Минск : Четыре четверти, 2020. — 200 с.  
ISBN 978-985-581-370-6.

В пособии дается характеристика миграции населения, рассматриваются междуна-  
родные стандарты и национальное законодательство, компетенция органов внутренних  
дел и пограничной службы в сфере миграции, убежища и безгражданства, а также право-  
вые механизмы защиты прав беженцев, процесс формирования международной системы  
защиты беженцев и ее значение для Республики Беларусь.

Рассчитано на студентов и магистрантов белорусских вузов, курсантов Академии  
Министерства внутренних дел, Института пограничной службы Республики Беларусь,  
аспирантов, преподавателей и практических работников, занимающихся вопросами ми-  
грации, убежища и безгражданства.

УДК [325.1+342.7-054.7](476)  
ББК 66.3(4Бел)

ISBN 978-985-581-370-6

© Оформление. ОДО «Издательство  
«Четыре четверти»», 2020

# Введение

Перемещение больших масс населения стало характерной чертой прошлого столетия. Несмотря на то, что миграционные процессы происходят с древних времен, потрясения XX в. вызвали наибольшие потоки лиц, вынужденных покинуть страны своего происхождения.

Миграция оказывает серьезное влияние на социально-экономическое развитие государств, демографические процессы в них. Она обостряет вопросы безопасности и создает сложные гуманитарные проблемы.

Именно поэтому и международное сообщество, и отдельные государства стали уделять больше внимания вынужденной миграции. Термин «вынужденная миграция» используется для характеристики потоков людей, когда присутствует элемент принуждения, в том числе угроза жизни человека. Вынужденными мигрантами являются беженцы, внутренне перемещенные лица, лица, перемещенные из-за природных или экологических катастроф, и т.п. В последней четверти XX в. международное сообщество обратило особое внимание на лиц без гражданства и феномен безгражданства в целом. Указанные категории людей нуждаются в международной помощи и защите, вследствие чего особое внимание уделяется гуманитарной составляющей данной проблемы.

Такой геополитический катаклизм, как распад Советского Союза, создал социально-экономическую нестабильность и вызвал межэтнические конфликты на территории не только новых независимых государств, но и в ряде стран дальнего зарубежья. Результатом стало появление крупных миграционных потоков, в том числе и беженцев. Во втором десятилетии XXI в. значительно увеличилась интенсивность миграционных процессов. Это было вызвано, главным образом, событиями «арабской весны». В этой новой геополитической реальности вопросы вынужденной миграции приобрели еще большее значение для страны и всего региона.

В настоящее время от 10 до 12 млн человек по всему миру являются лицами без гражданства. Это люди, не имеющие гражданской принадлежности и, соответственно, не пользующиеся защитой какого-либо государства. Теоретически, их просто не существует.

В 2014 г. УВКБ ООН начало реализацию 10-летней кампании по ликвидации безгражданства. Ее основными целями являются разрешение основных ситуаций безгражданства, существующих в настоящее

время, предотвращение возникновения новых случаев безгражданства и более эффективная идентификация и защита лиц без гражданства. Эта инициатива рассчитана на тесное взаимодействие между государствами, международными организациями и другими вовлеченными акторами, чтобы таким образом обеспечить комплексный подход к решению проблем, связанных с безгражданством, и в наибольшей степени гарантировать устойчивость достигнутых результатов.

Пособие адресовано в первую очередь студентам и курсантам высших учебных заведений Республики Беларусь. Его целью является углубленное изучение различных проблем, связанных с вопросами вынужденной миграции и безгражданства в целом, в новых условиях, которые оказывают влияние на обстановку не только в Беларуси, но и в Европе, во всем мире. Материалы помогут читателям получить знания о миграционной политике и тенденциях международной миграции, которые оказывают влияние на деятельность УВКБ ООН по защите беженцев и лиц без гражданства, в том числе по совершенствованию и гармонизации соответствующего законодательства и правоприменительных практик. Книга позволит лучше понять сущность миграции; увидеть, насколько важно иметь хорошо управляемые системы защиты, которые гарантируют соблюдение прав человека.

Кроме того, в издании авторы на основании норм международного права и национального законодательства показали механизмы, касающиеся вопросов, связанных с предоставлением защиты в Республике Беларусь, а также деятельность органов государственной власти и международных организаций в этой сфере.

Пособие составлено с учетом последних изменений законодательства Республики Беларусь, что является необходимым условием точного и ясного понимания нормативных правовых актов, повышения юридической и гуманитарной культуры граждан. Вместе с тем в пособии предлагаются варианты применения правовых знаний на практике, а также механизмы, используемые государственными органами.

# Глава 1

---

## Миграция населения: общая характеристика

1. Общие сведения по миграции населения. Современные тенденции международной миграции.
2. Определения понятий в сфере миграции, классификация миграции.
3. Причины и условия формирования миграционных потоков населения, последствия миграции населения.
4. Миграционные процессы на территории Республики Беларусь и их влияние на Республику Беларусь.
5. Цели государственной миграционной политики Республики Беларусь.

Человечество с момента своего появления находится в постоянном движении: естественном (люди рождаются, стареют, умирают), социальном (меняют свой социальный статус, профессии, сферу деятельности и т.д.), миграционном (совершают пространственные перемещения). Именно благодаря миграции произошло расселение людей со своей прародины в Восточной Африке по всему миру. Облик современного мира является иллюстрацией результатов миграционных процессов.

Миграция населения в XXI в. приобрела огромные масштабы. По оценкам, данным в *Мировом докладе о миграции 2020 г.*, количество международных мигрантов составляет 272 млн человек (3,5% населения планеты). Если бы все международные мигранты создали собственную страну, то по населению она занимала бы четвертое место в мире.

Международная миграция вносит важный вклад в рост численности населения во многих частях мира. С 2000-го по 2015 г. миграция обеспечила рост населения на 42% в Северной Америке и на 31% в Океании. Около трех четвертей (74%) всех международных мигрантов были в трудоспособном возрасте (от 20 до 64 лет). Соответственно, приток мигрантов снижает коэффициент иждивенцев, т.е. число детей и пожилых людей по сравнению с числом лиц трудоспособного возраста. В 2019 г. женщины составляли 48% международных мигрантов.

Индия остается крупнейшей страной происхождения международных мигрантов, проживающих за границей (17,5 млн, за которыми следуют

Мексика и Китай (11,8 млн и 10,7 млн соответственно). Главной страной назначения являются США (50,7 млн международных мигрантов).

Число трудящихся мигрантов несколько снизилось в странах с высоким уровнем дохода при одновременном росте в другом месте. Так, в период с 2013-го по 2017 г. в странах с высоким уровнем дохода наблюдалось небольшое сокращение трудовых мигрантов со 112,3 млн до 111,2 млн а в странах с уровнем дохода выше среднего увеличение (с 17,5 млн до 30,5 млн).

Международные денежные переводы увеличились до 689 млрд долл. США в 2018 г.: 3 крупнейших получателя денежных переводов — Индия (78,6 млрд долл. США), Китай (67,4 млрд долл. США) и Мексика (35,7 млрд долл. США). США остались главной страной, отправляющей денежные переводы (68,0 млрд долл. США), затем — Объединенные Арабские Эмираты (44,4 млрд долл. США) и Саудовская Аравия (36,1 млрд долл. США).

Численность беженцев в мире составила 25,9 млн человек: 20,4 млн беженцев находились под мандатом Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и 5,5 млн беженцев в соответствии с мандатом Ближневосточного агентства помощи и работ (БАПОР). Около половины беженцев моложе 18 лет.

Число внутренне перемещенных лиц из-за насилия и конфликтов достигло 41,3 млн человек. Сирийская Арабская Республика имела наибольшее число перемещенных лиц (6,1 млн человек), за ней следуют Колумбия (5,8 млн) и Демократическая Республика Конго (3,1 млн). При этом Сирия является крупнейшей страной исхода беженцев — 6,7 млн человек, затем идут Афганистан (2,7 млн) и Южный Судан (2,3 млн).

Подтвержденное количество лиц без гражданства в мире в 2019 г. составило 3,9 млн, но оценочно их число может достигать 10–12 млн.

Наибольшее количество лиц без гражданства (около 906 000) зафиксировано в Бангладеш, Кот-д’Ивуар (692 000) и Мьянме (620 000).

В 2017 г. две трети всех международных мигрантов проживали в двадцати странах, а половина всех международных мигрантов проживала всего в десяти странах. Наибольшее число международных мигрантов (51 млн) насчитывается в США, Германия — государство номер 2 по численности мигрантов в мире (13,1 млн). За ними следуют Саудовская Аравия, Российская Федерация и Великобритания.

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 об-

щества. Поэтому миграция населения — предмет изучения многих наук: географии, социологии, демографии, экономики, юриспруденции и др. Географы изучают миграцию населения 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, переселение. Однако понятия «перемещение» и «переселение» не являются идентичными и имеют разный смысл. Следует отметить, что и в научной среде нет единого взгляда на содержание данного понятия. Еще в 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». В. А. Ионцев в своей работе «Международная миграция населения: теория и история изучения» насчитал 36 определений «миграции населения» в отечественной и 27 в зарубежной литературе.

Отметим, что в 2005 г. в своей публикации Международная организация по миграции определила миграцию как «перемещение людей за пределы их обычного места жительства либо через международно признанную границу государства, либо внутри страны».

Встречающиеся в научно-исследовательской литературе определения миграции населения А. У. Хомра попытался объединить в три группы:

а) самое широкое — тождественно понятию «подвижность», при этом подходе миграция населения это отраслевое, территориальное, профессиональное и социальное перераспределение;

б) широкое, представляющее миграцию как совокупность механических, профессиональных и отраслевых перемещений;

в) определение, в котором под миграцией населения понимается любое пространственное перемещение.

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

Первая группа определений смешивает 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 определений миграции 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 включает производственную миграцию (внутриотраслевую и межотраслевую), а также образовательную и профессиональную миграцию (характеризующие переход из одной образовательной или профессиональной группы в другую), и выводит обобщающее все формы миграции понятие «социальная миграция».

Наиболее распространенной и признаваемой большинством исследователей группой определений миграции населения является отнесение к ней только территориальных перемещений населения. Кроме того, следует иметь в виду, что и территориальные передвижения могут быть межпоселенными и внутриселенными, при этом только межпоселенные можно отнести к миграциям. Территориальные перемещения весьма разнообразны и различаются в зависимости от расстояния передвижения, от статуса объектов, между которыми происходят перемещения, от сроков и целей перемещения. Даже подразумевая под миграцией территориальные передвижения населения, в термин «миграция населения» различные исследователи вкладывают самый разнообразный смысл. Не случайно и в отечественной, и в зарубежной литературе появилось множество различных «прилагательных», конкретизирующих это понятие: сезонная, маятниковая, безвозвратная, временная, челночная, постоянная, экономическая, вынужденная, добровольная, экологическая, трудовая, городская, сельская, внешняя, международная, внутренняя и т.д.

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 насе-



ленных пунктов в другие, ежедневные поездки на работу и учебу, поездки в отпуск и др.

Во-вторых, в миграцию включают пространственное перемещение 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 перераспределению.

Исходя из первого подхода, пространственным движением населения является 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. Большинство исследователей исходит из второго подхода, в соответствии с которым они 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 определяет миграцию населения в широком смысле слова как совокупность всяких перемещений людей в пространстве, а в узком смысле слова как совокупность переселений людей, т.е. таких их перемещений по территории, которые неразрывно связаны со сменой места жительства на относительно продолжительный срок.

По мнению Л. Л. Рыбаковского, миграция в широком смысле слова охватывает четыре вида перемещений: безвозвратные, сезонные, маятниковые и эпизодические, а в узком смысле представляет собой законченный вид территориального перемещения, завершающийся сменой постоянного места жительства. Авторы «Миграциологии» М. Б. Денисенко, В. А. Ионцев, Б. С. Хорев считают, что миграция населения в узком смысле слова — это безвозвратная форма межпоселенного движения населения (переселение), а в широком — переселение, маятниковая и сезонная миграция.

Не проясняет позицию относительно содержания понятия «миграция» и законодательство. Как показывает его изучение, и, в частности, анализ законодательства государств-участников СНГ понятие «миграция», во-первых, не нашла в нем широкого отражения, во-вторых, и в тех немногочисленных случаях, когда оно используется, законодатель по-разному подходит к раскрытию его содержания и сущности. Подтверждением вышесказанному может служить тот факт, что из 21 законодательного акта, принятых в странах СНГ в данной сфере, понятие «миграция» дается лишь в 5 законах. По нашему мнению, это связано, прежде всего, со сложным системным характером миграции населения как социального и правового явления, отличающегося чрезвычайным разнообразием форм проявления.

Следует обратить внимание, что в действующем законодательстве Республики Беларусь, несмотря на широкое использование, не дается определение таким понятиям, как «миграция населения», «международная (внешняя) миграция населения», «мигрант», «незаконная миграция», «незаконный мигрант». Лишь содержание таких понятий, как «внешняя трудовая миграция» и «вынужденная миграция» раскрывается в Законах Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» и «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь».

В настоящее время весьма актуальным является вопрос разработки и законодательного закрепления вышеуказанных понятий. Это важно не только с теоретической точки зрения, но и с практической, так как позволило бы обеспечить единый подход как к учету, так и управляющему воздействию на различные категории мигрантов. Полагаем, что в первую очередь необходимо определить, что же такое международная (внешняя) миграция. Считаем, что «международная миграция населения — это территориальные перемещения людей через государственные границы государств независимо от целей, причин, времени и дальности данных перемещений, которые приводят как к изменению места их постоянного или временного пребывания, так и правового статуса».

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

Например, А. У. Хомра, положив в основу классификации форм миграции цели выезда, выделяет миграции производственные и непроизводственные. Производственные миграции, в свою очередь, связаны с работой в промышленности, сельском, лесном хозяйствах 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 форму миграции населения. А. У. Хомра также различает миграцию между: 1) селами, 2) городами и селами, 3) городами. Разделяет миграцию трудовых ресурсов на внутриотраслевую, межотраслевую, между сферами народного хозяйства. Также считает, что существуют самопроизвольные и несамостоятельные, добровольные и вынужденные, организованные и неорганизованные формы миграции населения.

Попытки классифицировать миграцию населения предпринимали и другие ученые. Так, 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 как внутри страны, так и между странами, они выделяют два основных типа миграции населения: международную (межгосударственную, внешнюю) и внутреннюю (внутригосударственную). В международной миграции выделяют иммиграцию и эмиграцию. Иммиграция (от лат. *immigro* — вселяюсь) — въезд в страну иностранцев с целью постоянного в ней проживания или длительного пребывания и, как правило, получения гражданства. Эмиграция (от лат. *emigre* — выселяюсь, переселяюсь) — выезд из одной страны в другую на постоянное проживание (иногда на неопределенно длительное время), проживание, как правило, с изменением гражданства. Основными видами миграции они считают: переселение (безвозвратная, стационарная миграция), сезонная и маятниковая. По форме разделяют организованные и неорганизованные миграции. 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 данную классификацию исчерпывающей, так как в ней не учтены другие существенные критерии дифференциации миграции населения. Например, причины, мотивы миграционных перемещений, законность таких перемещений и др.

Так, 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, найти достойную работу и т.п. К экономической относятся трудовая и челночная миграция. Отличаются они тем, что при трудовой миграции мигрант «продает» свой труд в государстве въезда, а челноки в иностранном государстве лишь приобретают товар, который продают на родине. В свою очередь, трудовая миграция подразделяется на миграцию низкоквалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы. Международная трудовая миграция играет все возрастающую роль в общем потоке международных мировых 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 XX в. в мире насчитывалось в общей сложности не менее 120 млн человек легальных трудовых мигрантов и членов их семей. Политическая миграция происходит из-за различного рода преследований, а также чрезвычайных ситуаций политического характера (войны, революции, вооруженные столкновения, политические депортации и т.п.). Экологическая миграция вызывается катастрофическим состоянием окружающей среды отдельных регионов Земли (наводнения, опустынивание, экологические катастрофы антропогенного характера: радиационное заражение территории и т.п.). Родственная — это миграция по семейным обстоятельствам. Она связана, как правило, с воссоединением семей. Рекреационная миграция — это территориальные перемещения в целях отдыха или туризма. Этническая — это территориальные перемещения отдельных народов, этнических групп как на свою историческую родину (переезд немцев в ФРГ, евреев в Израиль), так и выселение с нажитых земель (крымских татар, чеченского народа во времена СССР и т.д.).

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 миграцию. Добровольная — это перемещение людей в пространстве по собственной воле. При вынужденной миграции перемещение осуществляется в силу чрезвычайных обстоятельств, угро-

жающих жизни или здоровью человека. Непосредственными причинами вынужденной миграции являются индивидуальное преследование, войны, всеобщее насилие, серьезные нарушения прав человека, пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания и т.п.

С точки зрения соблюдения требований миграционного законодательства миграция может быть законная и незаконная. Несмотря на активное использование данного термина в международном праве и национальном законодательстве нет его четкого, однозначного определения. Считаем, что «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 уровне для обозначения людей, которые въезжают в страну или находятся в ней без соответствующего разрешения властей. Их именуют по-разному: незаконными мигрантами, нелегальными мигрантами, мигрантами с незаконным статусом, лицами с неурегулированным статусом и др. На международном уровне были попытки выработать единый термин данной категории лиц. Так, на Международной конференции по народонаселению и развитию в 1994 г. предложено использовать термин «лица без документов». Однако его нельзя считать удачным, так как незаконным может стать мигрант, который въехал с соблюдением всех требований законодательства (например, имея национальный паспорт, въездную визу и т.д.), но не выехал из страны по истечении разрешенного срока на пребывание. На Международном симпозиуме по миграции в Бангкоке 1999 г. рекомендован к использованию термин «лицо с неурегулированным статусом». Данный термин более точно определяет правовое положение данной категории лиц.

В соответствии со статьей 1 Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией «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 в соответствии с вышеназванным Соглашением граждане государств-участников СНГ, въехавшие или выехавшие

с территории Республики Беларусь с нарушением установленных правил, не подпадают под понятие «незаконные мигранты». Считаем это необоснованным, так как, например, нельзя признать законным мигрантом гражданина государства-участника СНГ, въехавшего в Республику Беларусь без национального паспорта или документа его заменяющего, либо пересекающего Государственную границу вне пунктов пропуска (при их наличии). Иногда ошибочно незаконными мигрантами считаются также лица, которые находятся в стране законно, однако занимаются незаконной (нелегальной) трудовой деятельностью.

Данный термин используется и в законодательстве Республики Беларусь. Например, согласно Указа Президента Республики Беларусь № 575 от 9 ноября 2010 г. «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» одним из основных внешних источников угроз национальной безопасности в демографической сфере является рост потока незаконных мигрантов в Беларусь или через ее территорию.

Отметим, что в последнее время на международном уровне стал рассматриваться термин «нерегулярный мигрант». Нерегулярный мигрант — это лицо, которое вследствие незаконного въезда или истечения срока действия его/ее визы не имеет законного статуса в транзитной или принимающей стране. Термин применим к мигрантам, нарушающим правила въезда в страну, а также к любому другому лицу, не имеющему права дальнейшего пребывания в принимающей стране (тайный/незаконный/недокументированный мигрант или мигрант, пребывающий с нарушением законодательства).

Ни в одной стране мира нет точных данных о находящихся незаконных мигрантах, так как они избегают каких-либо учетов ввиду возможного применения к ним мер принуждения.

Незаконная миграция осуществляется в различных формах. Небольшая часть незаконной миграции носит неорганизованный характер. Однако, в основном, незаконная миграция контролируется организованной преступностью. Незаконный ввоз мигрантов является международным преступным бизнесом с высокой прибылью и малым риском, занимает третье место по своей 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. долл. США. За переправку нелегалов из Афганистана, Вьетнама, Индии и др. стран Азии в Европу посредники получают около 4–5 тыс. долл. США.

Незаконная миграция представляет серьезную угрозу национальной безопасности государства. Она способствует проникновению в государства 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 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 бизнеса по незаконному ввозу мигрантов и в другие виды преступной деятельности. Зачастую незаконные мигранты, не располагающие необходимыми суммами для оплаты услуг контрабандистов, становятся наркокурьерами либо подвергаются трудовой эксплуатации.

Особенностью современной международной миграции является высокий уровень незаконной миграции. Это связано как с действием выталкивающих факторов в странах происхождения мигрантов (бедность, безработица, кризисы, и т.д.) и притягивающих в странах назначения (более высокий уровень оплаты труда, возможности трудоустройства, безопасность и т.д.), так и тем, что 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 силой.

Следует обратить внимание, что между различными видами территориальных перемещений не существует абсолютной обособленности,



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

Миграция населения совершается под воздействием целого ряда причин и факторов, имеющих сложный и многообразный характер.

Эти факторы можно разделить на несколько групп:

1) объективные:

а) 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.п.;

б) 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.;

в) информационные: высокий уровень информационных технологий, Интернет, СМИ;

г) коммуникативные факторы: развитость транспортного сообщения между странами, снижение затрат на транспорт и связь;

2) субъективные:

а) психологические установки, ценностные ориентации;



б) наличие потребностей: стремление трудоустроиться, улучшить свое материальное состояние, стремление к самореализации, познакомиться с миром, повысить уровень образования, воссоединение семьи и т.п.) и невозможность их удовлетворения не мигрируя;

в) 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 принятие решения о миграции. 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 ООН более 700 млн человек живет в условиях крайней нищеты, страдают от недостатка воды и пищи. Особенно эта проблема актуальна для развивающихся стран. Подавляющее большинство людей, существующих менее чем на 1,9 долл. США в день, проживают в двух регионах — Южной Азии и Африке к югу от Сахары.

Активизируют миграцию и факторы чрезвычайной характера. Конфликты, насилие, нарушения прав человека привели к массовому перемещению людей как в пределах своих стран, так и за рубеж. По причине конфликтов в таких странах, как Ирак, Нигерия, Пакистан, Южный Судан, Демократическая Республика Конго, Сирийская Арабская Республика и Украина.

Здесь следует остановиться на нескольких важных определениях.

Беженец — это человек, который «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» (Конвенция о статусе беженцев 1951 г.).

Внутренне перемещенные лица — это те же самые беженцы, которые не пересекли международно признанную границу.

Лицо без гражданства (апатрид) — лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона (Конвенция о статусе апатридов 1954 г.). Человек без гражданства не имеет прав, присущих

гражданину: дипломатической защиты от государства, неотъемлемого права пребывания в стране проживания и права на возвращение.

Интенсивные миграционные процессы стали одним из важнейших факторов, влияющих на национальную безопасность, политику, экономическое развитие, этнокультурный состав населения и демографическую ситуацию практически всех государств мира. Миграция населения влечет наступление различных последствий, как положительных, так и отрицательных.

Положительными последствиями для мигрантов являются: получение более высокого дохода, чем на родине, что позволяет им поддерживать семью на родине, новых профессиональных знаний и навыков, знакомство с миром, расширение кругозора. Для принимающей страны — удовлетворение потребностей экономики и непроизводственной сферы в дешевой рабочей силе, в том числе заполнение вакансий на тяжелых, грязных, вредных, непрестижных работах. Привлечение трудовых мигрантов позволяет развивать производство, увеличивать валовой внутренний продукт, обеспечить высокую конкурентоспособность предприятий ввиду сравнительно более низкой стоимости рабочей силы. Многие исследователи отмечают, что принимающие мигрантов страны получают «чистую прибыль». Таким образом, мигрант отдает принимающей стране больше, чем получает в виде социальных благ. Миграция является также важным источником восполнения потерь населения развитых стран. Что касается стран происхождения мигрантов, то в результате миграции происходит снижение демографического давления и уровня безработицы, уменьшаются социальные издержки, а поступления денежных переводов позволяет повысить благосостояние населения и т.п. Международная миграция населения, по мнению В. А. Ионцева, с одной стороны, выступает одним из факторов улучшения здоровья населения мира, что достигается в результате «перемешивания» наций и народностей, улучшающего таким образом генетический фонд всего человечества. С другой стороны, именно миграция способствует «распространению» ряда опасных заболеваний, таких, например, как СПИД, гепатит и др.

Кроме того, в странах назначения в местах большой концентрации мигрантов отмечаются случаи роста социальной и национальной напряженности, обострения конкуренции на рынках труда, уменьшения заработной платы местных работников. Массовое привлечение низкоквалифицированной иностранной рабочей силы может сдерживать процесс технической модернизации экономики.

Также негативными моментами миграционных процессов являются направленность иммиграционных потоков на отдельные регионы государств в соответствии с устремлениями иностранцев без учета национальных интересов самих государств, что вызывает усиление нагрузки на региональные сферы социального обслуживания населения; накопление в отдельных регионах значительного количества незаконных мигрантов, не имеющих работу и решающих свои материальные проблемы путем совершения противоправных деяний либо ведущих маргинальный образ жизни; формирование закрытых этнических сообществ, невосприимчивых к правовым, культурным и поведенческим традициям коренного населения и др.

Для стран происхождения актуальна проблема выезда высококвалифицированных кадров (так называемая проблема «утечки умов»), приводящая к дефициту специалистов в различных сферах, что сказывается на экономическом развитии «отдающих» государств, медицинском обслуживании населения и т.д.

С момента обретения независимости и начала проведения политики открытости Республика Беларусь была вовлечена в активные миграционные процессы, которые в настоящее время 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. Так, абсолютная убыль населения за 1993–2010 гг. составила свыше 750 тыс. человек.

Основной причиной сокращения числа жителей Беларуси стала естественная убыль населения (т.е. смертность превышала рождаемость). Существенным резервом восполнения потерь человеческих ресурсов является миграция. Миграционная ситуация в Республике Беларусь характеризуется наличием двух разнонаправленных миграционных процессов — въезд и выезд из страны. Сальдо международной миграции (разница между численностью въехавших и выехавших) является положительным с 1991 г. Например, в 2016 г. миграционный прирост составил 7 940 человек. В то же время естественная убыль населения страны — 1 600 человек. То есть благодаря миграции численность населения Республики Беларусь увеличилась в 2016 г. более чем на 6 тыс. человек.

В органах внутренних дел в 2019 г. зарегистрировано более 94 тыс. временно пребывающих иностранцев, в гостиницах — свыше 1,1 млн иностранцев, разрешения на временное проживание получили свыше 67 тыс. человек, а на постоянное проживание — свыше 8 тыс. На 1 января 2020 г. в республике постоянно проживало свыше 173 тыс. иностранных граждан

и лиц без гражданства, более 56 тыс. имело разрешение на временное проживание.

Миграционная политика Республики Беларусь направлена на регулирование миграционных потоков в интересах социально-экономического и демографического развития страны, с учетом социально-экономических условий и демографической структуры ее отдельных регионов, защите национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, стимулирование сокращения эмиграционного оттока научно-технического, интеллектуального и творческого потенциала из Республики Беларусь, интеграцию мигрантов в белорусский социум, преодоление негативных последствий незаконной миграции.

Для достижения целей миграционной политики был принят ряд законов, указов Президента Республики Беларусь, постановлений правительства. В результате реализации государственных миграционных программ, Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы создан механизм привлечения мигрантов, основанный на избирательном подходе с учетом связей с Республикой Беларусь, инвестиционного и образовательного потенциала; обеспечена финансовая поддержка иностранным специалистам и их семьям при переезде и в период обустройства.

Главными задачами Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы в сфере миграции являются: управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны, а также возвращения соотечественников, совершенствование системы выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции, интеграции иностранцев, совершенствование порядка привлечения иностранных специалистов в Республику Беларусь, а также противодействие нелегальной миграции. Для решения данных задач необходимо осуществить ряд мероприятий: привлекать иностранцев для осуществления трудовой деятельности и постоянного проживания преимущественно в районы, наиболее нуждающиеся в трудовых ресурсах; осуществлять частичную компенсацию расходов на переезд в Республику Беларусь и первоначальное обустройство иностранцам, получившим разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь в качестве работников и специалистов; разработать комплекс правовых мер, направленных на закрепление иностранных специалистов, получивших частичную компенсацию, в организациях трудоустройства, упрощенный механизм привлечения высококвалифицированных специалистов,

мероприятия по сокращению оттока образованной молодежи из страны, в том числе иностранцев; изучить возможность выработки упрощенного механизма получения соотечественниками, проживающими за рубежом, разрешения на временное и постоянное проживание в Республике Беларусь; провести анализ необходимости корректировки законодательства о гражданстве Республики Беларусь с учетом развития демографической ситуации; заключить соглашения о реадмиссии с Европейским союзом, другими странами; проработать вопрос о строительстве центра временного содержания иностранцев, подлежащих реадмиссии; разработать комплекс интеграционных мер для иностранцев, в том числе беженцев, по их адаптации в белорусское общество; провести информационно-разъяснительную работу среди населения страны, белорусов зарубежья по вопросам правового положения иностранцев и др. В результате реализации данных мер в 2020 г. миграционный прирост планируется в размере 70 тыс. человек.

## Рекомендуемая литература и источники

1. Глоссарий терминов в области миграции: серия Международное миграционное право № 2 / отв. ред. П. Перрушу. — Geneva : International Migration Law series № 34. — Женева : MOM, 2005.
2. Денисенко, М. Б. Миграциология / М. Б. Денисенко, В. А. Ионцев, Б. С. Хорев. — М. : Изд-во МГУ, 1989. — 96 с.
3. Ивахнюк, И. В. Международная трудовая миграция : учеб. пособие / И. В. Ивахнюк. — М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. — 286 с.
4. Ионцев, В. А. Международная миграция: теория и история изучения / В. А. Ионцев. — М. : Диалог-МГУ, 1999. — 370 с.
5. Курман, М. В. Актуальные проблемы демографии / М. В. Курман. — М. : Статистика, 1976. — 220 с.
6. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by>.
7. Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 14 марта 2016 г., № 200 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
8. Переведенцев, В. И. Методы изучения миграции населения / В. И. Переведенцев. — М. : Наука, 1975. — 232 с.
9. Попова, А. Х. Методологические особенности изучения миграции населения : учеб. пособие / А. Х. Попова, Ф. Х. Абаева, В. Н. Чапек. — Орджоникидзе : РИО ООГУ, 1986. — 30 с.

10. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. — Вена : MOM, МОТ, ОБСЕ, 2006. — 280 с.
11. Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л. Л. Рыбаковский. — М. : Наука, 1987. — 200 с.
12. Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения : учеб. пособие для вузов / Л. Л. Рыбаковский. — М. : Юррайт, 2019. — 462 с.
13. Хомра, А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. — Киев : Наукова думка, 1979. — 148 с.
14. Юдина, Т. Н. Миграция : словарь основных терминов / Т. Н. Юдина. — М. : Изд-во РГСУ, 2007. — 472 с.
15. Glossary on Migration: International Migration Law series № 34. — Geneva : IOM, 2019.
16. United Nations High Commissioner for Refugees [Electronic resource]. — Mode of access: <https://www.unhcr.org>.
17. World Migration Report 2020. — Geneva : IOM, 2019.

## Глава 2

---

# Формирование и эволюция международной системы защиты беженцев

1. *Потоки беженцев в XXI в.*
2. *Защита беженцев в рамках Лиги Наций.*
3. *Формирование современной международной системы защиты беженцев.*
4. *Роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.*
5. *Защита беженцев в XXI в.*

История проблемы беженцев берет начало с древнейших времен. Существует масса примеров, свидетельствующих о появлении потоков беженцев в результате опустошительных войн, изменения политических ситуаций в странах, а также частых эпидемий различных заболеваний.

Однако наиболее острой проблема беженцев стала в XX в. Первая мировая война и ее разрушительные последствия оставили в наследство 1,5 млн беженцев и перемещенных лиц, разбросанных в целом ряде стран. В 1930-е гг. международное сообщество столкнулось с проблемой массового бегства людей из фашистской Германии.

Всего с начала Первой мировой войны и по 1939 г. из-за многочисленных вооруженных конфликтов и политических противоречий, преимущественно в Европе, оторванными от родных мест оказались более 5 млн человек (в основном русские, греки, турки, армяне, евреи).

Огромные перемещения населения вызвала и Вторая мировая война. По оценкам, в мае 1945 г. в Европе насчитывалось более 40 млн перемещенных лиц, не считая немцев, которые бежали от наступления советских войск. Многие находились в расположенных в Западной Европе лагерях для беженцев, которые правительства рассматривали, как нежелательное экономическое бремя и потенциальный источник социальных неурядиц. Кроме того, в Германии находились 11,3 млн лиц, угнанных на принудительные работы.

В конце 1950-х — 1960-е гг. Европа перестала быть источником потоков беженцев. В период крушения колониальных империй эпидемия кризисов с беженцами переместилась из Европы в Африку. Так,

в результате первого послевоенного кризиса — войны за независимость Алжира (1954–1962) — более 250 тыс. беженцев из числа коренного населения, в основном женщин и детей, бежали в Марокко и Тунис. Кроме того, более 1 млн европейских поселенцев были вынуждены покинуть Алжир.

В странах, освободившихся от колониального господства и получивших независимость, постоянно возникали вооруженные конфликты, этнические столкновения и войны. В результате этих событий миллионы людей были вынуждены уйти из родных мест. Многие из них переместились в соседние страны, экономическое и политическое положение которых характеризовалось нестабильностью и отсталостью. К сожалению, проблема беженцев, возникшая в 1960-е гг. на африканском континенте, не решена до сих пор. Там постоянно возникают новые очаги вооруженных конфликтов на религиозной, этнической и социально-экономической почве, а стратегия «догоняющего развития» продемонстрировала свою несостоятельность.

В конце 1970-х — начале 1980-х гг. начали происходить многочисленные крупномасштабные перемещения беженцев на территории стран Африканского Рога. Многие жители Эфиопии искали убежища в Судане, Сомали и Джибути, а большое число суданцев и сомалийцев — в Эфиопии. Конфликты в 1980–1990-е гг. в Анголе, Бурунди, Руанде, Сьерра-Леоне, Либерии и других странах африканского континента вызвали миллионные потоки беженцев не только в соседние страны, но и в государства Европы и Америки. Часть граждан этих стран попала и в Беларусь.

Ввод советских войск в Афганистан в 1979 г. вынудил более 6 млн граждан этой страны искать убежища в Иране и Пакистане.

Почти через 60 лет после образования Израиля проблема палестинских беженцев продолжает доминировать в политической жизни Ближнего Востока. Многие палестинцы дважды снимались со своих мест: сначала в результате создания Израиля в 1948 г., а затем в результате конфликтов Израиля с соседними арабскими государствами и оккупации западного берега реки Иордан в 1967 г. Кроме того, военные действия, развернувшиеся между Израилем и Ливаном в 2006 г., вызвали поток ливанских беженцев.

Конфликты конца 1980-х — начала 1990-х гг. породили новые проблемы беженцев в Европе.

Так, на территории бывшей Югославии в результате этнических конфликтов после окончания всех боевых действий в конце 1995 г.



ориентировочно 1,3 млн человек стали внутренне перемещенными лицами, около 500 тыс. — беженцами в соседних странах, а 700 тыс. человек — беженцами в странах Западной Европы. Из-за кризиса в начале 1998 г. Косово покинули примерно 350 тыс. косовских албанцев. Одновременно албанские боевики изгнали из края около 300 тыс. сербов.

Свержение президента Наджибуллы в начале 1990-х гг. сделало беженцами его сторонников, которые вынуждены были искать убежища, главным образом, на территории бывшего Советского Союза. В дальнейшем число афганских беженцев увеличилось в результате вооруженной борьбы с движением «Талибана».

На территории СССР беженцы и перемещенные лица стали появляться в конце 1980-х гг. как следствие этнонациональных конфликтов. Возникло самое массовое со времени окончания Второй мировой войны перемещение людей. Последние годы существования советской системы сопровождалось, в основном, этническим размежеванием. В конце 80-х — первой половине 90-х гг. XX в. сотни тысяч людей были вынуждены покинуть свои дома из-за межэтнических и сепаратистских конфликтов в Закавказье.

Как известно, обострение ситуации в этом регионе отмечалось еще до распада Советского Союза, когда вооруженные столкновения из-за Нагорного Карабаха заставили около 300 тыс. армян и 340 тыс. азербайджанцев покинуть свои дома. Бегство армян из Азербайджана и, соответственно, азербайджанцев из Армении породило первую волну беженцев. Термином «беженцы» стали называть людей, спасавшихся бегством в другие страны и лиц, перемещенных в пределах своей страны.

Объявление Арменией независимости и последовавший менее чем через два месяца распад Советского Союза привели к эскалации вооруженного конфликта и вызвали дальнейшие массовые перемещения населения. К августу 1993 г. вооруженные силы Нагорного Карабаха и Армении контролировали около 1/5 азербайджанской территории и создали два «коридора», соединявших этот анклав с Арменией.

Лишь в мае 1994 г. достигнута договоренность о прекращении огня. Более полумиллиона азербайджанцев были насильно изгнаны с территории Азербайджана отрядами армянских вооруженных сил Карабаха. Договоренности о прекращении огня соблюдались, но политическое урегулирование достигнуть не удалось. Большинство тех, кто уехал, оставались заложниками конфликта.

Еще одна вспышка межэтнического насилия произошла в июне 1989 г. в узбекской части наиболее конфликтоопасного района Средней Азии — Ферганской долине, откуда местное население изгнало около 60 тыс. турок-месхетинцев, которые были переселены туда сталинским режимом.

Драматические события межэтнических столкновений усиливали в Советском Союзе и за его пределами опасения того, что распад страны даст толчок еще большему разгулу насилия и кровопролитию, породит массовые потоки беженцев и мигрантов.

Причиной массовой вынужденной миграции на территории СССР стали вооруженные конфликты в Абхазской и Южно-Осетинской автономиях Грузии. Так, например, жители Южной Осетии хотели более широкой автономии и объединения с Северной Осетией. Грузинское руководство, учитывая данный факт, а также пророссийскую абхазскую и югоосетинскую позиции, негативно относилось к подобным перспективам.

Значительная часть населения стала беженцами и перемещенными лицами из-за гражданской войны в Таджикистане, начавшейся в мае 1992 г. Конфликт возник из-за политических, этнических и клановых разногласий. В сложившихся условиях за несколько месяцев военных действий примерно 600 тыс. человек были вынуждены оставить свои дома. Из них около 60 тыс. таджиков бежали в Афганистан, в то время как многие этнические русские, узбеки и таджики бежали в другие страны СНГ и за его пределы.

В течение всего этого десятилетия большое число людей, особенно этнических русских, живших за пределами Российской Федерации, стали «иностранцами» в различных частях бывшего Советского Союза. Многие из них переехали в места, где они чувствовали себя в большей безопасности, в надежде на лучшее будущее. Одним из таких мест стала Республика Беларусь.

Таким образом, распад Советского Союза, сопровождаемый обострением межнациональных отношений, вооруженными противостояниями, принятие бывшими республиками СССР — ныне суверенными государствами — ряда законов и законодательных актов, цензов оседлости, ущемляющих гражданские права лиц некоренной национальности, вызвали массовые перемещения населения.

Очередным ключевым событием, вызвавшим массовые перемещения людей, стала так называемая «арабская весна». Основным событием в данном контексте стала дестабилизация ситуация в Сирии в 2011 г. За-

тем случился украинский кризис, после — массовые перемещения граждан Венесуэлы.

Уверенность в том, что именно международное сообщество, а не отдельные правительства или благотворительные организации обязано обеспечивать защиту беженцев и находить решения их проблем, окрепла с созданием Лиги Наций. Ф. Нансен, известный норвежский исследователь Арктики, полагал, что данная организация «даст уникальную возможность установить мир и содействовать возрождению послевоенной Европы». В 1921 г. в целях объединения усилий по оказанию чрезвычайной помощи Лига Наций назначила первого Верховного комиссара по делам беженцев, которым и стал Ф. Нансен. Эту задачу он выполнял вплоть до смерти в 1930 г.

Одной из основных проблем, с которой в начале XX в. сталкивались беженцы, являлось отсутствие международно признанных удостоверений личности. Для ее решения был введен так называемый «паспорт Нансена», который стал прообразом современного проездного документа, выдаваемого беженцам в соответствии с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев. Его введение позволило тысячам людей не только получить действительные документы, удостоверяющие их личность, но также вернуться на родину или поселиться в других странах.

В последующие годы Лига Наций учредила ряд организаций и разработала серию соглашений в целях урегулирования возникающих новых проблем: Соглашение 1926 г. о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г., Соглашение 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев, Конвенция 1933 г. о международном статусе беженцев, Временное соглашение 1936 г. о статусе беженцев, прибывающих из Германии, Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии 1938 г.

Лига дала определение понятия «беженец», применявшегося к конкретным группам населения, которые могли подвергнуться риску в случае возвращения на родину. Необходимо отметить, что определение понятия «беженец», данное в документах Лиги Наций, несмотря на некоторую его ограниченность, стало первым подобным определением в международном праве.

Кроме того, начавшись с разработки удостоверений личности и проездных документов, мероприятия по защите беженцев постепенно становились все более масштабными и стали охватывать широкий круг

вопросов, например, упорядочение личного статуса беженцев, обеспечение их доступа к работе и защита от изгнания из страны.

Организации по вопросам защиты беженцев в первой половине XX в. работали очень короткое время. Так, например, образованное в 1930 г. Международное бюро Нансена по вопросам беженцев просуществовало до 1938 г. В 1933 г. введена должность Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, и аналогичное управление, которое было упразднено в 1938 г. В 1938 г. был учрежден Межправительственный комитет по делам беженцев, имеющий задачу облегчения вынужденной эмиграции из Германии.

Со Второй мировой войны начался и новый этап в международной защите беженцев. Так, в апреле 1943 г. на Бермудской конференции мандат Межправительственного комитета по делам беженцев был пересмотрен и распространен на всех лиц, которые в результате событий в Европе были вынуждены покинуть страну своего проживания из-за опасности для их жизни и свобод по причине их расы, религии или политических убеждений (в дальнейшем указанный комитет был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев (МОБ)).

Образованная в 1945 г., Организация Объединенных Наций признала, что задача оказания помощи беженцам представляет собой международную проблему и сообщество государств должно взять на себя коллективную ответственность за тех людей, которые спасаются от преследования. Так, в 1946 г. на своей первой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, которая заложила основу деятельности ООН по защите беженцев. В ней было подчеркнuto, что ни один беженец или перемещенное лицо, в силу обоснованных опасений не желающее вернуться в страну своей гражданской принадлежности, не может быть к этому принуждено.

Нежелание многих беженцев возвращаться в страны своего происхождения стало одной из главных проблем послевоенного периода. В ООН вопрос о репатриации приобрел статус первоочередного, постоянно вызывая наиболее острые разногласия в Совете Безопасности ООН. Они затрагивали основу идеологических расхождений, разделявших в то время СССР и США. В частности, обсуждались вопросы, должны ли люди иметь право сами выбирать страну проживания, бежать от притеснений и открыто выражать свое мнение.

Осенью 1948 г. к практическим операциям по решению проблем беженцев и перемещенных лиц приступила специально созданная Международная организация по делам беженцев. Однако каждому из таких

людей было необходимо подробнейшим образом указать мотивы и формально обосновать свой отказ от возвращения на родину фактами, которые свидетельствовали о существующей там для них угрозе гонений, связанных с расовой или национальной принадлежностью, религиозными убеждениями, семейными обстоятельствами, либо возражениями политического характера, либо иными признанными МОБ достаточно вескими и не противоречащими принципам ООН обстоятельствами.

СССР, БССР и УССР голосовали в ООН против устава МОБ и в деятельности этой организации не участвовали, считая ее инструментом англо-американской политики, направленной против их интересов. Советские представители в ООН заявляли, что лагеря беженцев и перемещенных лиц на Западе стали центрами антисоветской пропаганды, рассчитанной на задержание там сотен тысяч советских граждан с целью использования их в качестве дешевой рабочей силы. Поэтому позиция стран советского блока, представители которых голосовали против создания МОБ, оставалась неизменно негативной.

Хотя деятельность МОБ ограничивалась оказанием помощи только европейским беженцам, она была первым международным органом, который занимался в комплексе всеми аспектами этой проблемы. Функции организации охватывали репатриацию, установление личности, регистрацию и классификацию, заботу и помощь, правовую и политическую защиту, транспортировку, переселение и обустройство на новом месте. Однако за этими многочисленными функциями скрывалось явное смещение приоритетов в политике — от репатриации к переселению людей из стран, где они нашли убежище, в третьи страны.

Генеральная Ассамблея ООН еще в 1949 г. определила основные принципы действий относительно беженцев: проблема беженцев является международной по своему объему и характеру; окончательное разрешение проблемы беженцев может быть достигнуто только добровольной репатриацией или ассимиляцией в новых странах; будущее таких беженцев и перемещенных лиц должно стать объектом деятельности международного органа, который необходимо было создать.

Позднее МОБ фактически была заменена Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Созданное 14 декабря 1950 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в качестве вспомогательного не-политического и гуманитарного органа системы ООН, Управление получило полномочия на обеспечение международной защиты беженцев и оказание помощи правительствам в поиске долгосрочных решений этой проблемы.

Функции Верховного комиссара, изложенные в Уставе, включили в себя:

- 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 их числа;
- 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 и положения беженцев на их территории, а также соответствующих законов и постановлений;
- поддержание тесного контакта с правительствами и межправительственными организациями;
- сотрудничество с другими организациями, занимающимися вопросами беженцев.

В компетенцию УВКБ ООН вошло оказание помощи любым лицам, которые *«в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства»*.

Хотя это определение, где основной упор был сделан на наличие факта преследований в отношении отдельных лиц, по-прежнему составляет основу мандата УВКБ ООН, за последние десятилетия постепенно вводились дополнительные критерии с целью приспособления к изменяющемуся характеру потоков беженцев. В кризисных ситуациях УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь группам беженцев, которые являются одновременно жертвами преследований, конфликтов и массовых нарушений прав человека. В случае возникновения подобных обстоятельств УВКБ ООН, как правило, обосновывает свое вмешательство на основании общей оценки условий в стране, из которой прибыли беженцы, а не рассмотрении заявлений отдельных лиц о предоставлении им статуса беженцев.

При этом в начале 1950-х гг. международное сообщество предполагало, что острая для послевоенной Европы проблема беженцев разрешится в ближайшем будущем. Это подтверждает временное действие

Устава УВКБ ООН, существование которого предусматривалось только в течение трех лет. Однако мандат УВКБ ООН впоследствии продлевался каждые 5 лет Генеральной Ассамблеей ООН. В декабре 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о снятии временных ограничений на мандат УВКБ ООН до тех пор, пока не будет решена проблема беженцев.

Первоначально мандат УВКБ ООН был ограничен только оказанием помощи лицам, находящимся вне страны своего происхождения. Со временем для того, чтобы программы по осуществлению добровольной репатриации носили устойчивый характер, УВКБ ООН стало принимать участие в оказании помощи и предоставлении защиты лицам, возвращающимся в свои страны. Кроме того, в 1972 г. еще одной категорией лиц, которые находятся в ведении УВКБ ООН стали внутренние перемещенные лица. С 1974 г. Управление занимается и лицами без гражданства.

Таким образом, 1950-е гг. можно считать периодом формирования современной международной системы защиты беженцев. Центральной структурой этой системы стало УВКБ ООН.

Основу международной системы защиты беженцев составляют права и обязательства, изложенные в принятой в 1951 г. Конвенции о статусе беженцев. В документе дано определение понятия «беженец». Конвенция предусматривает обязательства беженцев относительно страны, в которой они находятся. В частности, эти лица должны подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, которые предпринимаются для поддержания общественного порядка. В Конвенции подчеркивается недопустимость дискриминации по признакам расы, религии или страны происхождения. Документ определил правовой статус беженцев, в частности личностный статус. Так, глава III устанавливает право на занятия, приносящие прибыль, включающие работу по найму, работу в собственном предприятии, получение кредитов. Конвенция предусматривает также право на социальную защиту и административные меры содействия беженцам.

Отражая специфику положения беженцев в 1951 г., Конвенция непосредственно распространялась на беженцев в Европе, которые спасались от событий, происшедших до 1951 г. Это подтверждает текст статьи 1 Конвенции 1951 г. (ссылка на события, произошедшие до 1 января 1951 г., а также географическое ограничение сферы действия Конвенции).

Вместе с тем проблема беженцев не ограничивалась проблемами лиц, перемещенных в Европе в результате Второй мировой войны. В конце



1950-х — 1960-е гг. акцент в деятельности УВКБ ООН сместился с Европы на страны Азии, Африки и Латинской Америки. Это было вызвано появлением беженцев в результате деколонизации. В течение этого периода Генеральная Ассамблея поручала Верховному комиссару оказывать посильную помощь в поиске решений проблем конкретных групп населения. В большинстве случаев в них входили люди, оказывавшиеся в ситуациях, схожих с теми, в которых находятся беженцы, однако по тем или иным причинам не подпадавшие под мандат Верховного комиссара. Потребности этих групп населения в целом носили временный характер, и добровольная репатриация зачастую являлась приемлемым решением.

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. эта тенденция изменилась. По мере замедления процесса деколонизации стали возникать новые виды конфликтов, зачастую регионального характера, приводившие к крупномасштабным перемещениям беженцев. В связи с возникновением подобных ситуаций появилась необходимость в расширении применимости положений Конвенции к новым беженцам. Был разработан Протокол, касающийся статуса беженцев. После рассмотрения Генеральной Ассамблеей ООН он был открыт для присоединения 31 января 1967 г. и вступил в силу 4 октября 1967 г. Присоединяясь к Протоколу, государства берут на себя обязательство применять основные положения Конвенции в соответствии с приведенным в ней определением беженца без временных и территориальных ограничений Конвенции 1951 г. Содержание договоренностей стран-участниц Протокола сформулировано в 11 статьях. Протокол фиксирует обязательства стран-участниц сотрудничать с ООН в вопросах, касающихся беженцев, и определяет направления такого сотрудничества (стст. 2–7). Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. содержат три основных типа положений: положения, дающие основополагающие определения того, кто является (или не является) беженцем; положения, определяющие правовой статус беженца, его права и обязанности в стране убежища; положения, связанные с имплементацией положений указанных актов в национальном законодательстве.

Отметим, что помимо лиц, на которых распространяются полномочия УВКБ ООН, существуют беженцы, на которых распространяется мандат других организаций. Так, палестинцам оказывает помощь Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), созданное в 1949 г. Аналогичное агентство было создано для оказания помощи беженцам и перемещенным лицам после корейской войны — Агентство ООН по оказанию помощи Корею (ЮНКРА). Оно прекратило существование только после 30 лет работы.



Кроме ООН и ее структур существуют другие международные организации, которые занимаются решением проблем беженцев. Так, Международная организация по миграции (МОМ) работает с целью содействия решению актуальных задач миграции, улучшения понимания проблем в данной сфере, а также поощрения социального и экономического развития. На современном этапе развития МОМ стала универсальной международной организацией, которая создала возможность диалога между странами по основным вопросам миграционной политики и сфокусировала свое внимание на управлении и регулировании международной миграции на всех континентах. Таким образом, отличие МОМ от УВКБ ООН заключается в том, что эта организация занимается вопросами миграции в целом, в то время как Управление создано в качестве специализированной структуры для решения проблем беженцев в мировом масштабе.

Однако, говоря о становлении международной системы защиты беженцев, следует отметить, что СССР (включая БССР) и его союзники оставались в стороне от этого процесса.

В послевоенный период времени в БССР ситуация с приемом и размещением беженцев сложилась несколько более благоприятная, чем в других районах СССР. Расположенная на западе Советского Союза, республика представляла собой своего рода транзитную зону, через которую проходили потоки репатриантов. Огромные разрушения, причиненные войной, гибель населения, тяжелое состояние экономики побуждали руководство республики более взвешенно относиться к проблемам репатриантов, проявлять заинтересованность в том, чтобы хотя бы часть из них после прохождения проверок оставалась на территории республики, а не попадала в лагеря в отдаленных районах СССР.

В годы противостояния двух систем на мировой арене Советский Союз относился к УВКБ ООН и международной системе защиты беженцев с подозрением, считая их инструментом «холодной войны». Однако во второй половине 1980-х гг., после начала внутривнутриполитических изменений в стране, отношение СССР к этой структуре системы ООН начало меняться. Появление большого количества беженцев способствовало налаживанию контактов советского государства с УВКБ ООН.

Необходимо отметить, что проблемы беженцев в 1980-х — начале 1990-х гг. значительно отличаются от проблем периода, непосредственно после принятия Устава УВКБ ООН. Трудности зачастую усложнялись тем, что существовала вероятность упустить из виду скрытые конфликты, что не позволило бы найти окончательное решение вопросов

беженцев. Кроме того, Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций все чаще призывали УВКБ ООН предоставить защиту или помощь конкретным группам внутренне перемещенных лиц.

Советский Союз к развитию сотрудничества с УВКБ ООН подтолкнули внешнеполитические интересы. Хотя не менее важными факторами стали появившиеся внутренние проблемы, связанные с вынужденным перемещением населения. Страна оказалась не в состоянии справиться ни с масштабным перемещением людей, вызванным этническими конфликтами на ее территории, ни с появлением все большего числа иностранцев, ищущих убежища.

Приступив к решению этих проблем, советское руководство признало необходимость включения страны в международную систему защиты беженцев и стало проявлять готовность принять помощь и рекомендации со стороны УВКБ ООН. Так, в сентябре 1990 г. Советский Союз направил делегацию наблюдателей на ежегодное заседание Исполнительного комитета УВКБ ООН в Женеву. Делегация проинформировала Верховного комиссара Т. Столтенберга о том, что советское правительство намерено присоединиться к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и готовит изменения в законодательстве по вопросам миграции и решению проблем около 600 тыс. внутренне перемещенных лиц.

К тому же в конце 1980-х — начале 1990-х гг. продолжающийся экономический спад и сепаратистские тенденции в Советском Союзе вызвали опасения в европейских странах, что поток различных категорий мигрантов с 1/6 части суши может хлынуть на запад, где система предоставления убежища уже функционировала с перенапряжением. Отметим, что в центрально-европейских государствах, вышедших из советской сферы влияния, система предоставления убежища только начинала создаваться. УВКБ ООН постепенно устанавливало там свое присутствие и ясно видело необходимость оказывать поддержку создаваемым механизмам защиты беженцев и тем самым укреплять расширяющуюся европейскую систему в целом.

Справедливости ради, надо отметить, что сначала УВКБ ООН неохотно шло на контакты с Советским Союзом. Масштаб и сложность проблем переселения были огромными, а те, кто оказался вынужденным покинуть свои дома, являлись перемещенными лицами в пределах своей страны, не всегда подпадавшими под мандат Управления. Однако быстрота происходивших в Советском Союзе изменений заставила УВКБ ООН пересмотреть свою позицию. В течение 1991 г. развитие двусторон-

них контактов привело к направлению в Советский Союз первых миссий УВКБ ООН, в результате чего на неофициальном уровне было достигнуто взаимопонимание относительно желательности установления его постоянного присутствия в стране. В документе УВКБ ООН о «дезинтеграционных процессах в СССР», подготовленном в сентябре 1991 г., указывалось, что «учитывая уникальные исторические масштабы этих изменений, Управлению следует проявить скорее прагматизм, чем формализм и — в своей области — придерживаться упрещающего подхода, а не просто реагировать на события».

В сентябре 1991 г. Верховный комиссар по делам беженцев С. Огата одобрила открытие регионального представительства в Москве. Затем Управлением были организованы первые занятия по готовности к чрезвычайным ситуациям. Опираясь на опыт, приобретенный в Центральной Европе, оно стремилось проводить такую политику, которая укрепила бы оперативный потенциал отделения и позволила бы ему выполнять превентивную роль и повышать возможность раннего предупреждения.

В начале декабря 1991 г. в Советский Союз была направлена группа специалистов для рассмотрения вопроса о деятельности организации на его территории. Учитывая, произошедший в тот момент распад СССР, выводы этой миссии помогли сформировать позицию УВКБ ООН по отношению к бывшему СССР. В них было указано, что «классический подход — реагирование на события, когда они уже произошли, и с использованием традиционных мер, предусмотренных мандатом, исключительно в пределах страны убежища — скорее всего, окажется неадекватным».

В начале 1992 г. УВКБ ООН направило делегации для изучения ситуации в большинство образовавшихся после распада СССР новых независимых государств (в том числе и в Беларусь), начав устанавливать с ними контакты. Так, архив Министерства иностранных дел свидетельствует о том, что 31 марта — 1 апреля 1992 г. Республику Беларусь с целью установления прямых контактов посетил представитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев В. Д. Кларенц.

В формирующейся стратегии учитывалось то, что было очевидно уже в самом начале деятельности УВКБ ООН на постсоветском пространстве, а именно: необходимость тесного сотрудничества с другими соответствующими учреждениями и организациями системы ООН, а также с МОМ. УВКБ ООН также установило партнерские отношения с Советом Европы и СБСЕ/ОБСЕ. В 1996 г. проведена Женевская конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц, других форм

недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, где была выработана программа действий.

Период после начала XXI в., и особенно после 2011 г. требует дополнительного изучения и анализа. При этом отметим, что Организация Объединенных Наций стала обращать более пристальное внимание на эту проблему. В качестве примеров: доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» (2013), «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» (2016), Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (2016), Глобальный договор о беженцах (2018), Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции (2018).

Отметим, что международное сообщество во втором десятилетии нового века стало активно реагировать на вызовы и угрозы, связанные с проблемой беженцев. Ключевым моментом стало принятие Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах в 2016 г. Затем в 2018 г. был принят Глобальный договор о беженцах, в рамках которого обозначены следующие цели:

- ослабить нагрузку на принимающие страны;
- улучшить способность беженцев обеспечивать самих себя;
- расширить использование решений, предусматривающих доступ в третьи страны;
- содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения.

16–18 декабря 2019 г. в Женеве состоялся Первый Глобальный форум по вопросам беженцев. Его целью стало закрепление основ реализации Глобального договора о беженцах на практике. Вопросы, которые обсуждались в рамках форума: механизмы разделения ответственности, образование, трудоустройство и средства к существованию, энергетика и инфраструктура, решения, возможность защиты.

Международное сообщество должно разделить ответственность за судьбу людей, спасающихся от войн, конфликтов и преследований. Об этом заявил, выступая в Женеве на первом в истории Форуме по беженцам Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш (бывший Верховный комиссар по делам беженцев). Он призвал восстановить систему защиты беженцев и устранить коренные причины, которые вынуждают людей покидать свои дома.

Антониу Гутерриш напомнил, что сейчас в мире более 70 млн вынужденно перемещенных лиц, отметив, что это вдвое больше, чем 20 лет назад. А беженцев из них — 25 млн.

Десять стран приняли 60% всех беженцев. Только в Турции их насчитывается 3,5 млн человек. 85% нашли убежище в развивающихся странах, которые сами испытывают немалые экономические и социальные трудности. По мнению Генсека ООН, мир в долгу перед этими странами, а страны, принимающие большое число беженцев, нуждаются в поддержке: «Принимая подавляющее большинство беженцев, развивающиеся страны и страны со средним уровнем дохода проявляют беспрецедентную щедрость. Они заслуживают поддержки не только в сфере гуманитарной деятельности, но также и в сфере развития. Эти страны нуждаются в большей финансовой помощи».

Несмотря на то, что Глобальный договор не является юридически обязательным документом, его можно назвать «дорожной картой» международного сотрудничества в сфере оказания помощи беженцам. Он не подменяет существующую систему предоставления убежища, в том числе Конвенцию 1951 г. Но в этой Конвенции не говорится о том, что ответственность за судьбу беженцев должны в равной степени нести государства вне зависимости от того, где они расположены. Сегодня, когда потоки беженцев растут в самых разных регионах мира, важно соблюдать принцип международной ответственности. Именно этот принцип был включен в 2018 г. в новый договор о беженцах: «Человечество неоднократно объединялось для того, чтобы справиться с массовыми потоками беженцев в XX в. Мы должны поступать так же и в XXI в». Власти, по словам А. Гутерриша, должны изменить сложившуюся ситуацию и создать условия для самореализации людей, которых они приютили.

По мнению Верховного комиссара ООН по делам беженцев Филиппо Гранди, «вместо разделения ответственности, которое должно лежать в основе нашей современной системы защиты беженцев, государства, располагающие крупными ресурсами, возлагают ответственность на страны, которые в значительно меньшей степени способны справиться с ситуацией». Это приводит к тому, что беженцы оказываются в маргинальном положении, их часто держат в лагерях, они отрезаны от социальной и экономической жизни принимающих их общин.

Таким образом, оценивая динамику создания международной системы защиты беженцев, можно выделить в данном процессе несколько этапов.

На первом этапе (1919 — август 1939 гг.) были разработаны первые международно-правовые документы по защите беженцев, дано определение понятия «беженец», впервые в истории введены удостоверения

личности и проездные документы («паспорт Нансена»), а сами мероприятия по защите этой категории лиц приобрели большую системность и масштабность.

Новые реалии военного и послевоенного периода существования международного сообщества, степень разрушения национальных экономик и небывалые перемещения огромных масс населения вынудили активизировать взаимодействия в миграционной сфере, пересмотреть взгляды в отношении беженцев и перемещенных лиц в сторону их большей гуманизации, расширить нормативно-правовую базу сотрудничества.

Вместе с тем создание комплексной системы защиты беженцев существенно затруднялось разделением мира на два идеологически враждебных лагеря. В то же время, несмотря на определенные препятствия и взаимное непонимание двух противоборствующих блоков, на втором этапе (сентябрь 1939 — конец 1980-х гг.) была создана целостная сбалансированная структура современной международной системы защиты беженцев, центральным компонентом которой стало УВКБ ООН.

На данном этапе были одобрены и усовершенствованы основополагающие документы в сфере регулирования миграционных потоков и комплексной защиты прав беженцев. Тем не менее ввиду серьезных идеологических противоречий и вопреки аполитичному характеру деятельности УВКБ ООН Советский Союз в течение указанного периода лишь эпизодически участвовал в гуманитарных акциях по поддержке беженцев.

Дезинтеграционные процессы на территории Советского Союза и стран Центральной и Восточной Европы, увеличение числа конфликтов различной интенсивности потребовали адекватного реагирования, изменения форм и методов участия международного сообщества в регулировании вопросов миграции, усиления его взаимодействия с молодыми независимыми государствами в части предупреждения неблагоприятного развития ситуации, формирования и включения национальных систем в международную систему защиты беженцев. Это стало основным содержанием третьего этапа (1990 г. — 2010 г.) эволюции международной системы защиты беженцев.

События «арабской весны» и последующих конфликтов значительно увеличили потоки беженцев, и международное сообщество в лице Организации Объединенных Наций стало на него активно реагировать. Можно считать 2011 г. началом нового периода эволюции международной системы защиты беженцев.

## Рекомендуемая литература и источники

1. Беженцы и бесподданные: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/319(IV) от 3 декабря 1949 г.
2. Вопрос о беженцах: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/8(I) от 12 февраля 1946 г.
3. Вопрос о создании в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства органа, в который могли бы обращаться лица, требующие каких-либо преимуществ на основании этой Конвенции : док. ООН A/RES/3274(XXIX) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://documents.un.org>. — Дата доступа: 23.10.2019.
4. Временное соглашение 1936 г. о статусе беженцев, прибывающих из Германии // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 22–29.
5. Гудвин-Гилл, Г. С. Статус беженца в международном праве / Г. С. Гудвин-Гилл ; под ред. М. И. Левиной. — М. : ЮНИТИ, 1997. — 647 с.
6. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/RES/3956(XXVII) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://documents.un.org>. — Дата доступа: 23.10.2019.
7. Иванов, Д. В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. — М. : Междунар. отношения, 2006. — 199 с.
8. Конвенция 1933 г. о международном статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 14–22.
9. Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 56–74.
10. Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 29–41.
11. Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат : док. ООН A/RES/58/153 от 22.12.2003 г. — Нью-Йорк : ООН, 2014.
12. Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. — М. : Интердиалект+, 2000. — 362 с.
13. Права человека и беженцы // Популяр. библиограф. прав человека. Вып. 5. — Минск : Представительство ООН в Респ. Беларусь; Юнипак, 2005. — 32 с.
14. Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 70–78.
15. Снапкоўскі, У. Е. Беларуская ССР на міжнароднай арэне (1945–1990 гг.) / У. Е. Снапкоўскі // Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1999. — № 2. — С. 62–67.

16. Соглашение 1926 г. о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 8–10.
17. Соглашение 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 10–13.
18. Устав Международной организации по делам беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 44–50.



# Компетенция органов внутренних дел и органов пограничной службы в управлении миграционными процессами

1. *Модель управления миграцией в Республике Беларусь.*
2. *Компетенция органов внутренних дел Республики Беларусь в реализации государственной миграционной политики.*
3. *Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь: задачи, функции, полномочия.*
4. *Компетенция органов пограничной службы в управлении миграционными процессами.*
5. *Основания и порядок пересечения Государственной границы Республики Беларусь иностранными гражданами и лицами без гражданства.*

### 3.1. Компетенция органов внутренних дел 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, противодействие незаконной миграции, создание условий для реализации прав мигрантов.

С проблемой регулирования миграционных потоков Республика Беларусь столкнулась с момента развала СССР и обретения независимости. Для управления миграционными процессами в 1992 г. 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 статьей 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, изначально в республике была создана децентрализованная структура управления миграцией. Даже в системе МВД Республики Беларусь вначале было две самостоятельных службы: паспортно-визовая служба и служба виз и регистрации. Основными функциями паспортно-визовой службы являлись: 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 гражданства, выдачей им видов на жительство и разрешений на въезд, оформлением приглашений на въезд иностранных граждан, а также осуществляла контроль за пребыванием иностранцев. 10 ноября 1993 г. приказом министра внутренних дел Республики Беларусь было создано управление паспортно-визовой службы.

Однако проблемы в сфере миграции, с которыми столкнулась Республика Беларусь (высокий уровень неконтролируемых миграционных потоков; действие организованных преступных групп, занимающихся переправкой групп нелегальных мигрантов и др.), необходимость повышения эффективности управления миграционными потоками, усиления контроля за различными категориями мигрантов, повышения оперативности решения задач в данной сфере привели 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. МВД Республики Беларусь — республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД, 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 пунктом 8.6 главы 2 Положения о МВД Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 611 от 4 декабря 2007 г., одной из основных задач МВД является проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере гражданства, миграции и регистра населения.

При осуществлении государственной политики в сфере гражданства и миграции МВД 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, борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- 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, обеспечение формирования и ведения справочно-информационных фондов, профилактических, оперативных и криминалистических учетов, единого государственного банка данных о правонарушениях;
- разработка и осуществление мер, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции и другие функции.

Основным структурным подразделением МВД с правами юридического лица, уполномоченным осуществлять функции в сфере гражданства Республики Беларусь и миграции, является Департамент по гражданству и миграции (далее Департамент), 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. Департамент возглавляет

и руководит системой подразделений по гражданству и миграции, организационно входящих в структуру главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов, управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций). Подразделения по гражданству и миграции имеются во всех административно-территориальных единицах республики.

В соответствии со статьей 18 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел (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, миграции и регистре населения, 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 в Республике Беларусь, о предоставлении статуса беженца или дополнительной либо временной защиты или убежища в Республике Беларусь.

Подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел входят в структуру Министерства внутренних дел, главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов, управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций).

Указом Президента Республики Беларусь № 268 от 4 июня 2004 г. утверждено Положение о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь. Анализируя Положение можно сделать вывод, что Департамент непосредственно и через подчиненные подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел выполняет не только отдельные функции в сфере миграции и гражданства, но и как специализированное структурное подразделение МВД Республики Беларусь разрабатывает и осуществляет меры, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции, осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Подчеркивает важную роль Департамента в реализации государственной миграционной политики и тот факт, что начальник Департамента назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь по представлению Министра внутренних дел.

Согласно пункта 6 Положения о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 268 от 4 июня 2004 г., основными задачами Департамента по гражданству и миграции являются:

- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию законодательства о гражданстве Республики Беларусь (далее гражданство), 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, дополнительной или временной защиты либо убежища в Республике Беларусь, 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.

Департамент в соответствии с возложенными на него задачами:

- обеспечивает исполнение законодательства о гражданстве, миграции и регистре населения;
- вносит в установленном порядке с учетом международного опыта регулирования миграционных процессов и социально-экономической ситуации в Республике Беларусь предложения по вопросам гражданства, формирования государственной миграционной политики и единого информационного пространства в Республике Беларусь, противодействия незаконной миграции;
- осуществляет методическое и организационное руководство 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 контроль за их деятельностью;

- обобщает практику применения законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам гражданства, миграции и регистра населения, вносит в установленном порядке предложения по их совершенствованию;
- взаимодействует в установленном порядке с правоохранительными органами Республики Беларусь и других государств по вопросам предупреждения правонарушений в сфере миграции;
- организует деятельность органов внутренних дел по контролю за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, проведение мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции;
- организует адресно-справочную работу, выдачу гражданам документов, удостоверяющих или подтверждающих их личность, формирует соответствующие учеты по направлениям деятельности Департамента;
- создает условия для бесперебойного внесения государственными органами и иными государственными организациями персональных данных физических лиц в регистр населения, их актуализации, осуществления исключения, хранение, восстановление персональных данных физических лиц, выполняет другие функции регистрирующей службы, предусмотренные законодательными актами;
- принимает меры по предотвращению и пресечению незаконной внешней трудовой миграции;
- ведет учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов;
- принимает совместно с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь участие в разбирательстве случаев нарушения прав трудящихся-эмигрантов, являющихся гражданами Республики Беларусь или лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь;
- выдает разрешения на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы;
- осуществляет в установленном порядке взаимодействие с международными организациями по вопросам гражданства, миграции и регистра населения;
- принимает участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере гражданства, миграции и регистра населения;
- 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, миграции и регистра населения;

- рассматривает в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, обращения (предложения, заявления, жалобы) граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц (далее обращения);

- выдает подразделениям по результатам рассмотрения обращений, авторы которых не удовлетворены результатами их рассмотрения данными подразделениями, обязательные для исполнения предписания о надлежащем решении изложенных в обращении вопросов — при наличии оснований для положительного решения этих вопросов;

- осуществляет проверки соблюдения в подразделениях порядка рассмотрения обращений, ведения и хранения книг замечаний и предложений, а в случаях, предусмотренных законодательством, организует выездные проверки работы с обращениями;

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

- 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 приостановлении, прекращении, продлении срока рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты в Республике Беларусь, продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, 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, 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.

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 торговых людьми. В компетенцию органов внутренних дел Республики Беларусь входит реализация функций паспортно-визовой системы, исполнение законодательства о гражданстве, о правовом положении иностранцев, о вынужденной миграции, 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, въездных/въездных виз, регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания.

Правовой основой для выдачи документов, удостоверяющих личность, является Указ Президента Республики Беларусь № 294 от 3 июня 2008 г. «О документировании населения Республики Беларусь». В соответствии с 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 компетенцию ОВД входит выдача и обмен следующих документов: паспорта гражданина Республики Беларусь гражданам, проживающим в Республике Беларусь, вида на жительство в Республике Беларусь и удостоверения беженца иностранцам, имеющим разрешение на постоянное проживание, которым предоставлен статус беженца и др.

В соответствии с пунктом 3 Положения о документах, удостоверяющих личность, 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.

Кроме того, согласно Положения о документах для выезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь, 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. Проездной документ выдается беженцам или иностранным гражданам и лицам без гражданства, 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 (срок действия проездного документа в этом случае — шесть месяцев, без права возвращения по данному документу в Республику Беларусь); иностранцам, выдаваемым иностранному государству для осуществления уголовного преследования и (или) отбывания наказания (срок действия проездного документа в этом случае — три месяца, без права возвращения по

данному 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 (срок действия проездного документа в этом случае — три месяца, без права возвращения по данному документу в Республику Беларусь).

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1065 от 15 июля 2010 г. утверждены визовые правила, которые устанавливают виды виз Республики Беларусь, порядок их выдачи иностранцам, а также определяется порядок действий должностных лиц при рассмотрении обращений о выдаче виз. В компетенцию органов внутренних дел входит выдача выездных и выездных-въездных виз. Такие визы выдаются в период пребывания иностранцев на территории Республики Беларусь территориальными подразделениями по гражданству и миграции органов внутренних дел Республики Беларусь и предоставляют иностранцу право на пересечение Государственной границы Республики Беларусь в целях выезда из Республики Беларусь или выезда/въезда из(в) Республики(у) Беларусь в течение срока, указанного в данной визе.

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

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

- сбор и обработку данных о месте жительства или месте пребывания граждан;
- ведут регистрационный учет граждан по месту жительства или месту пребывания и адресно-справочной 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 № 200 от 26 апреля 2010 г. выдача документов, удостоверяющих личность, проездных документов, выездных, выездных/въездных виз, регистрация граждан являются административными процедурами, осуществляемыми государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В указе 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 статьей 31 Закона Республики Беларусь «О гражданстве» от 1 августа 2002 г. 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.

Органы внутренних дел осуществляют также 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 № 225-З от 30 декабря 2010 г. «О внешней трудовой миграции», Указ Президента Республики Беларусь № 450 от 1 сентября 2010 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» и другие нормативные правовые акты. В статье 9 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» определены полномочия органов внутренних дел Республики Беларусь в области внешней трудовой миграции. Так, 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; осуществляет лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством за пределами Республики Беларусь; осуществляет иные полномочия.

Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь 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.

Подразделения по гражданству и миграции главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов в области внешней трудовой миграции выдают специальные разрешения; регистрируют трудовые договоры, заключенные на территории Республики Беларусь между трудящимися-эмигрантами и иностранными нанимателями; регистрируют трудовые договоры, заключенные на территории Республики Беларусь между трудящимися-иммигрантами и нанимателями Республики Беларусь; регистрируют договоры о трудоустройстве; осуществляют иные полномочия.

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 № 354-З от 23 июня 2008 г. «О предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь», постановление Совета Министров Республики Беларусь № 461 от 14 апреля 2009 г. «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» и др. В соответствии со статьей 10 Закона «О предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты», Министерство внутренних дел Республики Беларусь в области вынужденной миграции проводит единую государственную политику; готовит предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь и о заключении международных договоров Республики Беларусь; координирует деятельность иных республиканских органов государственного управления, осуществляет взаимодействие с другими государственными органами и иными организациями; устанавливает по согласованию с заинтересованными государственными органами порядок организации работы по учету иностранцев, одновременно массово прибывших на Государственную границу или территорию Республики Беларусь и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища; 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; согласовывает предложения об открытии

мест временного поселения; вносит в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь заключения о целесообразности либо о нецелесообразности предоставления убежища и заключения о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища; осуществляет иные полномочия.

Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь в области вынужденной миграции осуществляет методическое и организационное руководство подразделениями по гражданству и миграции, а также контроль за их деятельностью; рассматривает ходатайства о защите и принимает в установленном порядке решения о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите, об отмене решения о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите, о прекращении рассмотрения ходатайства о защите, об отмене решения о прекращении рассмотрения ходатайства о защите, о продлении срока 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, о продлении срока предоставления дополнительной защиты, об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, о содействии в воссоединении семьи, об отказе в содействии в воссоединении семьи, об утрате статуса беженца, об аннулировании статуса беженца, об утрате дополнительной защиты, об аннулировании дополнительной защиты, а также об отмене данных решений; разрабатывает проекты интеграции иностранцев, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище; выдает удостоверения беженца иностранцам, которым предоставлен статус беженца, и осуществляет обмен этих удостоверений; осуществляет иные полномочия.

Подразделения по гражданству и миграции в области вынужденной миграции проводят прием иностранцев, изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении защиты, и принимают от них ходатайства о защите; принимают ходатайства о защите иностранцев, которые задержаны либо к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста; осуществляют учет иностранцев, ходатайствующих о защите, и иностранцев, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище; направляют иностранцев, ходатайствующих о защите, на обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и обязательное медицинское освидетельствование; проводят идентификацию личности иностранцев, ходатайствующих о защите, не имеющих документов для выезда за границу либо предъявивших подложные или

поддельные документы для выезда за границу; выдают иностранцам, ходатайствующим о защите и не имеющим возможности самостоятельно поселиться на территории Республики Беларусь, направления на временное поселение в места временного поселения, рассматривают ходатайства о защите и готовят по ним заключения о предоставлении статуса беженца, об отказе в предоставлении статуса беженца и о предоставлении дополнительной защиты, об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, о целесообразности либо о нецелесообразности предоставления убежища, вносят в Департамент предложения о необходимости принятия решений об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты, о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища; осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательными актами 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 № 105-3 от 4 января 2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» (далее Закон о правовом положении иностранцев) 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 периодической сверки 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, а также 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, привлекающих 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.

Важнейшей функцией органов внутренних дел является применение мер принуждения: предупредительных, мер пресечения и взыскания (ответственности). Органы внутренних дел имеют полномочия осуществлять дознание и вести административный процесс по правонарушениям в сфере миграции. В первую очередь по статьям 371<sup>1</sup> и 371<sup>2</sup> Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающих ответственность за организацию незаконной миграции и пребывание в Республике Беларусь иностранного гражданина или лица без гражданства, депортированных или высланных из Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь, а также по статье 23.55 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. Подробнее о мерах принуждения в главе 7.

Одной из важнейших функций органов внутренних дел является противодействие незаконной миграции. Основными целями противодействия



незаконной миграции являются: минимизация числа незаконных мигрантов, выявление и перекрытие каналов незаконной миграции, а также принятие мер принуждения к организаторам незаконного ввоза мигрантов. В противодействии незаконной миграции участвуют сотрудники различных служб и подразделений ОВД: подразделений по гражданству и миграции, милиции общественной безопасности и криминальной милиции. Мероприятия по противодействию незаконной миграции осуществляются как в процессе повседневной деятельности служб и подразделений ОВД, так и при проведении специальных комплексных мероприятий «Нелегал» (далее СКМ). СКМ проводятся 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. Деятельность по противодействию незаконной миграции осуществляется как гласными, так и негласными методами.

Работа по противодействию незаконной миграции начинается с ежедневного получения и анализа информации об иностранцах, незаконно пребывающих в Республике Беларусь, об организаторах и каналах незаконной миграции. Источниками этой информации являются как сотрудники ОВД, так и граждане, администрация и работники организаций, предприятий, учреждений, рынков и т.п. Основными гласными методами работы по противодействию незаконной миграции являются: регулярное проведение рейдов по проверке мест возможного пребывания иностранцев: рынков, гостиниц, общежитий, вокзалов; проверка организаций и предприятий, где иностранцы обучаются, работают, получают медицинскую и иную помощь; проверка квартир, сдающихся внаем; ведение соответствующих учетов иностранцев в ОВД и их ежедневное использование с целью выявления лиц, проживающих по недействительным документам и разрешениям; контроль за убытием иностранцев по окончании разрешенного срока пребывания; оперативное реагирование на информацию о незаконном пребывании иностранцев и их противоправной деятельности; постоянный контроль за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев; проведение разъяснительной работы с принимающими иностранцев физическими и юридическими лицами, а также с представителями диаспор. Путем проведения специальных мероприятий выявляются каналы переправки незаконных мигрантов и лица, организующие незаконную миграцию. При возникновении необходимости для выявления нарушений законодательства иностранцами

на территории города, района (области) в ГУВД Мингорисполкома, УВД облисполкомов создаются временные совместные оперативные и мобильные группы, в состав которых входят сотрудники ПГиМ и иных подразделений ОВД.

МВД разработан алгоритм действий сотрудников ОВД при выявлении на территории Республики Беларусь групп незаконных мигрантов (два и более человека), незаконно въехавших в Республику Беларусь, пребывающих на территории Республики Беларусь, следующих транзитом через территорию Республики Беларусь или выезжающих из Республики Беларусь.

Активная работа правоохранительных органов позволила стабилизировать миграционную ситуацию в республике, вынудила организаторов незаконной миграции создавать каналы незаконной миграции в обход территории Республики Беларусь. Для сравнения, в 2002 г. было задержано 150 групп незаконных мигрантов общей численностью 2,1 тыс. человек, а в 2019 г. ОВД выявлено 18 организованных групп общей численностью 53 человека. В 2019 г. раскрыто 246 преступлений, связанных с нарушением иностранцами срока запрета въезда в Республику Беларусь, 48 — с организацией незаконной миграции, и 15 — с незаконным пересечением Государственной границы Республики Беларусь.

Одними из актуальных приоритетных направлений миграционной политики Республики Беларусь являются: совершенствование механизмов миграционного контроля, предупреждение и пресечение незаконной миграции, а также развитие международного сотрудничества в сфере миграционной политики с учетом вовлеченности Республики Беларусь в интеграционные объединения: Союзное государство, СНГ, ОДКБ, ЕАЭС.

Для осуществления более эффективного миграционного контроля, противодействия незаконной миграции МВД установлены контакты с правоохранительными органами соседних государств, государствами СНГ.

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 организацию системного контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства, на противодействие незаконной миграции.

С целью обеспечения устойчивого демографического развития Республики Беларусь Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 200 от 14 марта 2016 г. утверждена Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, которая предусматривает реализацию системы мер социально-экономического, правового, организационного характера, направленных на стабилизацию численности населения и обеспечения перехода к демографическому росту. Одной из задач программы является регулирование внешних миграционных процессов с учетом национальных интересов Республики Беларусь. МВД является одним из основных заказчиков и разработчиков данной программы. Задачами подпрограммы 6 «Внешняя миграция» данной программы являются: управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны, а также возвращения соотечественников; совершенствование системы выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции, а также интеграции иностранцев; совершенствование порядка привлечения иностранных специалистов в Республику Беларусь, а также противодействия нелегальной интеграции. Выполнение указанных задач будет осуществляться путем реализации мероприятий подпрограммы 6 «Внешняя миграция».

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

### **3.2. Компетенция органов пограничной службы в управлении миграционными процессами. Вопросы пересечения государственной границы иностранными гражданами и лицами без гражданства**

Несмотря на прилагаемые усилия со стороны всех правоохранительных органов, в период обострения международных конфликтов, проявлений экстремизма и терроризма, накала обстановки в сопредельных государствах, возникает все большая необходимость в усилении и качественном совершенствовании средств, методов и приемов выявления

и пресечения правонарушений в пограничном пространстве. Одной из составляющих указанного направления выступает развитие взаимодействия правоохранительных органов в сфере правового регулирования практической реализации совместно принятых решений по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь. Указанные обстоятельства оправдывают необходимость совершенствования законодательства в свете прогнозирования миграционных потоков с целью формирования действенного механизма их регулирования и своевременного оказания помощи лицам, ищущим защиты на территории нашей страны.

В соответствии с Законом Республики Беларусь № 454-З от 11 ноября 2008 г. «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» (далее Закон об ОПС) «органы пограничной службы — государственные органы и организации, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность Республики Беларусь и выполняющие правоохранительные функции». При этом пограничная безопасность — составная часть национальной безопасности Республики Беларусь, представляющая собой состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз в пограничном пространстве.

Необходимость обеспечения защиты национальных интересов Республики Беларусь на Государственной границе обусловлена наличием противоправных посягательств в пограничном пространстве. В настоящее время в Республике Беларусь созданы необходимые условия для выявления, нейтрализации либо минимизации рисков, вызовов и угроз пограничной безопасности. Следовательно, основными национальными интересами в пограничном пространстве являются:

- международно-правовое оформление Государственной границы, определяющей пределы территории Республики Беларусь;
- установление режима Государственной границы;
- организация надежной охраны Государственной границы в целях обеспечения суверенитета и территориальной целостности Республики Беларусь;
- определение и установление элементов приграничной территории;
- использование физическими лицами права на законное, беспрепятственное пересечение Государственной границы и нахождение на приграничной территории;
- использование права на законный, беспрепятственный пропуск через Государственную границу товаров и транспортных средств;

- соблюдение национального законодательства о Государственной границе и международных договоров по пограничным вопросам;
- экономическое развитие приграничной территории, поддержание на ней политической и социальной стабильности, а также правопорядка;
- поддержание добрососедских отношений с сопредельными государствами, обеспечивающих развитие взаимовыгодного сотрудничества.

В настоящее время, политическая и социально-экономическая нестабильность в регионах миграционного риска по-прежнему лежит в основе активности законной и незаконной миграции через территорию Республики Беларусь в государства Европейского союза.

Во исполнение задач, возложенных Законом об ОПС, органы пограничной службы в пределах компетенции принимают меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение нарушений на Государственной границе, обеспечивая тем самым принцип ее нерушимости.

Пограничная безопасность имеет собственную, в том числе географическую среду реализации — пограничное пространство, которое включает Государственную границу, приграничную территорию, воздушное пространство над ними, а также другие территории, в пределах которых осуществляется деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), направленная на ее обеспечение. Согласно определению, изложенному в статье 1 Закона Республики Беларусь № 419-З от 21 июля 2008 г. «О Государственной границе Республики Беларусь» (далее Закон о Государственной границе), под Государственной границей понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории Республики Беларусь (суши, вод, недр, воздушного пространства).

Общий порядок установления и изменения Государственной границы, прохождения и обозначения ее на местности определен в главе 3 Закона о Государственной границе.

Так, в соответствии со статьей 17 Закона о Государственной границе, Государственная граница на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками. В соответствии с определением, изложенным в абзаце 3 пункта 3 Положения о порядке обозначения Государственной границы Республики Беларусь на местности, утвержденного постановлением Совмина № 70 от 22 января 2009 г. «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь», под пограничным знаком понимается сооружение, предназначенное для обозначения Государственной границы на местности и состоящее из одного и более элементов.

Кроме того, на тех участках местности, где не проведена либо не завершена демаркация Государственной границы, о ее прохождении на местности свидетельствуют устанавливаемые временные пограничные знаки, предупредительные аншлаги (информационные стенды, таблички), а также инженерные заграждения, сооружения и иные контролирующие средства. Аналогичные знаки, инженерные заграждения, сооружения, контролирующие средства могут располагаться и на сопредельной территории.

Таким образом, обеспечение пограничной безопасности является основной задачей, возложенной на органы пограничной службы. Ситуация в мире и непосредственно вблизи границ Республики Беларусь изменилась. Обострение обстановки в кризисных регионах мира, продолжающееся противостояние между Россией и Западом, сохраняющийся вооруженный конфликт в Украине — обуславливают нарастание и появление новых рисков, вызовов и угроз пограничной безопасности.

В числе наиболее актуальных следует отметить рост активности трансграничной преступности по созданию каналов незаконной миграции, контрабанды товаров, наркотиков, оружия и боеприпасов, опасность заноса на территорию Республики Беларусь идеологии терроризма и экстремизма. Все это определяет то внимание, которое уделяется руководством страны в вопросе формирования и постоянного совершенствования эффективной системы обеспечения пограничной безопасности, ядром которой и являются органы пограничной службы Республики Беларусь.

Пределы пограничного пространства не имеют какой-то четко выраженной, устоявшейся разграничительной линии, так как пограничная безопасность государства обеспечивается не только в пределах территорий, где установлены специальные правовые режимы (пограничная зона (полоса), пункт пропуска), но и далеко в глубине Республики Беларусь, где зачастую и формируются угрозы пограничной безопасности.

Координирующим центром системы обеспечения пограничной безопасности выступает Государственный пограничный комитет Республики Беларусь (далее Госпогранкомитет), возглавляющий органы пограничной службы, руководство которыми он осуществляет, в чью компетенцию входит организация взаимодействия и осуществление координации деятельности государственных органов и иных организаций в области проведения государственной пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности.

Госпогранкомитет организует пропуск через Государственную границу физических лиц, а также товаров в пунктах упрощенного пропуска.

Пропуск через государственную границу, в том числе включает в себя осуществление пограничного контроля. Госпогранкомитет устанавливает порядок осуществления пограничного контроля. При этом определяет его содержание, способы и средства.

Так, пропуск через Государственную границу физических лиц, т.е. признание законности ее пересечения, находится в компетенции органов пограничной службы. Пропуск транспортных средств и товаров через Государственную границу может осуществляться при наличии соответствующего разрешения таможенного органа и иных государственных контрольных органов. Законом о Государственной границе определено, что пропуск лиц, транспортных средств и товаров через Государственную границу может производиться только в пунктах пропуска, установленных и открытых в соответствии с порядком, регламентированным указанным выше Законом. Пересечение Государственной границы в иных местах, кроме случаев, специально предусмотренных законодательством Республики Беларусь, является нарушением Государственной границы и ее режима.

Основанием для пропуска через Государственную границу физических лиц, транспортных средств и товаров является наличие предусмотренных международными договорами Республики Беларусь и актами законодательства Республики Беларусь действительных документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь физических лиц и транспортных средств, перемещения через Государственную границу товаров.

В соответствии с Законом о правовом положении иностранцев, лица, не имеющие действительного вида на жительство, въезжают в Республику Беларусь, выезжают из Республики Беларусь и осуществляют транзитный проезд (транзит) через территорию Республики Беларусь по документу для выезда за границу при наличии визы, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Иностранцы, имеющие действительный вид на жительство, въезжают в Республику Беларусь и выезжают из Республики Беларусь по документу для выезда за границу.

Иностранцы, прибывшие в пункт пропуска через Государственную границу для выезда из Республики Беларусь, в случае отсутствия у них действительной визы выезжают из Республики Беларусь по документу для выезда за границу после привлечения к административной ответственности за нарушение правил пребывания в Республике Беларусь,



а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами Республики Беларусь.

Действительность документов на право пересечения Государственной границы определяется в ходе их проверки пограничными нарядами подразделений пограничного контроля.

Предупреждение, выявление и пресечение незаконной миграции являются одними из основных задач Госпогранкомитета и органов пограничной службы в целом. В связи с этим в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2007 г. № 448 «О некоторых вопросах органов пограничной службы», утверждающего Положение о Государственном пограничном комитете Республики Беларусь, и Законом об ОПС, Госпогранкомитетом и органами пограничной службы в целом принимается широкий комплекс мер по борьбе с данным видом преступлений в рамках своих полномочий и во взаимодействии с иными субъектами обеспечения пограничной безопасности, а также иностранными структурами и международными организациями в рамках международных договоров.

В соответствии со статьей 5 Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 73 от 20 января 2006 г. «Об утверждении пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», 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.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь в соответствии с Положением о документах, удостоверяющих личность, Положением о документах для выезда из Республики Беларусь и (или)



въезда в Республику Беларусь, утвержденными Указом Президента Республики Беларусь № 294 от 3 июня 2008 г. «О документировании населения Республики Беларусь», документ, удостоверяющий личность, документ для въезда из Республики Беларусь и (или) въезда в Республику Беларусь является недействительным в случае:

- а) отсутствия в нем или невозможности идентификации данных:
  - цветного изображения владельца, соответствующего его возрасту; фамилии, собственного имени, отчества (при наличии), числа, месяца, года рождения, места рождения, пола владельца; идентификационного номера;
  - серии и номера; типа документа; кода государства; даты выдачи; наименования государственного органа, выдавшего паспорт; срока действия;
  - машиносчитываемой зоны;
  - подписи владельца *(за исключением случаев выдачи паспорта гражданину, не достигшему четырнадцатилетнего возраста)*;
  - подписи должностного лица государственного органа, выдавшего паспорт;
  - для вида на жительство, помимо перечисленных:*
    - гражданства (подданства) (для иностранных граждан) или бывшего гражданства (подданства) владельца (для лиц без гражданства);
    - правового статуса владельца;
    - для удостоверения беженца, помимо перечисленных:*
      - государства прежнего обычного места жительства; наименования государственного органа, выдавшего удостоверение беженца;
- б) истечения срока его действия;
- в) невозможности идентификации средств защиты бланка документа (непригодности для использования);
- г) подачи владельцем этого документа заявления о его утрате (хищении);
- д) необходимости его обмена в случае изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества его владельца — по истечении одного месяца со дня изменения (перемены) фамилии, собственного имени, отчества владельца документа, удостоверяющего личность;
- е) необходимости его обмена по основаниям:
  - установления неточностей в данных, указанных в пункте «а»;
  - изменения половой принадлежности его владельца;
  - переезда гражданина, ранее постоянно проживавшего за пределами Республики Беларусь, на постоянное жительство в Республику

Беларусь — по истечении одного месяца со дня подачи заявления на выдачу документа, удостоверяющего личность;

ж) принятия решения о признании его недействительным в предусмотренных случаях.

В соответствии с Законом о правовом положении иностранцев Президент Республики Беларусь вправе устанавливать безвизовый порядок въезда в Республику Беларусь иностранцев, не имеющих действительного вида на жительство, их выезда из Республики Беларусь и транзитного проезда. Визы выдаются иностранцам дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Республики Беларусь, МИДом, органами внутренних дел, органами пограничной службы, если иное не определено законодательными актами Республики Беларусь.

Порядок нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства, не пропущенных через Государственную границу, и контроля за их нахождением в пределах территорий (акваторий) железнодорожных вокзалов (станций), речных портов, аэропортов, открытых для международных сообщений (международных полетов), устанавливается Министерством транспорта и коммуникаций Республики Беларусь совместно с Госпогранкомитетом и МВД.

В соответствии с Инструкцией о порядке нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства, не пропущенных через Государственную границу Республики Беларусь, и контроля за их нахождением в пределах территорий (акваторий) железнодорожных вокзалов (станций), речных портов, аэропортов, открытых для международных сообщений (международных полетов), иностранцы до их выезда из Республики Беларусь должны:

- находиться в специально определенных местах (помещениях) в пунктах пропуска;
- соблюдать режим в пункте пропуска, передвигаться по его территории в сопровождении должностных лиц органов пограничной службы, а в аэропортах, открытых для международных полетов, — с разрешения соответствующих должностных лиц аэропорта;
- не нарушать общественный порядок.

При принятии решения о непропуске иностранца должностные лица органов пограничной службы и организаций, которым данные пункты пропуска принадлежат на праве хозяйственного управления, препровождают его в специально определенное место (помещение) и организуют комплекс мероприятий, исключающих возможность бесконтрольного убывания иностранца из данного специально определенного места.

Лица, нарушившие Государственную границу, при наличии в их действиях состава преступления или административного правонарушения привлекаются к уголовной или административной ответственности в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Нарушения законодательства Республики Беларусь о Государственной границе иностранными гражданами и лицами без гражданства влекут уголовную либо административную ответственность, которые наступают за:

- незаконное пересечение Государственной границы (статья 371 УК, статья 23.29 КоАП);
- организацию незаконной миграции (статья 371–1 УК);
- нарушение пограничного режима (статья 23.30 КоАП);
- нарушение режима Государственной границы (статья 23.31 КоАП);
- нарушение режима в пунктах пропуска (статья 23.32 КоАП);
- нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства (статья 23.55 КоАП);
- незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь (статья 23.87 КоАП).

Одними из важнейших компонентов системы мер по обеспечению пограничной безопасности являются административно-юрисдикционный и уголовно-процессуальный виды деятельности органов пограничной службы. Являясь одновременно как органами дознания, так и органами, ведущими административный процесс, органы пограничной службы, активно противодействуют деятельности по незаконному пересечению Государственной границы Республики Беларусь и границы Союзного государства в целом.

Объектом деятельности органов пограничной службы как органа дознания и субъекта административного процесса являются противоправные деяния граждан, посягающих на установленный законодательством порядок пересечения Государственной границы. В связи с этим, осуществление дознания и ведение административного процесса являются основными средствами борьбы с указанными преступлениями и правонарушениями.

При выполнении задач по обеспечению пограничной безопасности органы пограничной службы на практике сталкиваются со случаями обращения к ним иностранных граждан и лиц без гражданства с ходатайствами о предоставлении им статуса беженца, дополнительной защиты или убежища, которые в силу различных жизненных обстоятельств, понимая, что нарушают национальное законодательство страны пребывания, стремятся узаконить свой правовой статус.

При этом следует отметить, что в связи с совершенствованием законодательства Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции, прежде всего Закона Республики Беларусь № 354-З от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (далее Закон о статусе беженца), полномочия органов пограничной службы расширились. Так, органы пограничной службы в области вынужденной миграции:

- принимают ходатайства о защите иностранцев, задержанных за незаконное пересечение Государственной границы или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении защиты, осуществляют проверку этих иностранцев в целях установления их личности и (или) выяснения обстоятельств их въезда в Республику Беларусь и в установленном Советом Министров Республики Беларусь порядке передают этих иностранцев в органы внутренних дел Республики Беларусь;

- принимают ходатайства о защите иностранцев, находящихся в пункте пропуска через Государственную границу (далее пункт пропуска) и не имеющих оснований для пропуска через Государственную границу в связи с отсутствием предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь действительных документов для въезда в Республику Беларусь, изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении защиты, и в установленном Советом Министров Республики Беларусь порядке передают этих иностранцев в органы внутренних дел Республики Беларусь;

- принимают решения о пропуске через Государственную границу иностранцев, находящихся в пункте пропуска и не имеющих оснований для пропуска через Государственную границу в связи с отсутствием предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь действительных документов для въезда в Республику Беларусь, изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении защиты;

- принимают в пределах своей компетенции решения о прекращении рассмотрения ходатайств о защите.

Анализ правоприменительной практики позволяет в настоящее время выделить следующие типичные случаи обращений иностранцев с ходатайством о защите к сотрудникам органов пограничной службы, когда:

- иностранец задержан за незаконное пересечение Государственной границы или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь;

- иностранец находится в пункте пропуска и не имеет законных оснований для въезда в Республику Беларусь;

- иностранец, который не достиг возраста 18 лет, не состоит в браке и прибыл в Республику Беларусь без сопровождения законных представителей, задержан за незаконное пересечение Государственной границы или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь либо находится в пункте пропуска и не имеет законных оснований для въезда в Республику Беларусь. В таком случае на основании Закона о статусе беженца должностные лица органов пограничной службы обязаны незамедлительно, в письменной форме, уведомить по территориальности и передать иностранца Департаменту по гражданству и миграции МВД;

- иностранец, находящийся в пункте пропуска и имеющий законные основания для въезда и пребывания на территории Республики Беларусь, обратился с ходатайством о защите. В таких случаях должностными лицами органов пограничной службы ходатайство о защите не принимается, а иностранцу разъясняется право обратиться с ходатайством о защите в подразделение Департамента по гражданству и миграции по месту его пребывания в Республике Беларусь, при этом следует также проинформировать руководство данного подразделения в силу предупреждения укрывательства иностранного гражданина от правоохранительных органов.

При детальном рассмотрении полномочий должностных лиц органов пограничной службы при приеме ходатайства о защите усматривается проведение следующего комплекса мероприятий.

1. Принимается ходатайство о защите.

2. Начинается административный процесс по статье 23.29 либо соответствующей части статьи 23.55 КоАП. В ходе его ведения выясняются причины и обстоятельства незаконного пересечения Государственной границы или незаконного пребывания в Республике Беларусь.

По итогам подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению в соответствии с требованиями статей 10.26, 11.5, 11.10 ПИКоАП, принимается решение об освобождении или привлечении иностранца, ходатайствующего о защите, к установленной законодательством ответственности.

В случае выявления в действиях иностранца, ходатайствующего о защите, признаков преступления, предусмотренного соответствующей частью статьи 371 УК, органами пограничной службы проводится проверка, по итогам которой принимается одно из решений, предусмотренных частью 1 статьи 174 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь.

При этом при принятии решений по итогам уголовного либо административного процесса органы пограничной службы обязаны руководствоваться примечаниями к статье 371 УК и статьям 23.29 и 23.55 КоАП, которыми предусмотрены основания освобождения иностранцев, ходатайствующих о защите, от уголовной либо административной ответственности. Так, к примеру, примечание ст. 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь» КоАП гласит: «Действие настоящей статьи не распространяется на случаи прибытия в Республику Беларусь с нарушением правил пересечения Государственной границы Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, при условии, что они без промедления обратились с таким ходатайством».

Изучение причин и условий, способствовавших нарушениям режима Государственной границы при ее пересечении, указывает, что большая часть субъектов правонарушения — это иностранцы, а также граждане Республики Беларусь, проживающие вне пределов приграничной территории.

В деятельности должностных лиц органов пограничной службы должен превалировать подход оценки подразделений не по количественному показателю привлеченных к ответственности, а по результатам проделанной работы по выявлению причин и условий нарушений законодательства, их анализа и выработки необходимых мер, направленных на предотвращение противоправных деяний.

Выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, создающих угрозу пограничной безопасности, принятие мер по их устранению в деятельности Госпогранкомитета определяет правоохранительную функцию по предупреждению и профилактике правонарушений. Научно доказано, что предупреждение и профилактика правонарушений способствуют значительному снижению их показателей. В Законе Республики Беларусь № 122-3 от 4 января 2014 г. «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» определено, что профилактика правонарушений — это деятельность по применению мер общей и (или) индивидуальной профилактики правонарушений субъектами профилактики правонарушений в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь.

Органы пограничной службы являются субъектами профилактики правонарушений, которые в пределах своей компетенции проводят следующие мероприятия:

- принимают участие в реализации государственной политики;
- выявляют причины правонарушений и условия, способствующие их совершению, и принимают меры по их устранению;
- разрабатывают и проводят профилактические мероприятия, представляют в соответствии с законодательством информацию об их проведении;
- принимают участие в реализации государственных программ по борьбе с преступностью и коррупцией и региональных комплексных программ по профилактике правонарушений;
- размещают в общественных местах, зданиях (помещениях) организаций, государственных средствах массовой информации информацию о формировании правопослушного поведения, здорового образа жизни, навыков по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан; проводят систематический мониторинг законодательства и вносят в установленном порядке предложения по его совершенствованию.

В связи с этим и по причине развития концептуальных взглядов, направленных на постепенный переход к правоохранительным формам обеспечения пограничной безопасности, данному виду деятельности уделяется большое внимание.

Нормативное закрепление в Законе Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» органов пограничной службы как субъекта профилактики правонарушений привело к существенной активизации предупредительно-профилактической работы с гражданами, вывело данное направление обеспечения пограничной безопасности на качественно новый уровень и позволило оказывать определенное положительное влияние на состояние и развитие криминогенной обстановки в приграничье.

Задача органов пограничной службы в этом направлении — не показать статистику выявляемых правонарушений, а создать условия, чтобы иностранцы знали требования законодательства Республики Беларусь и соблюдали норму закона.

## **Рекомендуемая литература и источники**

1. Борейко, Н. Н. Профилактика правонарушений с гражданами на Государственной границе Республики Беларусь и полномочия ОПС в этой сфере : учеб. пособие / Н. Н. Борейко, И. И. Коваль. — Минск : ИПС Респ. Беларусь, 2018. — 228 с.
2. Кодекс об административных правонарушениях, 21 апреля 2003 г., № 194-3 : текст Кодекса по сост. на 1 декабря 2019 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.



3. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. (в редакции Закона Республики Беларусь от 10 января 2015 г.) «О Государственной границе Республики Беларусь» / авт. коммент.: И. Е. Буткевич (рук.) [и др.] ; под общ. ред. Л. С. Мальцева. — Минск : Белорус. дом печати, 2016. — 288 с.
4. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
5. Об органах пограничной службы Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 11 ноября 2008 г., № 454-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
6. Об основах деятельности по профилактике правонарушений : Закон Респ. Беларусь, 4 января 2014 г., № 122-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
7. Об утверждении административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан : Указ Президента Респ. Беларусь, 26 апреля 2010 г., № 200 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
8. Об утверждении Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 октября 2018 г., № 410 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
9. Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 января 2006 г., № 73 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
10. О внешней трудовой миграции : Закон Респ. Беларусь, 30 декабря 2010 г., № 225-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
11. О Государственной границе Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
12. О документировании населения Республики Беларусь : Указ. Президента Респ. Беларусь, 3 июля 2008 г., № 294 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
13. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел : Указ Президента Респ. Беларусь, 4 декабря 2007 г., № 611 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
14. О некоторых вопросах органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 4 июня 2004 г., № 268 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.



15. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 декабря 2003 г., № 603 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
16. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 4 января 2010 г., № 105-3 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
17. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
18. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 20 декабря 2006 г., № 194-3 : текст Кодекса по сост. на 1 декабря 2019 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

# Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь

1. *Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.*
2. *Порядок въезда/выезда, транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь.*
3. *Особенности временного пребывания иностранцев в Республике Беларусь.*
4. *Основания для временного проживания иностранцев в Республике Беларусь.*
5. *Основания и порядок выдачи разрешений на постоянное проживание иностранцев в Республике Беларусь.*

Несмотря на широкое использование понятий «правовой статус» и «правовое положение» в словарной литературе, юридической науке и нормотворческой деятельности отсутствует единство взглядов на их соотношение, содержание и структуру. В научной литературе (в основном), в законодательстве понятия «правовой статус» и «правовое положение» отождествляются, используются как синонимы. Однако существуют и другие подходы: в соответствии с одним из них, «правовое положение» считается более широким понятием, чем «правовой статус»; согласно другому — соотношение понятий «правовое положение» и «правовой статус» представляется как часть и целое; также «правовой статус» и «правовое положение» рассматриваются как понятия, отражающие совокупность прав, свобод и обязанностей в статике (то, что закреплено в законодательстве) и динамике (отражающее фактическое состояние человека во взаимоотношениях с обществом и государством). Не вдаваясь в научные споры о сущности понятий «правовое положение» и «правовой статус», их соотношении, исходя из цели данной работы и во избежание противоречий с действующим законодательством Республики Беларусь в пособии данные понятия будем считать идентичными.

Следует отметить также разнообразие подходов в определении структуры вышеуказанных понятий: как система прав, свобод и обязанностей до

включения, кроме них юридической ответственности, правовых гарантий, правоспособности и дееспособности. Вместе с тем общепризнанными элементами правового статуса (положения) являются права, свободы и обязанности человека. Поэтому в данной главе будут рассмотрены права, свободы и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства (далее иностранцев) в Республике Беларусь.

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 определяют Конституцией Республики Беларусь, международными соглашениями, законами, указами и декретами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров, Министерства внутренних дел и других органов государственного управления.

Иностранным гражданином в Республике Беларусь признается «лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) другого государства», а «лицом без гражданства — лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства».

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 либо лишены права занимать должности, назначение на которые связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь. Также иностранцы не исполняют воинской обязанности. В соответствии со статьей 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 приравнивает в правах лиц без гражданства (апатридов) и иностранных граждан.

Белорусское законодательство не связывает применения национального режима с принципом взаимности. Однако, в случае, если другое государство ограничивает или нарушает общепризнанные нормы правового положения иностранных граждан в отношении граждан Республики Беларусь, в Республике Беларусь могут быть установлены ответные ограничения в отношении прав и свобод граждан (подданных) этого государства.

Одним из основных условий обладания иностранцем всей совокупностью прав и свобод, гарантируемых законодательством Республики Беларусь, является законность его въезда и пребывания 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 статьи 1 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (далее Закон о правовом положении иностранцев):

- «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 настоящим 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».

Для уяснения объема основных прав и свобод различных категорий иностранцев классифицируем их на четыре группы, отражающие основные 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, право на личную и семейную тайну, свободу передвижения и выбор места жительства, свободу совести и другие. Конституция Республики Беларусь провозглашает равенство всех людей, находящихся в нашем государстве перед законом, на равную без дискриминации защиту прав и законных интересов (ст. 22), гарантирует соблюдение таких прав и свобод иностранцев как право на жизнь, на личную свободу, неприкосновенность и правовую защиту, на неприкосновенность частной жизни, на неприкосновенность жилища (стст. 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 задержания или применения меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста сообщает об этом в Министерство иностранных дел Республики Беларусь (далее МИД) для уведомления дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства задержанного

или заключенного. Порядок информирования МИД 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 № 917 от 15 июня 2010 г.

Иностранцы в Республике Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории Республики Беларусь 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. Поэтому 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 возможность человека принимать участие в производственной деятельности или работать в непроизводственной сфере, получать вознаграждение за труд, социальную и медицинскую помощь, иметь собственность и другие права. Иностранцы как субъекты гражданского права участвуют в гражданских отношениях на равных, 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 законодательством Республики Бе-

ларусь. Иностранцы на территории Республики Беларусь 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 статьей 10 Закона о правовом положении иностранцев, 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 Республике Беларусь предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Временно пребывающие и временно проживающие иностранцы имеют право на разовую реализацию товаров на рынках на территории Республики Беларусь при получении специальных разрешений. Такие разрешения выдаются иностранцам органами внутренних дел (согласно п. 8 гл. 12 Указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200).

Порядок оказания медицинской помощи иностранцам также зависит от режима пребывания. Так, в соответствии со статьей 5 Закона Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. «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.

Социально-культурные права и свободы включают право на образование, право на пользование родным языком, право на пользование достижениями культуры, свободу творчества и другие. В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Кодекса Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. 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 относится 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.



Важное значение для обеспечения правового статуса иностранцев имеет наличие гарантий реализации их прав и свобод. В Республике Беларусь создана система органов государственного управления, содействующая реализации прав иностранцев, законодательно закреплены процедуры обращений, процедуры и органы для обжалования принятых решений и действий.

Рассмотрим основания и порядок въезда и пребывания иностранцев в Республике Беларусь.

В соответствии со статьей 27 Закона о правовом положении иностранцев, 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 транзитного 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 № 1065 от 15 июля 2010 г. утверждены визовые правила, которые устанавливают виды виз Республики Беларусь, основания и порядок их выдачи, а также определяется 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 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 МИД, 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; С — краткосрочная; D — долгосрочная. 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 2 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 1 год, и действует в течение 2 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, ра-

боты, въезда на постоянное жительство, в иных случаях. Долгосрочная въездная виза (тип D) выдается для многократного въезда в Республику Беларусь сроком действия, как правило, на 1 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, поддержания религиозных связей, посещения мест захоронения, реализации гуманитарных программ.

Визы иностранцам выдаются при наличии документально оформленных оснований (документов визовой поддержки). 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 трудящимся-мигрантом 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 пунктами 12 и 13 главы 12 Указа Президента Республики Беларусь № 200 от 26 апреля 2010 г. выдача документа о приглашении иностранца в Республику 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, а также иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, могут ходатайствовать о многократном приглашении иностранцев в Республику Беларусь в отличие от иностранцев, временно пребывающих и временно проживающих в Республике Беларусь. 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 о правовом положении иностранцев.

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 средствами в сумме, эквивалентной не менее чем 2 базовым величинам, установленным в Республике Беларусь на день въезда в Республику Беларусь, на каждый день пребывания.

В соответствии с Положением «О страховой деятельности в Республике Беларусь», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь № 530 от 25 августа 2006 г., 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 правилами, предусмотренными 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 смогут 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 право передвигаться за пределами приграничной территории. В настоящее время реализуется соглашение о приграничном движении с Латвийской Республикой.

При транзитном проезде иностранец въезжает в Республику Беларусь, следует через ее территорию по установленному маршруту через территорию Республики Беларусь и выезжает из Республики Беларусь

в другое государство в течении двух суток, за исключением случаев вынужденной остановки. Иностранец, следующий транзитом через территорию Республики Беларусь, въезжает в Республику Беларусь и выезжает из Республики Беларусь 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 чем 5 базовым величинам, установленным в Республике Беларусь на день въезда в Республику Беларусь, на каждый день транзитного проезда. В случае вынужденной остановки иностранец или его представитель либо лицо, следующее совместно с ним, обращается с заявлением в органы внутренних дел по месту вынужденной остановки для продления срока временного пребывания в Республике Беларусь, выдачи визы для выезда из Республики Беларусь.

Виза не требуется гражданам государств, с которыми Республика Беларусь заключила соглашения о взаимных безвизовых поездках. В настоящее время это более 40 государств. Кроме того, Президент Республики Беларусь вправе устанавливать безвизовый порядок въезда в Республику Беларусь, выезда из Республики Беларусь и транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь иностранцев, не имеющих действительного вида на жительство. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 8 от 9 января 2017 г. гражданам 74 государств разрешен безвизовый въезд через Национальный аэропорт Минск и временное пребывание на территории Республики Беларусь на срок не более тридцати суток.

Как уже выше указывалось, иностранцы в Республике Беларусь могут временно пребывать, временно и постоянно проживать.

Срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца определяется сроком действия выданной ему визы и не может превышать девяносто суток в календарном году, если иное не определено Законом, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца, прибывшего в Республику Беларусь в порядке, не требующем получения визы, определяется сроком регистрации и не может превышать девяносто суток в календарном году, если иное не определено Законом, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Так, в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан Латвийской Республики, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государства другой Стороны, а также лиц, 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 соглашений о взаимных поездках граждан, заключенных между Правительством Республики Беларусь и Правительством Польши, между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики, визы, предоставляющие право находиться на территории Республики Беларусь до 180 дней в течение года от даты первого въезда (90 дней в течение 6 месяцев) 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. Декрет № 7 Президента Республики Беларусь предоставляет право иностранцам, заключившим трудовой договор (контракт) с резидентом Парка высоких технологий, не имеющим разрешений на временное проживание в Республике Беларусь, пребывать на территории Республики Беларусь в течение 180 дней в календарном году.

Временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Республики Беларусь до истечения срока регистрации или установленного Законом о правовом положении иностранцев, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь срока временного пребывания в Республике Беларусь без регистрации, если на момент истечения указанных сроков иностранцу не продлен срок временного пребывания, либо иностранец не зарегистрировался в органе регистрации, либо иностранец не получил разрешение на временное проживание или разрешение на постоянное проживание.

Подача в установленном Законом о правовом положении иностранцев порядке жалобы на решения государственных органов Республики Беларусь о сокращении срока временного пребывания в Республике Беларусь, об отказе в выдаче разрешения на временное проживание, об аннулировании разрешения на временное проживание, об отказе в выдаче

разрешения на постоянное проживание, об аннулировании разрешения на постоянное проживание или о высылке в вышестоящий государственный орган, либо в суд после обжалования таких решений в вышестоящий государственный орган является основанием для временного пребывания в Республике Беларусь иностранца, в отношении которого приняты обжалуемые решения, на срок рассмотрения жалобы.

В соответствии со статьей 41 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь, обязаны в течение десяти суток зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического временного пребывания, если иное не определено Законом, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Так, согласно статье 45 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) в Республике Беларусь не подлежат регистрации:

- главы государств и правительств иностранных государств, главы и члены парламентских, правительственных и иных официальных делегаций, технический персонал этих делегаций и иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь по приглашениям Президента Республики Беларусь, палат Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, а также члены их семей;
- иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь по паспортам, выданным Организацией Объединенных Наций, Международной организацией уголовной полиции — Интерполом;
- главы и сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудники аппарата военных атташе, сотрудники торговых представительств иностранных государств в Республике Беларусь, а также члены их семей;
- главы и сотрудники представительств и органов международных организаций и межгосударственных образований, которые согласно уставным документам этих организаций и образований либо соответствующим



международным договорам Республики Беларусь пользуются привилегиями и иммунитетами, а также члены их семей;

- иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь на срок, не превышающий десяти суток, если их выезд из Республики Беларусь будет осуществлен в течение этих суток;

- иностранцы, временно пребывающие в Республике Беларусь, оформившие проживание в гостиницах, санаторно-курортных и оздоровительных организациях;

- иностранцы, временно пребывающие в Республике Беларусь на основании договоров на оказание услуг в сфере агроэкотуризма, заключенных с субъектами агроэкотуризма, и проживающие в жилых помещениях, предоставленных субъектами агроэкотуризма;

- члены экипажей иностранных военных самолетов, прибывшие в Республику Беларусь в установленном порядке;

- иностранцы, входящие в состав экипажей гражданских воздушных судов международных авиалиний, бригад поездов международного железнодорожного сообщения, при нахождении в аэропорту или на станциях, указанных в расписании движения;

- иностранцы, входящие в состав экипажей иностранных автотранспортных средств и средств речного транспорта, осуществляющих перевозки грузов и пассажиров в международном сообщении, при нахождении в городах и других населенных пунктах на маршрутах выполнения перевозок, в том числе и в иных пунктах назначения;

- военнослужащие иностранных государств, прибывшие в Республику Беларусь для участия в совместных военных учениях.

Также в соответствии с международными договорами о взаимных поездках граждан, заключенными Республикой Беларусь с Литовской Республикой, Латвийской Республикой и Украиной, граждане данных государств освобождены от регистрации на срок до 30 суток с даты въезда, а Российской Федерации — до 90. Освобождаются от регистрации также граждане Литвы, находящиеся в нашей стране до 30 суток, в соответствии с Соглашением о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Литовской Республики.

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 обязаны в течение трех рабочих дней, исчисляемых со дня прибытия на новое место временного пребывания, зарегистрироваться в органе регистрации по новому месту временного пребывания. Исключение составляют иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь в целях туризма и путешествующие в пределах территории Республики Беларусь в соответствии с программой тура, которые регистрируются в органе регистрации по месту первоначального временного пребывания на весь период проведения тура.

Законодательством Республики Беларусь достаточно подробно регламентирована процедура регистрации временно пребывающих иностранцев, определены категории иностранцев, освобожденных от данной процедуры. В соответствии с пунктом 14 главы 12 Указа Президента Республики Беларусь № 200 от 26 апреля 2010 г. регистрация является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В Указе определен исчерпывающий перечень документов, необходимых для регистрации, срок регистрации, а также размер платы, взимаемой за регистрацию. Например, при регистрации в органах внутренних дел иностранец предоставляет заявление о регистрации, миграционную карту, страховой полис медицинского страхования, документ для выезда за границу, документ, подтверждающий внесение платы за регистрацию. Регистрация осуществляется в день подачи заявления.

Для увеличения количества иностранцев, посещающих Республику Беларусь в целях отдыха и ознакомления с достопримечательностями, в соответствии с пунктами 13 и 16 части 8 статьи 257 Налогового кодекса (Особенная часть) иностранцы, временно пребывающие в Республике Беларусь, освобождаются от госпошлины за регистрацию в гостиницах, санаторно-курортных и оздоровительных организациях, а иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь в целях туризма, за регистрацию в Республике Беларусь.

Для регистрации требуется личное присутствие иностранца, за исключением регистрации иностранца по ходатайству принимающей организации и регистрации несовершеннолетнего иностранца, не достигшего 14-летнего возраста (осуществляется на основании соответствующих документов, предоставленных представителем). Также возможна регистрация иностранцев в Республике Беларусь в электронной форме.

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», в постановлениях Совета Министров Республики Беларусь № 73 от 20 января 2006 г., № 144 от 3 февраля 2006 г., № 891 от 10 июня 2010 г. и др.

Согласно статье 48 вышеуказанного Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) разрешение на временное проживание выдается иностранцам:

- если они прибыли в Республику Беларусь для получения или получают на территории Республики Беларусь профессионально-техническое, среднее специальное, высшее, послевузовское образование, дополнительное образование взрослых при освоении содержания образовательной программы повышения квалификации руководящих работников и специалистов, образовательной программы повышения квалификации рабочих (служащих), образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих высшее образование, образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих среднее специальное образование, образовательной программы переподготовки рабочих (служащих), образовательной программы профессиональной подготовки рабочих (служащих), образовательной программы стажировки руководящих работников и специалистов, а также при освоении в учреждениях профессионально-технического, среднего специального и высшего образования содержания образовательной программы подготовки лиц к поступлению в учреждения образования Республики Беларусь или образовательной программы обучающихся курсов (лекториев, тематических семинаров, практикумов, тренингов, офицерских курсов и иных видов обучающих курсов), направленной на изучение русского и (или) белорусского языков, — на срок получения образования, но не более одного года;
- если они являются супругами, близкими родственниками граждан Республики Беларусь, иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, — на срок пребывания, но не более одного года;

- если они прибыли в Республику Беларусь для занятия или занимаются трудовой деятельностью по трудовым договорам, религиозной, предпринимательской или иной деятельностью на территории Республики Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, — на срок пребывания, но не более одного года, если иной срок не установлен законодательными актами Республики Беларусь;
- если они являются высококвалифицированными работниками, — на срок пребывания, но не более двух лет, если иной срок не установлен законодательными актами Республики Беларусь;
- 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;
- если они являются белорусами, а также лицами, идентифицирующими себя как белорусы, и их потомками (кровные родственники по прямой линии: дети, внуки, правнуки), родившимися за пределами современной территории Республики Беларусь, — на срок пребывания, но не более одного года;
- если они имеют основания для приобретения гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, — на срок пребывания, но не более одного года;
- если они ранее состояли в гражданстве Республики Беларусь, — на срок пребывания, но не более одного года;
- если у них имеется на праве собственности жилое помещение в Республике Беларусь, — на срок пребывания, но не более одного года;
- если они в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, обратились с ходатайством о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, — на срок рассмотрения ходатайства;
- если им предоставлены статус беженца или убежище в Республике Беларусь, — на срок не более одного года;
- если им предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь, — на срок предоставления дополнительной защиты, но не более одного года;
- если возникли предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь обстоятельства, при которых они не могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь, — на срок, в течение которого невозможно выдворение за пределы Республики Беларусь, но не более одного года;

- если отсутствует государство, которое согласилось их принять, — на срок не более одного года;
- если они получают медицинскую помощь в стационарных условиях в организациях здравоохранения Республики Беларусь, — на срок лечения, но не более одного года;
- если они сопровождают лицо, получающее медицинскую помощь в стационарных условиях в организации здравоохранения Республики Беларусь, и (или) осуществляют уход за таким лицом, при условии, что такое лицо по состоянию здоровья нуждается в данном сопровождении (уходе), — на срок лечения такого лица, но не более одного года;
- по иным основаниям, предусмотренным законодательством и международными договорами Республики Беларусь.

Разрешение на временное проживание может быть выдано членам семьи иностранца, получившего или получающего разрешение на временное проживание, при наличии законного источника получения доходов, обеспечивающих ему и членам его семьи прожиточный минимум, установленный в Республике Беларусь, на период рассмотрения заявления о выдаче разрешения на временное проживание, на срок пребывания, но не более срока действия разрешения на временное проживание иностранца, получившего или получающего разрешение на временное проживание.

По мотивированному ходатайству органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, или органа, ведущего уголовный процесс, разрешение на временное проживание выдается иностранцу, являющемуся жертвой торговли людьми и активно способствующему расследованию уголовного дела о торговле людьми или преступления, связанного с торговлей людьми, организацией незаконной миграции, срок пребывания которого в Республике Беларусь истек, — на период его участия в уголовном процессе, социальной защиты и реабилитации, но не более одного года.

Согласно пункта 6 главы 12 Указа Президента Республики Беларусь № 200 от 26 апреля 2010 г. выдача разрешения на временное проживание также является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В Указе определен исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения данного разрешения, срок рассмотрения обращения, размер платы, взимаемой при осуществлении административной процедуры.

С целью повышения инвестиционной привлекательности нашей страны в соответствии с частью 8.31 статьи 257 Налогового кодекса

(Особенная часть) 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. Исходя из гуманных соображений, 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 (ч. 8.15. ст. 257 Налогового кодекса (Особенная часть)).

В соответствии с частью 6 статьи 48 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан проживать в Республике Беларусь 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 трех рабочих дней, исчисляемых со дня прибытия на новое место временного проживания, обратиться в подразделение по гражданству и миграции по новому месту временного проживания для внесения изменений в марку «Дазвол на часовае пражыванне».

Согласно части 9 статьи 48 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Республики Беларусь до истечения срока действия разрешения на временное проживание, если на дату истечения указанного срока он не зарегистрировался в органе регистрации по месту фактического временного пребывания как временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец или им не получены новое разрешение на временное проживание либо разрешение на постоянное проживание.

Разрешение на постоянное проживание в соответствии со статьей 53 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) 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;
- прожили в Республике Беларусь после получения разрешения на временное проживание в течение последних пяти лет непрерывно, а для высококвалифицированных работников — в течение последних трех лет

непрерывно. Срок проживания в Республике Беларусь считается непрерывным, если иностранец находился в Республике Беларусь на законных основаниях и не выезжал из Республики Беларусь либо если иностранец в период нахождения в Республике Беларусь на законных основаниях выезжал из Республики Беларусь на срок не более девяноста суток в календарном году;

- 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 иностранцами, осуществившими инвестиции на территории Республики Беларусь в размере не менее пятнадцати тысяч базовых величин способами, не запрещенными законодательными актами Республики Беларусь;
- являются белорусами, а также лицами, идентифицирующими себя как белорусы, и их потомками (кровные родственники по прямой линии: дети, внуки, правнуки), родившимися за пределами современной территории Республики Беларусь;
- имеют право на получение разрешения на постоянное проживание по иным основаниям, предусмотренным международными договорами Республики Беларусь.

Разрешение на постоянное проживание может быть выдано лицам без гражданства, находящимся в Республике Беларусь более трех лет, при условии, что отсутствует государство, которое согласилось их принять, за исключением лиц без гражданства, оформивших прекращение гражданства в порядке, установленном законодательством государства прежнего гражданства.

Разрешение на постоянное проживание может быть выдано на основании решения Совета Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 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 факт принадлежности 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.

В соответствии с частью 5 статьи 53 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) иностранцы, получившие разрешение на постоянное проживание, обязаны зарегистрироваться по месту жительства в Республике Беларусь не позднее трех месяцев со дня получения разрешения на постоянное проживание. Постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы обязаны проживать в Республике Беларусь только по тому месту жительства или месту пребывания, по которому они зарегистрированы в Республике Беларусь.

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 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 пункта 7 главы 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 — 3 месяца со дня подачи заявления. 1 месяц со дня подачи заявления — для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся работниками и специалистами, в которых нуждаются организации Республики Беларусь. До 6 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 пунктам 11.10 и 11.11 главы 11 Указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200, выдача и обмен видов на жительство иностранцу, постоянно проживающему в Республике Беларусь, является административной процедурой, осуществляемой государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. В Указе определен 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 иностранцу, достигшему 14-летнего возраста, при получении разрешения на постоянное проживание, — 2 года. В соответствии с пунктом 36 главы 3 Положения о документах, удостоверяющих личность, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 294 от 3 июня 2008 г., иностранец вправе менее чем за 6 месяцев до истечения срока действия вида на жительство обратиться для его обмена.

Кроме того, иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 413



от 7 сентября 2007 г. «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания» обязаны зарегистрироваться по месту жительства, т.е. по местонахождению (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, предоставляемые документы, являющиеся основанием для регистрации) одинаковы к иностранцам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим в Республике Беларусь. Исключение составляют иностранцы, которым предоставлен статус беженца либо убежище, для регистрации которых обеспеченность жилой площадью должна быть не менее 6 кв. метров на одного человека.

## Рекомендуемая литература и источники

1. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г., № 105-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
2. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 26 апреля 2010 г. № 200 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
3. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 15 июля 2010 г., № 1065 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
4. Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 3 февраля 2006 г., № 144 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
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 исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 10 июня 2010 г., № 891 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

6. Об утверждении положения о порядке информирования МИД Республики Беларусь о задержании иностранного гражданина или лица без гражданства или о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 15 июня 2010 г., № 917 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
7. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 20 января 2006 г., № 73 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
8. Об утверждении Правил транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 19 января 2006 г., № 63 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

# Механизмы защиты беженцев и их функционирование

### 5.1. Международно-правовое регулирование, вопросы предоставления защиты в Европейском союзе

1. *Институт убежища; территориальное убежище и дипломатическое убежище; мандатные беженцы.*
2. *Устав УВКБ ООН; Конвенция о статусе беженцев 1951 г.; Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г.*
3. *Определение статуса беженца; принцип невысылки (non-refoulement); определение статуса беженца по принципу prima facie; беженцы «на месте» (sur place); понятие преследования; положения об исключении из статуса беженца; внутренне перемещенные лица.*
4. *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах 2016 г.; Глобальный договор о беженцах 2018 г.*
5. *EU asylum acquis; Общая европейская система убежища; Хартия ЕС об основных правах; де-факто беженцы; Европейская конвенция по правам человека; Европейский суд по правам человека.*

Международная защита беженцев тесно связана с понятием «убежища», которое предполагает предоставление государством возможности въезда и нахождения на своей территории лицу, которое преследуется в государстве гражданской принадлежности или постоянного проживания по одному из обозначенных признаков, например, по религиозным убеждениям, политическим взглядам, этнической принадлежности и т.д. Институт убежища существует со времен древнейших государств Востока, Греции и Рима. В зависимости от места предоставления убежища, оно называлось религиозным — на территории храма, дипломатическим — на территории дипломатического представительства, территориальным — на территории принимающего государства. Сегодня государства чаще всего предоставляют территориальное убежище, при том, что дипломатическое убежище оспаривается частью государств по причине злоупотребления дипломатическими иммунитетом и вмешательством во внутренние

дела государства, поэтому оно предоставляется в основном в странах Латинской Америки, имея статус регионального обычая. Международно-правовые нормы об убежище содержатся в Гаванской конвенции об убежище 1928 г., Конвенциях о дипломатическом и территориальном убежищах, заключенных в Каракасе в 1954 г., Декларации о территориальном убежище, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1967 г.

Попытка унификации института убежища была предпринята после Второй мировой войны в рамках ООН. Так, право искать убежище впервые появилось во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., статья 14 которой гласит, что «каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Декларация о территориальном убежище 1967 г. развивает статью 14 Всеобщей декларации прав человека и подчеркивает, что предоставление убежища является суверенным правом каждого государства, мирным и гуманным актом, поэтому оно должно уважаться всеми другими государствами. К лицу, ищущему убежище, не должны применяться такие меры, как отказ от разрешения перехода границы или, если оно уже вступило на территорию, на которой оно ищет убежище, высылка или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию. Исключения допустимы по соображениям национальной безопасности или в целях защиты населения, в частности, в случае массового притока людей.

Специфика института убежища заключается в том, что ни один международно-правовой документ не содержит его определения, а также не содержит обязательств государств по предоставлению убежища. Как Всеобщая декларация прав человека, так и Декларация о территориальном убежище подчеркивают, что убежище предоставляется государством в силу своего суверенитета, поэтому оценка оснований для предоставления убежища лежит на принимающем государстве. Тем не менее свобода действий государства в предоставлении убежища ограничена международно-правовой защитой беженцев, а также международно-правовой защитой в рамках права прав человека, включая принцип невысылки.

Проблема беженцев остро проявилась после Первой мировой войны, однако она до сих пор продолжает сохранять свою актуальность. Тяжелое положение беженцев, а также отсутствие солидарности между государствами в ситуации их массовых потоков, привели к осознанию мировым сообществом необходимости создания универсального международно-правового механизма защиты прав беженцев. Международно-правовой механизм защиты прав беженцев функционирует в двух

направлениях: 1) разработка международных договоров и рекомендаций, закрепляющих международные обязательства и стандарты защиты прав беженцев; 2) деятельность международных органов по контролю соблюдения государствами международных обязательств.

Международная защита прав беженцев имеет ряд особенностей в силу специфики статуса беженца. Во-первых, так как убежище предоставляется государством в осуществление своего суверенитета, именно государство определяет все формы международной защиты, которые оно обеспечивает лицам, ищущим убежище. Статус беженца при этом должен соответствовать конвенционным требованиям, а процедура его предоставления конкретизируется в руководствах и заключениях УВКБ ООН. Во-вторых, беженцы лишены защиты со стороны государства гражданства или постоянного проживания, что усиливает важность международной защиты их прав. Данная особенность положения беженцев объясняет широту функций УВКБ ООН, которое оказывает содействие и гуманитарную помощь беженцам в решении правовых, социальных и экономических вопросов, в отличие от международных контрольных органов по правам человека, которые проверяют соблюдение государствами международно-правовых обязательств и принимают меры по их выполнению.

Первые международные соглашения, обеспечивающие защиту беженцев, были разработаны в рамках Лиги Наций. Однако они имели ограниченный характер и относились к отдельным группам беженцев в зависимости от национальности, например, русский, армянин, еврей и т.д. Таким образом, определенная национальность и отсутствие защиты со стороны государства происхождения были достаточными условиями для признания лица беженцем, что обеспечивало простоту в толковании и позволяло легко установить, кто является беженцем. Особенностью данных соглашений также является отсутствие указания на причины, по которым индивид вынужден был покинуть страну своего происхождения. Принятая в 1933 г. Конвенция о международном статусе беженцев, действие которой распространялось на русских и армянских беженцев, стала моделью для будущих международных соглашений в этой области, однако она так и не получила должного применения из-за низкого количества ратификаций и фактического непризнания государствами. При этом Конвенция возлагала на присоединившиеся государства обязательство гарантировать беженцам определенные права, включая возможность получения удостоверений личности — нансеновских паспортов, защиту прав на личный статус, право на судебную защиту, свободу труда и защиту от эксплуатации, доступ к образованию и социальному

обеспечению. Именно Конвенция о международном статусе беженцев 1933 г. впервые закрепила принцип невысылки в форме обязательства государства. Согласно статье 3 данной Конвенции договаривающиеся государства обязуются «не перемещать со своей территории или не препятствовать допуску на нее путем применения полицейских мер, таких, как высылка или недопуск на границе (*refoulement*), беженцев, которые получили право проживать там постоянно».

Решающую роль в формировании современной системы защиты прав беженцев после Второй мировой войны сыграли ООН и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Устав которого был одобрен резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. Согласно Уставу деятельность Верховного комиссара аполитична и носит «гуманитарный и социальный характер» (п. 2). Первоначально предполагалось, что деятельность УВКБ ООН будет краткосрочной, поэтому Генеральная Ассамблея регулярно продлевала срок его полномочий, а в 2003 г. приняла резолюцию, согласно которой мандат УВКБ ООН будет действовать до тех пор, пока проблема беженцев не будет решена окончательно. Следует отметить, что, помимо УВКБ ООН, занимающего центральное место в системе защиты прав беженцев, помощь беженцам оказывают и другие международные организации, в частности, Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), действующее с 1950 г. на территории Ливана, Сирии, Египта, сектора Газы. При этом палестинские беженцы, находящиеся на данных территориях и пользующиеся защитой БАПОР, исключены из компетенции УВКБ ООН и из определения беженца согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (ст. 1D).

УВКБ ООН является единственной международной организацией, имеющей специальный мандат на защиту беженцев в глобальном масштабе. Мандат УВКБ ООН на предоставление беженцам международной защиты был первоначально определен в его Уставе (п. 6), а позже расширен резолюциями Генеральной ассамблеи и Экономического и социального совета (ЭКОСОС) ООН. Кроме беженцев, мандат УВКБ ООН распространяется на лиц, ищущих убежище; репатриантов, лиц без гражданства и внутренне перемещенных лиц. Определение беженца, содержащееся в Уставе 1950 г., практически совпадает с тем, которое было принято в Конвенции 1951 г., однако оно является расширенным и не содержит ограничений по времени и месту. Таким образом, лицо, которое соответствует критериям Устава УВКБ ООН, пользуется защитой ООН, обеспечиваемой Верховным комиссаром, независимо от того, присое-

динилась ли страна его пребывания к Конвенции 1951 г. или Протоколу 1967 г. и признается ли он беженцем со стороны государства согласно этим документам. Такие беженцы, на которых распространяется мандат Верховного комиссара, обычно именуются «мандатными беженцами».

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. (Женевская конвенция) вместе с Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 г. (Нью-Йоркский протокол) образуют основу международного режима, обеспечивающего защиту беженцев. К настоящему времени 147 государств (из общего числа 193 государств, являющихся членами Организации Объединенных Наций) ратифицировали один или оба этих инструмента. Республика Беларусь присоединилась в 2001 г. как к Конвенции о статусе беженцев, так и к Протоколу 1967 г.

Несмотря на предполагавшуюся взаимодополняемость обязанностей УВКБ ООН и сферы действия Конвенции 1951 г., между ними с самого начала существовало заметное различие: мандат УВКБ ООН являлся универсальным и всеобщим, не был связан с какими-либо географическими или временными ограничениями, в то время как при подготовке текста Конвенции государства не желали подписывать «незаполненный чек» в отношении неизвестного числа будущих беженцев. Это пожелание привело к введению ограничения по времени, и Конвенция изначально распространялась только на беженцев, которые стали таковыми по причине событий, происшедших до 1 января 1951 г. Конвенция также предоставила государствам возможность географического ограничения их обязательств кругом тех лиц, которые стали беженцами в результате событий, происшедших в Европе.

История появления Протокола 1967 г., касающегося статуса беженцев, связана именно с противоречием между Уставом УВКБ ООН и Конвенцией 1951 г. Интересно, что в отличие от Конвенции 1951 г., текст которой дорабатывался и принимался Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созданной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, Протокол 1967 г. фактически был написан в ходе коллоквиума юридических советников. Так, участники коллоквиума высказались против полного пересмотра Конвенции 1951 г. и проголосовали за принятие Протокола, который часто называют документом, «вносящим поправки» в Конвенцию. Тем не менее Протокол является самостоятельным документом, а не пересмотром Конвенции по смыслу ее статьи 45. Государства-участники Протокола могут, не являясь участниками Конвенции, применять статьи 2–34 Конвенции 1951 г. в отношении беженцев, подпадающих под определение, содержащееся в статье 1 Конвенции, без ограничений по дате. Таким образом,

временное ограничение было официально снято в Протоколе 1967 г., а ограничение по географическому принципу отменено большинством государств, присоединившихся к обоим документам, в результате чего положения Конвенции приобрели универсальный характер. Государства могут брать на себя разный объем международных обязательств согласно Конвенции и Протоколу. Так Кабо-Верде, США и Венесуэла участвуют только в Протоколе 1967 г., Мадагаскар — только в Конвенции 1951 г., при этом Мадагаскар и Турция сохранили географическое ограничение в определении беженца согласно Конвенции 1951 г.

Лицо является беженцем по смыслу Конвенции 1951 г., если оно отвечает всем критериям, содержащимся в определении согласно статье 1А. Чтобы считаться беженцем по смыслу Конвенции, лицо должно:

- находиться вне страны гражданской принадлежности;
- в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований;
- по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- лицо не может пользоваться защитой этой страны или не желает ей пользоваться.

Лица без гражданства также могут рассматриваться в качестве беженцев с той оговоркой, что под страной гражданской принадлежности подразумевается страна прежнего обычного местожительства. Лица, являющиеся гражданами нескольких стран, могут рассматриваться в качестве беженцев по смыслу Конвенции, если только наличие другого гражданства или нескольких гражданств является неэффективным, то есть не обеспечивает защиту.

Статья 1А Конвенции 1951 г. содержит так называемые критерии включения или признаки, являющиеся основаниями для положительного решения при определении статуса беженца. Кроме того, в определении беженца также содержатся положения об исключении из статуса беженца (ст. 1F) и положения о его прекращении (ст. 1С). По политическим причинам за пределы сферы действия Конвенции 1951 г. выведены беженцы, которые пользуются защитой или помощью органов и учреждений ООН кроме УВКБ, в частности, палестинские беженцы, которые находятся на территориях, где могут получить помощь БАПОР (ст. 1D). Конвенция также не распространяется на лиц, которые в государстве проживания приравниваются к гражданам по объему своих прав и обязанностей (ст. 1E), они должны быть полностью защищены от депортации или высылки, как и граждане.

Определение статуса беженца означает выяснение органом государственной власти или УВКБ ООН вопроса о том, действительно ли че-



ловец, подавший ходатайство о предоставлении убежища или иным образом заявивший о том, что ему требуется международная защита, является беженцем, то есть, соответствует ли его ситуация критериям, изложенным в определении беженца. Важным является тот факт, что лицо неизбежно становится беженцем до того, как его статус беженца будет определен официально. Таким образом, признание статуса беженца имеет декларативный характер, то есть оно не делает лицо беженцем, а просто объявляет его таковым. Основная обязанность по выявлению тех, кто подпадает под определение беженца, и по обеспечению всех прав и свобод, которые связаны со статусом беженца согласно Конвенции 1951 г., возлагается на страны, в которых эти лица ищут убежище. На УВКБ ООН также возлагается обязанность по предоставлению беженцам международной защиты и поиску долговременных решений проблемы беженцев. В ряде ситуаций может возникнуть необходимость того, чтобы УВКБ ООН самостоятельно провело процедуру определения статуса беженца и установило, являются ли отдельные лица беженцами в рамках мандата УВКБ ООН. На практике это может происходить в следующих случаях: в государствах, не являющихся участниками Конвенции 1951 г. и/или Протокола 1967 г.; в государствах-участниках Конвенции 1951 г., в которых еще не установлены процедуры предоставления убежища или национальная процедура предоставления убежища явно не соответствует международным стандартам; в качестве обязательного условия при реализации УВКБ ООН долгосрочных решений, таких как переселение.

Как государства, так и УВКБ ООН по общему правилу должны определять статус беженца индивидуально, однако определение может осуществляться на групповой основе в ситуации массового притока лиц, ищущих убежище, когда возникает необходимость оказания чрезвычайной помощи. В том случае, если определение статуса беженца на индивидуальной основе является практически невозможным для каждого члена группы, обращаются к групповому определению статуса беженца по принципу *prima facie*, в соответствии с которым каждый член группы рассматривается как беженец на основании объективной информации об обстоятельствах в стране происхождения и при отсутствии очевидности обратного.

Процесс определения статуса беженца происходит в два этапа. Во-первых, необходимо выяснить факты, относящиеся к делу лица, подавшего ходатайство об убежище. Во-вторых, необходимо провести правовую квалификацию, т.е. применить к этим фактам определение Конвенции 1951 г.

1. Беженец должен находиться вне страны гражданской принадлежности, то есть факт перемещения через международную границу является неотъемлемым условием для получения статуса беженца. Опасения преследований не обязательно должны распространяться на всю территорию страны гражданской принадлежности беженца. Так, в случае межэтнических столкновений или других серьезных беспорядков, преследования конкретной этнической или национальной группы могут ограничиваться лишь частью территории государства. В таких случаях лицу не должно быть отказано в статусе беженца только потому, что оно могло бы найти убежище в другой части этой страны, особенно если лицо не могло безопасно перемещаться по территории государства.

Не обязательно, чтобы само бегство лица происходило из-за опасений стать жертвой преследования или по причине фактического преследования. Согласно Конвенции, опасения преследования относятся к будущему времени и могут возникнуть даже в период отсутствия человека в стране его происхождения, например, в результате политических изменений. Лицо, которое не было беженцем в момент отъезда из страны, но которое становится беженцем позднее, называется беженцем «на месте» (*sur place*). Лицо может стать беженцем «на месте» в результате собственных действий или из-за обстоятельств, возникших в стране происхождения. Беженцами «на месте» могут становиться дипломаты и другие официальные лица, работающие за рубежом, военнопленные, студенты, рабочие-мигранты.

2. Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований являются ключевой характеристикой беженца, в ней взаимосвязаны объективный и субъективный элемент. Тот факт, что лицо испытывает опасения, является субъективным, однако к душевному состоянию добавляется определение «вполне обоснованные». Это означает, что при определении статуса беженца принимается во внимание не только душевное состояние лица, но и то, что это состояние должно быть подкреплено объективной ситуацией. Для оценки субъективного элемента необходимо учитывать особенности личной и семейной жизни лица, ищущего убежище, его участие в каких-либо расовых, религиозных, национальных, социальных или политических группах, его собственное суждение и личный опыт. Оценка достоверности и объективности сведений осуществляется путем изучения информации о стране происхождения, а именно условий и законодательства страны происхождения ходатайствующего лица. При этом опасения не должны обязательно основываться на личном опыте заявителя, но то, что, например, случилось

с его друзьями, родственниками и другими членами той же социальной группы, может быть свидетельством того, что его опасения стать жертвой преследований вполне обоснованы.

В международном праве не существует общепризнанного определения понятия «преследование». Из статьи 33 Конвенции 1951 г. можно сделать вывод, что преследованием является угроза жизни и свободе по причине расы, религии, национальности, политических убеждений или принадлежности к какой-либо социальной группе. Кроме того, преследованием будут считаться действия, приводящие к нарушению основных прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и других документах, например, права на жизнь, свободы от рабства, свободы от пыток, свободы от произвольного ареста и задержания, права на свободу убеждений и на их свободное выражение и т.д.

Преследование следует отличать от дискриминации, которая сама по себе преследованием не считается. В то же время преследование может определяться на совокупной основе, если ходатайствующее лицо подвергается различным видам воздействия, которые сами по себе не подпадают под определение преследования, в частности, различным формам дискриминации, которые вместе воздействуют на заявителя таким образом, что приводят к нарушению основных прав и свобод человека. Так, мигранты по экономическим причинам, как правило, не являются беженцами, однако там, где экономические меры подрывают социальное положение определенной части населения (лишение права на труд, дискриминационное налогообложение применительно к отдельной этнической группе), могут появляться жертвы преследования. Не стоит путать преследование с наказанием за нарушение закона, которое не является преследованием, кроме случаев его чрезмерности или дискриминационного характера применения такого наказания.

Как правило, агентом преследования является государство или власти страны. Преследование также может исходить от преступных группировок, отдельных групп населения или даже членов семьи. Такие действия могут рассматриваться как преследования, если известно, что власти сознательно допускают это, отказываются или не способны обеспечить эффективную защиту.

3. Для того, чтобы считаться беженцем, лицо должно продемонстрировать свидетельства вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований хотя бы по одному из оснований: расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Часто заявитель может не знать о причинах

преследования, поэтому установление оснований преследования и принятие решения о том, соответствуют ли они определению Конвенции 1951 г. является задачей сотрудника, изучающего обстоятельства дела.

Понятие «раса» должно рассматриваться в самом широком смысле, включая все виды этнических групп, образующих меньшинство среди населения. Дискриминация на расовой основе часто приравнивается к преследованию по смыслу Конвенции 1951 г., так как при ней человеческое достоинство унижается до такой степени, что это становится несовместимым с соблюдением неотъемлемых прав человека.

Преследование по основанию вероисповедания может принимать различные формы, например, в виде запрещения участвовать в религиозных общинах, исповедовать религию тайно или публично, отправлять религиозные обряды или в виде принятия серьезных дискриминационных мер к лицам, потому что они исповедуют свою религию или принадлежат к определенной религиозной общине.

Понятие «гражданства» определяется широко и приравнивается к национальности, включает в себя принадлежность к этнической или языковой группе, может иногда совпадать с расой. Преследования по основанию гражданства могут включать в себя враждебное отношение и меры, направленные против национального (этнического, языкового) меньшинства, и при определенных обстоятельствах факт принадлежности к такому меньшинству может сам по себе служить основанием для обоснованных опасений преследований.

Определенная социальная группа обычно включает в себя лиц одинакового происхождения, привычек и социального статуса. Утверждения об опасениях преследований по этому основанию могут совпадать с утверждениями об опасениях преследований по другим причинам, т.е. расовым, религиозным или национальным. Данное основание преследования действует в том случае, если заявитель относится к группе лиц, которые обладают общей характеристикой помимо угрозы преследования или которые воспринимаются обществом как группа лиц. Зачастую такая общая характеристика является: врожденной (пол, раса, каста, сексуальная ориентация); неизменяемой, в силу того, что она относится к прошлому человека (бывший военный, землевладелец); по иным причинам фундаментальной для идентичности человека, настолько, что от человека нельзя требовать, чтобы он изменил ее или отказался от нее. Не имеет значения, знакомы ли члены социальной группы между собой, какова ее численность и продолжительность существования. Обычно категория «определенная социальная группа» применяется для защиты лиц

от злоупотреблений по причине неподвластных их контролю характеристик — гендер, сексуальная ориентация, семья, большинство классов или каст. Согласно Заключению Исполнительного Комитета УВКБ ООН 1985 г. «Женщины-беженки и международная защита», женщины, ищущие убежище, подвергающиеся негуманному обращению вследствие неподчинения правилам социальной морали, могут расцениваться как принадлежащие к определенной социальной группе по смыслу Конвенции 1951 г. Определенная социальная группа является зачастую самым сложным для определения основанием преследования, поэтому УВКБ ООН представило подробный анализ его применимости в «Руководящих принципах международной защиты»: «принадлежность к определенной социальной группе» в контексте статьи 1 (п. А, пп. 2) Конвенции 1951 г. и/или Протокола 1967 г., касающихся статуса беженцев».

Наличие политических убеждений, отличных от тех, которые разделяют правительством, само по себе не является основанием для ходатайства о предоставлении статуса беженца, и заявитель должен доказать, что у него имеются достаточные опасения стать жертвой преследований за свои убеждения. Это предполагает, что политические взгляды заявителя были выражены и привлекли внимание властей или приписываются заявителю, даже если лицо не демонстрирует таковых.

4. Беженцем всегда является лицо, которое не пользуется защитой своей страны, независимо от того, не может оно или не желает пользоваться защитой вследствие опасений преследования. Отсутствие возможности пользоваться защитой предполагает обстоятельства, которые не зависят от воли данного лица, например, состояние войны или другие тяжелые потрясения. Заявителю также может быть отказано в защите со стороны страны гражданской принадлежности, что может усилить опасения или даже являться элементом преследования. Термин «не желает» относится к тем беженцам, которые отказываются принять защиту правительства. При этом, когда лицо желает воспользоваться защитой своей страны, такое желание, как правило, несопоставимо с утверждением, что оно находится вне своей страны в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований. Таким образом, лицо не нуждается в международной защите и не является беженцем, если защита со стороны страны гражданской принадлежности доступна и нет оснований для отказа от нее из-за вполне обоснованных опасений преследования.

Положения о прекращении статуса беженца основываются на том понимании, что международная защита не должна предоставляться, если в этом больше нет необходимости, их исчерпывающий перечень содержится

в статье 1С Конвенции 1951 г. Предоставление статуса беженца прекращается вследствие действий самого беженца, например, в случае добровольного возвращения, восстановления гражданства, приобретения нового гражданства, а также из-за изменения обстоятельств в стране происхождения. По общему правилу статус беженца предоставляется бессрочно и сохраняется до тех пор, пока не действуют положения о прекращении, при этом статус беженца не должен постоянно пересматриваться государством в результате временных изменений в странах происхождения.

Наряду с положениями о том, кого следует считать беженцем, Конвенция о статусе беженцев в статьях 1D, E и F содержит положения, предусматривающие, что некоторые лица, хотя и имеющие характеристики беженцев по определению статьи 1А, исключаются из числа тех, кому предоставляется статус беженцев. Эти лица делятся на три группы. Первая группа согласно статье 1D состоит из лиц, уже получивших защиту или помощь ООН; вторая группа включает тех лиц, которые не признаны нуждающимися в международной защите согласно статье 1Е; третья группа охватывает различные категории лиц, которые не рассматриваются как заслуживающие предоставления международной защиты по статье 1F.

Специальные положения об исключении из статуса беженца были впервые введены после Второй мировой войны в отношении лиц, которые считались недостойными получения международной защиты. Для применения положений об исключении, содержащихся в статье 1F Конвенции 1951 г., достаточно установить наличие «серьезных оснований предполагать», что одно из деяний было совершено: преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности; тяжкое преступление неполитического характера вне страны убежища и до того, как лицо было допущено в эту страну в качестве беженца; деяния, противоречащие целям и принципам ООН. При этом, принимая во внимание серьезные последствия исключения из статуса беженца, УВКБ ООН подчеркивает, что толкование исключаящих положений должно быть ограничительным. Применение положений об исключении всегда требует индивидуального подхода и статья 1F Конвенции 1951 г. ни при каких обстоятельствах не может применяться на групповой основе.

Упоминая преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности, Конвенция ссылается на их определение в международных актах, составленных с целью принятия мер в отношении подобных преступлений.

Второе положение об исключении должно защитить общество принимающей страны от опасности допуска беженцев, которые совершили

тяжкие преступления неполитического характера до прибытия в страну. Для применения данного положения об исключении необходимо установить характер и цели преступления, так как политическое преступление совершается исключительно по политическим мотивам, а неполитическое — по личным причинам или из корыстных побуждений. Политический элемент преступления должен перевешивать его уголовный характер в соответствии с общим правом. Деяние утрачивает политический характер по смыслу Конвенции 1951 г., если оно находится в явной диспропорции по отношению к объявленной цели и сопровождается бесчеловечными актами насилия. При этом лицо, которое имеет статус беженца и совершает серьезное уголовное преступление в стране убежища, не исключается из статуса беженца, но подлежит суду по законам данной страны, в исключительных случаях в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Конвенции разрешается его высылка или возвращение в страну прежнего местожительства.

Последнее положение об исключении частично совпадает с первым положением, поскольку очевидно, что преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности также являются деяниями, противоречащими целям и принципам ООН. Цели и принципы ООН сформулированы в преамбуле и статьях 1 и 2 Устава ООН, в них перечисляются основополагающие принципы, которыми должны руководствоваться члены организации в отношениях друг с другом и с международным сообществом в целом. Таким образом, для совершения действий, противоречащих целям и принципам ООН, лицо должно занимать достаточно влиятельное положение в государстве-члене Организации Объединенных Наций и иметь возможность влиять на нарушение государством этих принципов.

Женевская конвенция 1951 г. не содержит отдельных гарантий защиты процессуальных прав при проведении процедуры определения статуса беженца. Такие стандарты тем не менее закреплены в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев 1992 г., в заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН. Несмотря на рекомендательную силу данных документов для государств, они считаются авторитетными источниками, отражающими позицию УВКБ ООН, при толковании Конвенции 1951 г. и проведении процедуры определения статуса беженца.

В преамбуле Конвенции 1951 г. подчеркивается одна из главных ее целей — обеспечить беженцам наиболее широкие возможности пользоваться основными правами и свободами. Помимо определения



основных характеристик беженца, государства-участники Конвенции согласились взять на себя ряд конкретных обязательств, которые имеют большое значение для достижения цели защиты беженцев, а на более позднем этапе — для долгосрочного решения проблемы беженцев. основополагающие принципы права беженцев содержатся в Конвенции 1951 г. и включают: недопустимость дискриминации, принцип невысылки, отсутствие наказания за незаконный въезд или пребывание и принцип международной солидарности. Принцип единства семьи не указан в Конвенции, однако упоминается в Заключительном акте Конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, которая разработала и принимала текст Конвенции, и соблюдается большинством государств, даже если они не являются сторонами Конвенции и Протокола.

Принцип невысылки (*non-refoulement*), признается мировым сообществом в качестве «краеугольного камня международного права беженцев». Слово *non-refoulement* происходит от французского *refouler*, означающего возвращать или отталкивать. Своими корнями данный принцип уходит к двухсторонним договорам об экстрадиции, до того, как он впервые был закреплен в Соглашении о правовом статусе русских и армянских беженцев 1928 г. и Конвенции о международном статусе беженцев 1933 г. Принцип невысылки в современном международном праве является одновременно нормой договорного и обычного права, параллельно регулируется правом прав человека и Конвенцией о статусе беженцев 1951 г.

Согласно статье 33 Конвенции 1951 г., «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». Особое значение данного принципа подчеркивается в статье 42 Конвенции, согласно которой государства не могут делать какие-либо оговорки к статье 33, закрепляющей обязательство невысылки. Что касается круга лиц, которые подпадают под действие принципа невысылки в статье 33 Конвенции 1951 г., то он распространяется на всех тех, кто соответствует определению «беженца» согласно статье 1 Конвенции, независимо от законности нахождения на территории государства. Принцип невысылки в праве беженцев не является абсолютным и согласно пункту 2 статьи 33 Конвенции 1951 г. государство может исключить его применение к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.



Положение статьи 33 не распространяется на лиц, которые попадают под исключение согласно статье 1F или соответствуют условиям статьи 1E, однако они все равно могут рассчитывать на защиту принципа невысылки, которая предоставляется международным правом прав человека.

Несмотря на отсутствие прямого закрепления принципа невысылки в тексте Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., он появился в Замечании общего порядка № 20 Комитета по правам человека, где указано, что в соответствии со статьей 7 Пакта, «государства не должны подвергать лиц опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по их возвращении в другую страну посредством выдачи, высылки или возвращения». Принятие Конвенции ООН против пыток в 1984 г. продолжило процесс закрепления принципа невысылки в международных документах по правам человека. Кроме прямого запрета высылки в статье 3 Конвенции, она примечательна тем, что не предусматривает исключений из принципа невысылки ни при каких обстоятельствах, если существуют серьезные основания полагать, что лицу может угрожать применение пыток в другом государстве.

Принцип невысылки предполагает такие основополагающие для беженца гарантии, как доступ к территории государства, доступ к процедуре определения статуса беженца, а также право нахождения на территории государства. Спорным является вопрос применения принципа невысылки в ситуации обращения за защитой на границе государства, так как он не нашел отражения в Конвенции 1951 г., по-разному толкуется государствами и в доктрине. Позиция УВКБ ООН по данному вопросу состоит в том, что принцип *non-refoulement* распространяется на все случаи, когда человек находится под эффективным контролем государства, включая ситуации обращений на границе, в том числе это обусловлено тем, что возможность получения защиты от высылки не должна ставиться в зависимость от факта пересечения границы, что чаще всего делается незаконным путем<sup>1</sup>.

Таким образом, принцип невысылки запрещает государствам высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. В то же время государства могут применить высылку к беженцам, рассматриваемым как угроза безопасности страны или

---

<sup>1</sup> Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № 6 (1977), № 22 (1981), № 81 (1997), № 82 (1997), № 85 (1998), № 99 (2004) и № 108 (2008).

осужденным за совершение особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу, кроме тех лиц, которым угрожает применение пыток в другом государстве. При этом государству важно не допустить косвенной или цепной высылки, то есть убедиться в том, что принимающее государство в последующем не вышлет лицо туда, где ему будут угрожать пытки.

Помимо гарантий принципа невысылки беженцев, Конвенция 1951 г. предусматривает недопустимость дискриминации беженцев по признаку их расы, религии или страны их происхождения (ст. 3) свободу от взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание беженцев на территории (ст. 31). Статья 8 Конвенции 1951 г. призвана освободить беженцев, которые являются формально гражданами другого государства, от действия исключительных мер, которые могут быть применены принимающим государством в отношении лиц, имущества или интересов граждан иностранного государства. Государства-участники Конвенции 1951 г. договорились также оказывать беженцам определенные услуги, в том числе касающиеся административного содействия (ст. 25); удостоверений личности (ст. 27) и проездных документов (ст. 28); выдачи разрешения на вывоз имущества (ст. 30) и облегчения ассимиляции и натурализации беженцев (ст. 34).

Конвенция определяет несколько правовых режимов, которые государство может установить для беженцев в зависимости от характера предоставляемых прав:

- национальный режим;
- режим наибольшего благоприятствования;
- режим не менее благоприятный, чем тот, которым при тех же обстоятельствах пользуются иностранцы.

В качестве минимального стандарта в Конвенции 1951 г. предлагается, чтобы для беженцев создавались, по крайней мере, те условия обращения, которые обычно обеспечиваются для иностранных граждан. Так, статья 26 Конвенции предписывает предоставлять беженцам, законно пребывающим на территории государства, такую свободу передвижения, которая обычно предоставляется иностранцам при тех же обстоятельствах. Ряд государств высказали оговорки к данной статье, заявив, что оставляют за собой право самостоятельно определять места для проживания беженцев либо в целом, либо по соображениям государственной безопасности, общественного порядка или государственных интересов.

Наиболее благоприятное положение должно обеспечиваться относительно права на ассоциации, не имеющие политического характера и не

преследующие целей извлечения выгоды, а также профессиональные союзы (ст. 15) и права на работу по найму (ст. 17). Право на работу имеет особую важность для беженцев, содействуя их интеграции и благосостоянию, однако именно данное право является предметом наибольшего количества оговорок государств. Некоторые государства открыто высказали возражения против режима наибольшего благоприятствования, ограничив свои обязательства лишь предоставлением стандартов обращения, применяемых обычно для иностранцев, другие расценили статью 17 Конвенции исключительно как рекомендацию.

Национальный режим, то есть создание условий обращения, ничем не отличающихся от условий, в которых находятся граждане, должно обеспечиваться в различных областях, включая свободу исповедовать свою религию и свободу предоставлять своим детям религиозное воспитание (ст. 4); защиту авторских и промышленных прав (ст. 14); право обращения в суды, получения юридической помощи и освобождения от уплаты судебных расходов (ст. 16); применение системы пайков (ст. 20); права на начальное образование (ст. 22); правительственную помощь (ст. 23); трудовое законодательство и социальное обеспечение (ст. 24, п. 1); и налоги (ст. 29).

В качестве основания для более льготного режима, чем для других беженцев, Конвенция 1951 г. предусматривает проживание в стране убежища не менее трех лет (ст. 7), наличие супруга, являющегося гражданином страны проживания либо детей, имеющих гражданство данной страны (ст. 17). Отдавая предпочтение правам беженцев, Конвенция 1951 г. также закрепляет немногочисленные обязанности беженцев в отношении принимающего государства, заключающиеся в подчинении законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка (ст. 2).

Беженцы, которые получили статус согласно Конвенции 1951 г., имеют право на помощь в поиске долгосрочного решения их проблемы. Традиционно выделяют следующие долгосрочные решения: добровольная репатриация, местная интеграция и переселение в третью страну, которая согласилась принять беженцев на постоянной основе. Хотя среди долгосрочных решений отсутствует формальная иерархия, добровольная репатриация является тем решением, к которому стремятся и которого добивается большинство беженцев.

В заключение следует отметить, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г. оказалась живым и динамичным международно-правовым актом, касающимся людей, которые спасаются бегством из-за самых разных

общественно-политических событий. Следует согласиться с профессором Г. Гудвин-Гиллом в оценке того, что выделение таких универсальных понятий, как обоснованные опасения преследования и основания предоставления статуса беженца, нужно считать успехом авторов Конвенции 1951 г., которая уже почти 70 лет служит основой международной защиты прав беженцев.

В настоящее время Конвенцию иногда характеризуют как устаревший документ и наследие холодной войны. Исследователи отмечают, что этот инструмент не отвечает требованиям сегодняшнего дня с учетом появления «новых» беженцев, спасающихся, например, от преследования по признаку пола или по экологическим причинам, а также указывают на его излишний характер, учитывая ту степень защиты, которая должна в принципе обеспечиваться всем людям согласно международным правам человека. К дополнительной критике Конвенции 1951 г. относятся аргументы о том, что она не затрагивает вопросы, касающиеся приема беженцев, не обязывает государства разделять бремя ответственности за беженцев, не рассматривает причины бегства и не предусматривает меры по их устранению для снижения количества вынужденных мигрантов, а также не может применяться к внутренне перемещенным лицам (ВПЛ), которые по своему положению схожи с беженцами, но не пересекли международную границу в процессе бегства и не могут пользоваться международной защитой. Количество внутренне перемещенных лиц на сегодняшний день в два раза превышает число беженцев, что делает их защиту особенно актуальной. В случае вооруженного конфликта ВПЛ, равно как и все другие группы населения, пользуются правами человека и получают защиту в рамках международного гуманитарного права. Отсутствие единого международно-правового документа, который закрепил бы права ВПЛ и необходимость обеспечения гарантий их защиты, привели к тому, что в 1998 г. ООН приняла Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, представляющие международную декларацию, где содержатся гарантии прав внутренне перемещенных лиц.

Тем не менее сфера применения Конвенции 1951 г. и содержание определения «беженец» значительно эволюционировали, в том числе под влиянием развития права прав человека. Конвенция оказалось достаточно гибкой и допускает расширенное толкование, в частности, благодаря наличию такого основания преследования как принадлежность к определенной социальной группе.

Наибольший за всю историю международных отношений масштаб миграционных процессов обусловил проведение в 2016 г. первого Сам-

мита ООН по вопросам беженцев и мигрантов. Итогом Саммита стало принятие Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в которой государства, несмотря на ее необязательный характер, выразили ряд важных намерений: обеспечивать защиту прав всех беженцев и мигрантов, независимо от их статуса; учитывать особые потребности мигрантов и беженцев, относящихся к уязвимой категории; обеспечивать доступ к базовому уровню здравоохранения и образования для детей, а также намерение бороться с расизмом, расовой дискриминацией и ксенофобией в отношении беженцев и мигрантов. Кроме того, государства подчеркнули решимость в первоочередном порядке добиваться улучшения условий в странах происхождения беженцев и мигрантов с тем, чтобы людям не пришлось покидать свои страны. Важно отметить, что Нью-Йоркская декларация дополняется двумя приложениями, которые предлагают комплекс мер, направленных на заключение Глобального договора о беженцах и Глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

Глобальный договор о беженцах, принятый в 2018 г., резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, преследует четыре цели:

- облегчить бремя странам, которые приняли большое число беженцев;
- помочь беженцам обрести экономическую независимость;
- увеличить число тех, кто переселяется в третьи страны, расширив соответствующие программы и используя другие пути;
- поддержать меры, которые позволят беженцам возвратиться в свои страны.

Глобальный договор о беженцах не является пересмотром Конвенции 1951 г. и не подменяет ее, он не имеет обязательной юридической силы, а его принятие призвано устранить пробел в регулировании международного сотрудничества государств и распределении ответственности за беженцев. Поэтому, несмотря на многочисленные попытки адаптировать право беженцев к современным условиям и создать новые инструменты, Конвенция 1951 г. на сегодняшний день остается единственным юридически-обязательным компромиссом универсального уровня по защите беженцев.

Таким образом, на универсальном уровне международная защита беженцев обеспечивается Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 г., а также Уставом 1950 г., в силу которого УВКБ ООН может проводить процедуру определения статуса беженца в соответствии со своим мандатом. Особенности вынужденной миграции в Африке, Латинской Америке, связанные с войнами за освобождение и деколонизацию, гражданскими конфликтами

и политическими потрясениями, привели к тому, что Конвенция 1951 г. была дополнена региональными документами, в частности, Конвенцией ОАЕ (сегодня Африканский союз) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. и Картахенской декларацией о беженцах 1984 г. Оба документа предусматривают расширение определения беженца согласно Конвенции 1951 г. путем включения в него, лиц, ищущих убежище вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в части или во всей стране, а также тех, кто бежал по причине угрозы жизни, безопасности или свободе из-за всеобщего насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массовых нарушений прав человека.

Что касается Европы, то в данном регионе так и не было разработано Конвенции по правам беженцев, хотя Совет Европы широко известен своей успешной кодификационной деятельностью в сфере прав человека. Все государства Европейского союза (далее ЕС) и Совета Европы являются участниками Женевской конвенции 1951 г., однако Турция применяет ее только в отношении беженцев из Европы, сохраняя географическое ограничение. По состоянию на декабрь 2019 г. в Совет Европы входит 47 государств, из которых 28 также являются членами ЕС. Международная защита вынужденных мигрантов в Европе обеспечивается как посредством права Европейского Союза, так и права, разработанного в рамках Совета Европы, и включает в себя следующие формы: статус беженца, дополнительная защита, защита согласно принципу невысылки и временная защита.

Нормативно-правовая база ЕС в области убежища (*EU asylum acquis*) представляет собой массив межправительственных соглашений, регламентов и директив, который регулирует почти все вопросы, касающиеся убежища в ЕС. Договоры, а именно Договор о Европейском союзе (далее ДЕС) и Договор о функционировании Европейского союза (далее ДФЕС), утверждены всеми государствами-членами ЕС и представляют собой первичное право ЕС. Учреждения ЕС принимают регламенты, директивы и решения в силу своих полномочий, предоставленных вышеупомянутыми договорами, формируя тем самым вторичное право ЕС.

Государства-члены ЕС с 1999 г. работают над созданием Общей европейской системы убежища, в рамках которой приняты основные правовые акты, регламентирующие минимальные общие стандарты предоставления убежища. Согласно статье 78 Договора о функционировании Европейского союза, ЕС должен развивать политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты и обе-

спечить соблюдение принципа невысылки в соответствии с Конвенцией 1951 г., Протоколом 1967 г. и другими релевантными международными договорами. В рамках данной политики принят целый ряд актов вторичного права, входящих в *acquis* ЕС в области убежища, в частности, Дублинский регламент № 604/2013, Квалификационная директива 2004/83/ЕС, Директива об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты 2013/32/EU и Директива об условиях приема лиц, ходатайствующих о международной защите 2013/33/EU. Нормативно-правовая база ЕС в области убежища содержит целый ряд ссылок на нормы и принципы универсальных международных договоров о беженцах, в частности, в ст. 28 Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского соглашения, государства подтверждают свои обязательства по Женевской конвенции о статусе беженцев с изменениями, внесенными Нью-Йоркским протоколом.

Первоначальные договоры Европейских сообществ, которыми создавался существующий сегодня Европейский союз, не содержали никаких упоминаний о правах человека или их защите. Поэтому примечательным является тот факт, что именно Хартия ЕС об основных правах 2000 г., которая обрела обязательную силу согласно Лиссабонскому договору 2007 г., впервые на европейском уровне предусмотрела право на убежище при соблюдении правил Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. и в соответствии с Договором, учреждающим Европейское сообщество. Принцип невысылки закреплен в статье 19 Хартии, согласно которой запрещается возвращать (выдворять, высылать или выдавать) человека на территорию государства, когда имеется серьезная угроза, что лицо в нем будет подвергнуто наказанию смертной казнью, пыткам, другому бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство наказанию и обращению. Принцип невысылки согласно Хартии ЕС об основных правах предоставляет больше гарантий, чем принцип невысылки на универсальном уровне, так как он защищает от угрозы не только применения пыток, но также и от угрозы смертной казни. Следует отметить, что данное расширенное толкование было во многом обусловлено практикой Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ), направленной на защиту принципа невысылки, которая будет рассмотрена далее.

Директива ЕС 2004/83/ЕС о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты от 29 апреля 2004 г. предусматривает две формы международной защиты вынужденных мигрантов в ЕС: статус беженца и дополнительная защита. При этом статус



беженца соответствует определению Конвенции 1951 г., а для получения дополнительной защиты необходимо доказать наличие серьезного вреда. Согласно статьи 15 Квалификационной директивы, для получения дополнительной защиты необходимо существование обоснованных опасений реального риска серьезного вреда, который понимается как (а) смертная казнь или экзекуция; (б) пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание заявителя в стране его происхождения; (с) серьезная персональная угроза жизни или здоровью гражданского лица по причине беспорядочного насилия в условиях международного или внутреннего вооруженного конфликта.

Нормативно-правовая база ЕС в области убежища действует только с момента прибытия лица на границу, включая территориальные воды и транзитные зоны, согласно статье 3 Директивы об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты 2013/32/EU. При этом Дублинский регламент требует, чтобы государства-члены ЕС рассматривали каждое заявление о предоставлении международной защиты, поданное гражданином третьей страны или лицом без гражданства, и чтобы такое заявление рассматривалось только одним государством-членом ЕС. Регламент предусматривает распределение ответственности между государствами-членами ЕС за рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты; в главе 3 Регламента установлена иерархия критериев распределения ответственности за рассмотрение ходатайств, поданных в государствах-членах. Дублинский регламент сегодня подвергается серьезной критике за то, что возлагает наибольшую ответственность на первое государство, куда лицо незаконно прибыло при пересечении международной границы, за исключением ситуаций, в которых нормы Регламента содействуют восстановлению семейного единства или возлагают ответственность на государство, которое выдало действительное разрешение на пребывание в государстве или визу. Создаваемая на протяжении многих лет Дублинская система продемонстрировала свою неэффективность в ситуации существующего сегодня миграционного кризиса, который привел к неспособности Италии и Греции обеспечить минимальные условия приема и пребывания лиц, ищущих убежище из-за того, что именно данные государства отвечали за наибольшее количество ходатайств согласно Дублинскому регламенту.

Дублинский регламент основан на презумпции того, что все государства, которые его применяют, являются безопасными и соблюдают Хартию ЕС об основных правах и Европейскую конвенцию по правам человека (далее ЕКПЧ). Данная презумпция уже была оспорена Европейским судом



по правам человека и не снимает с государств обязанности не возвращать лиц, ищущих убежище, в те государства-члены ЕС, системы убежища и приема которых характеризуются системными недостатками. В деле *M. S. S. против Бельгии и Греции* 2011 г. ЕСПЧ постановил, что условия жизни и содержания под стражей заявителей в Греции являлись нарушением статьи 3 ЕКПЧ. По сообщениям авторитетных источников, в данной стране не был обеспечен должный доступ к процедуре предоставления убежища и существовал риск дальнейшей высылки. Поэтому бельгийские власти были признаны ответственными за передачу заявителя Греции согласно положениям Дублинского регламента, так как, исходя из имеющихся доказательств, они знали или должны были знать о риске унижающего достоинство обращения с лицами, ищущими убежище, в Греции.

Согласно праву ЕС лица, ищущие убежище, имеют право оставаться на территории принимающего государства, пока они ожидают окончательного решения по своему ходатайству о предоставлении убежища, им также должны быть выданы документы, удостоверяющие личность. Лицам, признанным беженцами, и лицам, пользующимся дополнительной защитой, должны быть выданы документы, удостоверяющие личность, и проездные документы, предусмотренные правом ЕС. Директива 2013/32/EU содержит детальные правила проведения процедур предоставления и лишения международной защиты и применяется ко всем ходатайствам о предоставлении убежища, поданным на территории государств-членов ЕС, в том числе на границе, в территориальных водах и в транзитных зонах.

Миграционный кризис, связанный с распадом бывшей Югославии, привел к тому, что в системе убежища ЕС появилась новая форма временной защиты вынужденных мигрантов, которая, однако, еще ни разу не применялась. Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. определила минимальные стандарты предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и меры, обеспечивающие баланс усилий государств-членов при приеме таких лиц и несении последствий их приема. Согласно положениям Директивы, существование массового притока перемещенных лиц устанавливается решением Совета ЕС, которое имеет силу введения временной защиты для соответствующих перемещенных лиц во всех государствах-членах.

Таким образом, международная защита вынужденных мигрантов в Европейском союзе предоставляется каждым государством-членом в отдельности при соблюдении общих минимальных стандартов убежища, включая гарантии принципа невысылки. Существующий сегодня кризис вынужденной миграции, сложившийся в государствах Европейского

союза, продемонстрировал несовершенство Общей европейской системы убежища и неспособность ЕС к более справедливому разделению бремени ответственности за вынужденных мигрантов. Неприменение Директивы о временной защите в ситуации массовых потоков лиц, ищущих убежище, которые принимались в основном Италией и Грецией, свидетельствует о кризисе солидарности в ЕС и необходимости реформирования Дублинского регламента, над чем Европейская комиссия работает с 2016 г.

Главным вкладом Совета Европы в развитие механизма защиты вынужденных мигрантов, включая беженцев, стало признание де-факто беженцев, а также гарантий принципа невысылки согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Так, в Рекомендации о де-факто беженцах 1976 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала либерально применять определение «беженец» и не выдворять де-факто беженцев, если только они не будут приняты другой страной, где не сталкиваются с риском преследования. Под де-факто беженцами в Рекомендации понимаются те лица, которые не признаны в качестве беженцев по смыслу Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола 1967 г., но которые не в состоянии или не желают по политическим, расовым, религиозным или иным веским причинам возвращаться в страны своего происхождения. В то же время Парламентская Ассамблея Совета Европы рекомендовала Комитету Министров подготовить соглашение о де-факто беженцах, которое имело бы обязательную силу и закрепляло применение ряда социально-экономических прав Конвенции 1951 г. к де-факто беженцам, что так и не было сделано и подтверждает неготовность государств расширять сферу применения Конвенции 1951 г.

Принятая раньше, чем Конвенции о статусе беженцев, Европейская конвенция по правам человека 1950 г. не содержит прямого закрепления прав беженцев, таких как право на въезд в государство или право на убежище. Единственными обязательствами государств в этой сфере являются закрепленные в протоколах ЕКПЧ: запрещение коллективной высылки иностранцев (ст. 4 Протокола № 4), а также некоторые процедурные гарантии в случае высылки (ст. 1 Протокола № 7). Тем не менее расширенное толкование Европейским судом по правам человека статей 3 (запрещение ненадлежащего обращения), 6 (справедливое судебное разбирательство), 8 (защита частной и семейной жизни), 13 (эффективное средство правовой защиты) и 14 (запрещение дискриминации) Конвенции позволило применять их и для защиты прав вынужденных мигрантов, включая беженцев.

Основная практика Европейского суда по правам человека по защите принципа невысылки связана с делами, где рассматривалось нарушение статьи 3 Конвенции, согласно которой никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию. Европейская конвенция распространяет свое действие на всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников Совета Европы и не содержит определения понятия «беженец». Таким образом, лицо, которое является беженцем согласно статье 1А Конвенции 1951 г., уже получает ее защиту и не может подвергнуться высылке. В то же время лица, которые исключены из защиты согласно Конвенции о статусе беженцев, в том числе по причине создания ими общественной опасности в государстве пребывания, остаются защищенными Европейской конвенцией. Важным является тот факт, что статья 3 ЕКПЧ, применимая к делам о недопущении высылки, имеет экстратерриториальное действие, а также, согласно статье 15 Конвенции, носит абсолютный характер и не допускает отступлений. Более того, именно данная статья предоставляет нуждающимся в убежище то, что в определенный момент для них равносильно выживанию — право нахождения на территории государства. Несмотря на региональный характер Европейской конвенции, статья 3 трактуется ЕСПЧ универсально, как обеспечивающая эффективное средство защиты против всех форм принудительного возвращения туда, где лицо может быть подвергнуто пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию.

Европейский суд по правам человека впервые детально рассмотрел применение статьи 3 ЕКПЧ для запрета высылки в деле *Soering* против Соединенного Королевства 1988 г., где он подчеркнул возможность применения Европейской конвенции в подобных делах, несмотря на существование других международных специализированных документов, таких как Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Конвенция ООН против пыток 1984 г. По данному делу Суд впервые постановил, что государство будет ответственно за высылку лица на территорию, где оно может быть подвергнуто бесчеловечному обращению при том, что эта территория не подпадает под юрисдикцию государства-участника Конвенции. Речь шла о выдаче человека в США, где он рисковал быть осужденным на смертную казнь и подвергнуться бесчеловечному обращению в виде ожидания исполнения приговора, обозначенного Судом как «*death row phenomenon*». При этом Суд подчеркнул ответственность только высылающего государства и не давал оценки действиям США. Таким образом, Европейский суд на основании статьи 3 в совокупности

со статьей 1 ЕКПЧ, содержащей общее обязательство государств обеспечивать права и свободы, определенные в Конвенции каждому, находящемуся под их юрисдикцией, закрепил принцип запрещения высылки (*non-refoulement*). В этом же деле ЕСПЧ сделал концептуальное замечание о предмете и цели Европейской конвенции, которая «направлена на защиту человеческого существования и должна толковаться таким образом, чтобы предоставленные в ней гарантии были практически реализуемыми и эффективными».

Вскоре после дела *Soering* Суд вынес решение по делу *Cruz Varas* и другие против Швеции 1991 г., где впервые рассмотрена жалоба лица, которому было отказано в убежище. Суд определил, что озвученный в деле *Soering* принцип распространяется не только на экстрадицию, но и на высылку лиц с территории государства. В ходе своей дальнейшей практики Суд определил критерии, необходимые для признания обращения противоречащим статье 3: риск быть подвергнутым несоответствующему обращению должен быть реальным, основанным не только на общей ситуации в стране, где ущемляются права человека, но и на персональных особенностях заявителя.

Кроме того, Суд рассматривал дела, в которых заявитель обжаловал нарушение статьи 3 в связи с невозможностью получения квалифицированной медицинской помощи после высылки. По делу *D.* против Соединенного Королевства 1997 г. ЕСПЧ вынес положительное для заявителя решение, запретив его высылку в Сент-Китс. Решение было принято на том основании, что заявитель находился в терминальной стадии СПИДа, а его перемещение из госпиталя Лондона в то государство, где отсутствуют материальные ресурсы или помощь семьи для продолжения лечения, неизбежно привело бы к существенному ухудшению состояния здоровья и нарушению статьи 3 ЕКПЧ. В то же время в последующих делах ЕСПЧ признал неприемлемыми жалобы от ВИЧ-положительных заявителей из Танзании, Того, Замбии, Колумбии и Уганды, в каждой из которых уровень жестокости обращения, по мнению Суда, не достигал порога, установленного делом *D.* против Соединенного Королевства.

Большое значение для развития принципа невысылки имело решение по делу *Chahal* против Соединенного Королевства 1996 г., в котором ЕСПЧ утвердил абсолютный характер статьи 3 и невозможность отступления от нее даже в ситуации, когда лицо совершает преступление или представляет угрозу для национальной безопасности высылающего государства. Чахал был активистом сикхского движения и Министерство внутренних дел Соединенного Королевства утверждало, что он уча-

ствовал в финансировании террористов и в поставках боевой техники в Пенджаб, в планировании терактов и руководстве ими в Индии и Соединенном Королевстве. Тем не менее ЕСПЧ запретил его высылку на том основании, что «защита государства от угрозы терроризма никак не может ставить под вопрос абсолютный характер гарантий статьи 3».

В то же время нельзя не отметить существующую тенденцию поиска государствами компромисса между обеспечением безопасности государства и соблюдением принципа *non-refoulement*. Так, в решении 2012 г. по делу *Othman (Abu Qatada)* против Соединенного Королевства ЕСПЧ признал гарантии правительства Иордании о неприменении пыток в отношении заявителя достаточным доказательством отсутствия нарушения статьи 3 ЕКПЧ в случае возвращения мусульманского проповедника Абу Катада в Иорданию. Суд в своем решении не отрицал практики пыток в Иордании, однако подчеркнул, что «нарушение государством многосторонних обязательств не должно вести к невозможности полагаться на выполнение им обязательств двухстороннего характера», из-за чего меморандум о взаимопонимании между Соединенным Королевством и Иорданией был признан достаточной гарантией соблюдения статьи 3 ЕКПЧ. Высылка лица все же была запрещена впервые в практике Суда на основании возможного грубого нарушения статьи 6 ЕКПЧ, защищающей право на справедливое судебное разбирательство, из-за использования в судебном процессе свидетельств, полученных с применением пыток. Своего рода победой значимости безопасности государства над правами человека можно считать то, что в 2013 г. власти Соединенного Королевства все же осуществили депортацию проповедника Абу Катады, что было одобрено Комитетом министров Совета Европы «учитывая заявления властей о добровольности возвращения, а также гарантии Договора о взаимной правовой помощи с Иорданией, которые направлены на недопущение использования свидетельств, полученных с применением пыток, против данного заявителя». Согласно договоренностям между Соединенным Королевством и Иорданией, исламский проповедник должен был содержаться под стражей на гражданском объекте, доступ иорданской разведки к нему был ограничен, независимому правозащитнику было поручено постоянное наблюдение за проповедником с необходимостью оповещения Соединенного Королевства в любой непредвиденной ситуации.

В 2012 г. Европейский суд расширил территориальные обязательства государств по соблюдению принципа невысылки в своем заключении по делу *Hirsi Jamaa* и другие против Италии. В данном решении ЕСПЧ распространил действие принципа *non-refoulement* и ответственность принимающего

государства, на территорию открытого моря: Италия была признана виновной в возвращении незаконных мигрантов в Ливию, не дав им достичь берегов европейского государства.

Стоит отдельно отметить, что статья 3 применима также в ситуации высылки в то государство, которое является участником Европейской конвенции, потому что один лишь факт членства в Совете Европы не уменьшает риска нарушения фундаментальных прав и свобод. Данное положение, несмотря на то, что косвенно указывает на несовершенство системы защиты прав человека в государствах Совета Европы, показывает уверенность Суда в том, что никоим образом нельзя подвергать лицо риску нарушения статьи 3 ЕКПЧ. Гарантии защиты, предоставляемые статьей 3 Конвенции, могут быть не такими эффективными в том случае, если Суд рассматривает жалобу слишком долго, что все чаще происходит из-за его перегруженности. В таких ситуациях правило 39 Регламента Суда предоставляет ему право указать сторонам на предварительные меры, которые следует принять в интересах сторон. Данное полномочие Суда является еще одним средством защиты прав лиц, ищущих убежище, так как ключевым для них зачастую является именно нахождение на территории безопасного государства. Стоит отметить, однако, негативную тенденцию, когда государства высылают иностранцев, несмотря на обращения Суда, как это было в деле *Mamatkulov и Askarov* против Турции 2005 г., нарушая тем самым статью 34 Конвенции, согласно которой они обязаны не препятствовать эффективному осуществлению права на индивидуальное обращение в Суд.

Принцип *non-refoulement* может применяться не только в свете защиты согласно статье 3 ЕКПЧ, но также относительно других статей Конвенции. Так, статья 8 используется в том случае, если не может быть достигнут высокий порог необходимый для статьи 3. Кроме того, статья 8 ЕКПЧ применима в делах, касающихся влияния высылки на семейное единство, а статья 6 — при «грубом отказе в правосудии» по возвращению в государство. Данный факт подчеркивает наиболее обширный характер защиты принципа *non-refoulement* в Европейской конвенции по правам человека, которая, к тому же, находится в постоянно развивающемся состоянии. Статья 8 Конвенции, защищающая семейную жизнь, важна для «второго поколения иммигрантов», которым угрожает высылка, наносящая ущерб семейным связям. Тем не менее практика ЕСПЧ свидетельствует о том, что данная статья пока не имеет большого значения в защите прав беженцев, которым не удастся доказать, что разрыв семейных связей будет таким нарушением, которое

перевешивает, например, интересы национальной безопасности государства-участника. В то же время данная статья может потенциально предоставить широкую защиту по основанию обеспечения права на частную жизнь, одним из компонентов которой является «физическая и психическая целостность», что было подтверждено в деле *Bensaid* против Соединенного Королевства 2001 г., где Суд сделал важное замечание о том, что обращение, которое не достигло уровня, запрещенного статьей 3, может нарушать статью 8, если нанесен ущерб физической и психической целостности.

В заключение стоит отметить, несмотря на то, что Европейская конвенция прав человека не содержит права на убежище, она предоставляет вынужденным мигрантам широкие гарантии защиты принципа невысылки согласно статье 3, которая имеет абсолютный характер, экстра-территориальное и универсальное действие. Кроме того, Европейский суд широко толкует статьи 6 и 8 Конвенции, определив сферу их применения подходящей для защиты от высылки, хотя на практике установленный Судом порог жестокости обращения в соответствии с этими статьями оказывается труднодостижимым. Таким образом, защита принципа невысылки согласно Европейской конвенции прав человека еще находится в стадии формирования и имеет все перспективы как на расширение, так и на постепенное отступление от абсолютности. Одним из путей увеличения защиты, который можно предложить, является обеспечение соблюдения социально-экономических прав для тех лиц, в отношении которых применен принцип невысылки. На сегодняшний день в случае признания ЕСПЧ нарушения статьи 3 для заявителей, остающихся на территории государства, зачастую не гарантированы никакие социально-экономические права в силу их неопределенного статуса. При этом несоблюдение данных прав, когда оно приравнивается к жестокому обращению, может вновь создать нарушение статьи 3 ЕКПЧ. Практика Суда относительно условий нахождения на территории государств-членов Совета Европы могла бы заполнить данный пробел, в частности, опираясь на понятие человеческого достоинства.

## Рекомендуемая литература и источники

1. Глобальный договор о беженцах. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Часть II : док. ООН A/73/12.
2. Гудвин-Гилл, Г. С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. под ред. М. И. Левиной. — М. : ЮНИТИ, 1997. — 647 с.



3. Замечание общего порядка № 20. Статья 7 (Сорок четвертая сессия, 1992 г.) [Электронный ресурс] // Университет Миннесоты. Библиотека по правам человека. — Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom20.html>. — Дата доступа: 01.12.2019.
4. Картахенская декларация о беженцах, принята на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы», проходившем в Картахене (Колумбия) с 19 по 22 ноября 1984 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тесей, 2000. — С. 142–149.
5. Киселева, Е. В. Международно-правовое регулирование миграции : учеб. пособие / Е. В. Киселева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : РУДН, 2015. — 373 с.
6. Конвенция о международном статусе беженцев 1933 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тесей, 2000. — С. 14–22.
7. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тесей, 2000. — С. 56–74.
8. Конвенция о статусе беженцев. Протокол, касающийся статуса беженцев / Гай С. Гудвин-Гилл [Электронный ресурс] // UN Audiovisual Library of International Law. — Режим доступа: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr\\_r.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_r.pdf). — Дата доступа: 01.12.2019.
9. Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тесей, 2000. — С. 134–142.
10. Международное публичное право. Общая часть : учеб. пособие / Ю. П. Бровка [и др.] ; под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. — Минск : Амалфея, 2011. — 496 с.
11. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах : док. ООН A/RES/71/1.
12. Определение статуса беженцев. Кто является беженцем : учеб. модуль 2 / Отдел международной защиты УВКБ ООН. — Женева, 2005. — 154 с.
13. Павлова, Л. В. Международно-правовой статус беженца : пособие для студентов вузов / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. — Мн. : Тесей, 2006. — 192 с.
14. Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тесей, 2000. — С. 74–79.
15. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженца), 1 января 1992 / УВКБ ООН [Электронный ресурс] // Refworld. — Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/4714a9bc2.html>. — Дата доступа: 01.12.2019.



16. Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции, 1 июня 2014 г. / Европейский союз: Агентство Европейского союза по основным правам [Электронный ресурс] // Refworld. — Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/docid/55c8aa794.html>. — Дата доступа: 01.12.2019.
17. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 14 декабря 1950, A/RES/428(V) / Генеральная Ассамблея // Refworld [Электронный ресурс]. — 2019. — Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/docid/4b26271c2.html>. — Дата доступа: 01.12.2019.
18. Хартия Европейского союза об основных правах, 7 декабря 2000 г. [Электронный ресурс] // Право Европейского союза. — Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/charter>. — Дата доступа: 01.12.2019.
19. Хэтэуэй, Дж. С. Право статуса беженцев / Дж. С. Хэтэуэй ; пер. с англ. под ред. В. Масловского, Н. Картанбаевой, А. Ни. — Бишкек, 2008. — 377 с.
20. Ястребова, А. Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов / А. Ястребова // Методология и методы изучения миграционных процессов : междисциплинарное учеб. пособие / Центр миграционных исследований. — М., 2007. — С. 171–184.
21. Case of Bensaid v. the United Kingdom (Application no. 44599/98), 6 February 2001 [Electronic resource] // HUDOC database. — Mode of access: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Bensaid&sessionid=94882296&skin=hudoc-en>. — Date of access: 07.12.2019.
22. Case of Soering v. the United Kingdom (Application no. 14038/88), 07 July 1989 [Electronic resource] // HUDOC database. — Mode of access: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695496&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. — Date of access: 07.12.2019.
23. Chahal v. the United Kingdom, 70/1995/576/662, 15 November 1996 / Council of Europe: European Court of Human Rights [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b69920.html>. — Date of access: 07.12.2019.
24. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>. — Date of access: 07.12.2019.
25. Cruz Varas and Others v. Sweden, 46/1990/237/307, 20 March 1991 / Council of Europe: European Court of Human Rights [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6fe14.html>. — Date of access: 07.12.2019.
26. D. v. United Kingdom, 146/1996/767/964, 2 May 1997 / Council of Europe: European Court of Human Rights [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/46deb3452.html>. — Date of access: 07.12.2019.
27. Goodwin-Gill, G. S. The International Law of Refugee Protection / G. S. Goodwin-Gill // The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies ; Edited by

- E. Fiddian-Qasmieh, G. Loescher, K. Long and N. Sigona. — First Edition. — Oxford : Oxford University Press, 2014. — 776 p.
28. Grahl-Madsen, A. Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2–11, 13–37), October 1997 / A. Grahl-Madsen [Electronic resource] // UNHCR. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>. — Date of access: 07.12.2019.
  29. Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09), 23 February 2012 / Council of Europe: European Court of Human Rights [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>. — Date of access: 07.12.2019.
  30. Lambert, H. The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities / H. Lambert // *Refugee Survey Quarterly*. — 2005. — Vol. 24. — № 2. — P. 39–55.
  31. Manual on refugee protection and the European Convention on human rights / UNHCR [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f4cd5c74.html>. — Date of access: 07.12.2019.
  32. Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom (Application no. 8139/09), 17 January 2012 / Council of Europe: European Court of Human Rights [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/4f169dc62.html>. — Date of access: 07.12.2019.
  33. Ovey, C. The European Convention on Human Rights / C. Ovey, R. White. — Oxford : Clarendon Press, 2006. — 720 p.
  34. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law / S. Peers. — Oxford : OUP Oxford, 2011. — 983 p.
  35. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection ; Edited E. Feller, V. Türk, F. Nicholson. — Cambridge (United Kingdom); New York (NY); Geneva : Cambridge University Press; UNHCR, 2003 [Electronic resource] // UNHCR. — Mode of access: <http://www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html>. — Date of access: 07.12.2019.
  36. Sanremo Declaration on the Principle of Non-Refoulement, September 2001 [Electronic resource] // International Institute of Humanitarian Law. — Mode of access: <http://iihl.org/wp-content/uploads/2019/05/Sanremo-Declaration-on-the-Principle-of-Non-Refoulement.pdf>. — Date of access: 01.12.2019.
  37. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary / ed. by A. Zimmermann. — New York : Oxford University Press, 2011. — 1799 p.
  38. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated version — Protocols — Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 — Tables of equivalences [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>. — Date of access: 07.12.2019.

## 5.2. Система убежища в Республике Беларусь

1. Развитие национальной системы убежища.
2. Сведения о количестве иностранцев, ходатайствующих о защите.
3. Действующее законодательство Республики Беларусь в области вынужденной миграции.
4. Формы защиты, предоставляемой иностранцам в Республике Беларусь.
5. Полномочия государственных органов Республики Беларусь в области вынужденной миграции.
6. Порядок обращения с ходатайством о защите. Права и обязанности иностранцев, ходатайствующих о защите.
7. Основные этапы рассмотрения ходатайства о защите.
8. Права и обязанности иностранцев, которым предоставлены убежище, статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь.

Проблемы, связанные с прибытием вынужденных мигрантов, в современном мире актуальны для многих государств, в том числе для нашей страны. В этой связи в Республике Беларусь предприняты действенные шаги на пути построения национальной системы предоставления убежища, которые последовательно приближали ее к международным стандартам.

Статьей 12 Конституции, принятой в 1994 г., предусмотрена возможность предоставления убежища в Республике Беларусь лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. В целях реализации данной нормы Указом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 1994 г. № 229 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Законодательством предусмотрено, что убежище предоставляется Главой государства. При этом процедура предоставления убежища по решению Президента также как и в других странах предполагает, что такая форма защиты может быть предоставлена, как правило, видным общественно-политическим деятелям.

В связи с тем, что на территории Беларуси в первой половине 1990-х гг. продолжали накапливаться мигранты из ближнего и дальнего зарубежья, включая вынужденных мигрантов, велась разработка национального

законодательства об убежище, основанного на более универсальных международных стандартах защиты лиц, ищущих убежище, а именно, на положениях Конвенции 1951 г. о беженцах и Протоколе 1967 г. Итогом данной работы стало принятие в феврале 1995 г. Закона Республики Беларусь «О беженцах», вступившего в силу с 1 июля 1995 г.

Названный Закон определил основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее иностранцы) беженцами на территории Республики Беларусь, лишения и утраты ими статуса беженца в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права. Были установлены также экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, практически наравне с гражданами Республики Беларусь. Реализация Закона Республики Беларусь «О беженцах» началась в феврале 1997 г., когда была осуществлена процедура определения статуса беженца в отношении граждан Афганистана и Эфиопии, длительное время находившихся на территории Республики Беларусь. С 1998 г. реализация данного Закона началась на всей территории Беларуси.

В мае 2001 г. Республика Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. В этой связи разработан и в январе 2003 г. принят Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь в связи с присоединением Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев». В том числе принята новая редакция Закона «О беженцах», максимально учитывающая положения и нормы указанной Конвенции.

В 2006 г. началась разработка нового законопроекта, обусловленная необходимостью внесения изменений и дополнений в законодательство о вынужденной миграции в части введения института дополнительной защиты. Итогом данной работы стало принятие Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», вступившего в силу 3 июля 2009 г.

Таким образом, на тот период в стране существовали две процедуры, в соответствии с которыми иностранцы могли получить защиту в Республике Беларусь: рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты согласно названному выше Закону, а также рассмотрение заявления о предоставлении убежища по решению Президента.

С учетом практики реализации законодательства в сфере вынужденной миграции, в целях повышения эффективности и оптимизации процедур предоставления иностранцам в Республике Беларусь статуса беженца, дополнительной и временной защиты, а также убежища 20 июля 2016 г. Главой государства подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции», предусматривающий принятие новой редакции Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (далее Закон о статусе беженца), который вступил в силу 1 июля 2017 г.

Центральной новацией Закона о статусе беженца явилось внедрение единой процедуры приема и рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь (далее ходатайство о защите). Кроме того, некоторые положения Закона о статусе беженца приведены в полное соответствие с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев. В частности, скорректированы положения, определяющие категории лиц, на которых не распространяется международная защита и гарантии невысылки, а также основания для отказа в предоставлении статуса беженца. Ряд изменений и дополнений направлен на совершенствование процедуры рассмотрения ходатайства о защите, сокращение сроков ее проведения и предотвращение злоупотреблений иностранцами данной процедурой.

В целях реализации Закона о статусе беженца принято постановление Правительства от 14 апреля 2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 28 июня 2017 г. № 490), утвердившее в том числе:

- Правила пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита, убежище или временная защита в Республике Беларусь;
- Положение о порядке предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства временной защиты в Республике Беларусь;
- Положение о порядке предоставления денежной помощи, оказываемой иностранным гражданам и лицам без гражданства, ходатайствующим

о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, и иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым предоставлены статус беженца или убежище в Республике Беларусь.

Постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 22 июня 2017 г. № 173 утверждена Инструкция о порядке организации работы при рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, заявления о продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, заявления о содействии в воссоединении семьи, принятии решений об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и подготовке предложений о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища в Республике Беларусь (далее Инструкция).

Несмотря на то, что значительной частью мигрантов Беларусь рассматривается как транзитная страна на пути в западную Европу, за период с 1997 г., когда была начата реализация законодательства о вынужденной миграции, по настоящее время иностранцами подано более 9 тыс. ходатайств о предоставлении защиты.

До 2012 г. с ходатайствами о защите ежегодно обращались до 160 иностранцев. Наибольшее количество обращений поступало от граждан Афганистана, которые составляли до 70% от общего количества иностранцев, ходатайствующих о защите.

В 2013 г. с ходатайствами о защите обратились более 200 иностранцев, из которых граждане Сирии и Афганистана составили около 30% из каждой страны. Изменение структуры потока вынужденных мигрантов было связано с обращениями с ходатайствами о защите сирийских граждан, проходивших обучение в высших учебных заведениях Республики Беларусь, по причине их нежелания возвращаться в государство гражданской принадлежности вследствие начавшегося в Сирии вооруженного конфликта.

Начиная с 2014 г., в связи с событиями в юго-восточных регионах Украины произошло значительное увеличение количества вынужденных мигрантов, обратившихся за защитой в нашей стране. Заявители из Украины в этот период являлись самой многочисленной группой иностранцев, ходатайствующих о защите, и составляли от 76,5% в 2014 г. до 85% в 2018 г. Кроме того, вынужденные мигранты прибывали в Беларусь из ряда государств дальнего зарубежья, в том числе из Сирии, Афганистана, Ирака, Йемена, Пакистана, Ирана и некоторых африканских госу-

дарств. В 2019 г. поток вынужденных мигрантов и структура стран, откуда они прибывают в Беларусь, не изменились.

С учетом нестабильной обстановки в ряде государств, из которых в нашу страну прибывают вынужденные мигранты, предполагается, что количество лиц, ищущих убежище в Республике Беларусь, а также мигрантов, следующих транзитом в страны Европейского союза, в среднесрочной перспективе не уменьшится. При этом основным риском в сфере вынужденной миграции для Республики Беларусь является возможное увеличение потока мигрантов, стремящихся получить международную защиту в нашей стране, обусловленное ужесточением процедур по допуску мигрантов на территорию Европейского союза и предоставлению им международной защиты.

Законом о статусе беженца предусмотрены три формы защиты, которые могут быть предоставлены в Республике Беларусь иностранцам в индивидуальном порядке: убежище, статус беженца и дополнительная защита.

Убежище — форма защиты, которая может быть предоставлена Президентом иностранцу, прибывшему в Республику Беларусь вследствие преследований за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность.

Статус беженца предоставляется иностранцу, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Статус беженца предоставляется иностранцу решением Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (далее Департамент) на срок сохранения обстоятельств, послуживших основанием предоставления данной формы защиты.

Дополнительная защита предоставляется иностранцу, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют обоснованные опасения столкнуться на родине 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.

Дополнительная защита предоставляется иностранцу также решением Департамента на срок до одного года и может продлеваться при сохранении



обстоятельств, послуживших основанием для предоставления данной формы защиты.

Следует отметить, что критерии предоставления статуса беженца и дополнительной защиты в Беларуси полностью соответствуют международным стандартам в сфере вынужденной миграции.

На случай массового прибытия на границу Республики Беларусь или территорию страны иностранцев, ходатайствующих о защите, когда индивидуальное рассмотрение ходатайств из-за их значительного числа не представляется возможным, Законом о статусе беженца предусмотрено предоставление групповой формы защиты — так называемой «временной защиты».

Решение о предоставлении временной защиты принимается Советом Министров. Срок предоставления временной защиты также определяется Правительством, не должен превышать одного года.

Государственным органом, ответственным за проведение единой государственной политики в области вынужденной миграции, а также за координацию деятельности иных республиканских органов в данной сфере, является Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

Департамент принимает в установленном порядке решения о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, а также иные решения, касающиеся рассмотрения ходатайств о защите, осуществляет методическое и организационное руководство подразделениями по гражданству и миграции.

Управления по гражданству и миграции УВД облисполкомов, ГУВД Мингорисполкома принимают ходатайства о защите, рассматривают их и готовят по ним заключения.

Органы пограничной службы являются основным партнером Министерства внутренних дел по реализации законодательства о вынужденной миграции в части допуска на территорию страны лиц, ищущих убежище в Республике Беларусь, и приема их ходатайств о защите.

Кроме того, в реализации законодательства о вынужденной миграции задействован ряд иных государственных органов, осуществляющих полномочия в соответствии с их компетенцией.

Органы государственной безопасности представляют в пределах своей компетенции информацию о наличии у иностранцев, ходатайствующих о защите, оснований, предусмотренных статьей 3 Закона о статусе беженца, при наличии которых защита не может быть предоставлена.

Министерство иностранных дел представляет информацию о политической, социально-экономической, санитарно-эпидемиологической об-



становке в государствах гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранцев, ходатайствующих о защите, а также реализует ряд иных полномочий, предусмотренных Законом о статусе беженца.

Министерство здравоохранения Республики Беларусь обеспечивает проведение обязательного бесплатного медицинского освидетельствования иностранцев, ходатайствующих о защите, оказание им бесплатной скорой медицинской помощи, медицинское обслуживание иностранцев, которым предоставлены статус беженца или убежище, наравне с гражданами Республики Беларусь, а иностранцев, которым предоставлена дополнительная защита, — наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь.

Министерство образования Республики Беларусь обеспечивает доступ несовершеннолетних иностранцев, ходатайствующих о защите, и несовершеннолетних иностранцев, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище, к получению дошкольного, общего среднего и специального образования, наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь, а также осуществление мер по защите прав и законных интересов несопровождаемых несовершеннолетних иностранцев, ходатайствующих о защите, и которым предоставлены статус беженца, дополнительная или временная защита.

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь обеспечивает содействие в трудоустройстве иностранцам, ходатайствующих о защите, и иностранцам, которым предоставлена дополнительная защита, а также профессиональное обучение и трудоустройство иностранцам, которым предоставлены статус беженца или убежище.

Государственный комитет судебных экспертиз осуществляет проведение экспертизы с целью установления возраста иностранца, ходатайствующего о защите, экспертизы документов иностранцев, ходатайствующих о защите, при возникновении сомнений в их подлинности или обнаружении явных признаков подделки, экспертизы в целях установления наличия у иностранцев, ходатайствующих о защите, телесных повреждений, степени их тяжести и давности образования, а также предоставляет сведения о наличии дактилоскопической информации об иностранцах, ходатайствующих о защите.

Местные исполнительные и распорядительные органы устанавливают опеку или попечительство над несопровождаемыми несовершеннолетними иностранцами, ходатайствующими о защите, и несопровождаемыми

несовершеннолетними иностранцами, которым предоставлена защита, обеспечивают другие формы их устройства на воспитание, оказывают помощь в интеграции иностранцев, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище, а также согласовывают предложения Министерства внутренних дел Республики Беларусь о создании пунктов временного поселения беженцев.

Всем иностранцам, находящимся на территории нашей страны и имеющим опасения, связанные с возвращением в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства, согласно белорусскому законодательству гарантирован доступ к процедуре предоставления статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь.

В соответствии со статьей 31 Закона о статусе беженца иностранец, имеющий намерение ходатайствовать о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь лично или через уполномоченного на то представителя обращается с письменным ходатайством в один из следующих органов:

- управление по гражданству и миграции ГУВД Мингорисполкома или УВД облисполкомов;
- орган пограничной службы;
- орган внутренних дел;
- к администрации учреждения уголовно-исполнительной системы.

Управления по гражданству и миграции принимают ходатайства о защите от всех категории иностранцев.

Органы внутренних дел принимают ходатайства иностранцев, задержанных за незаконное пребывание в Республике Беларусь.

Органы пограничной службы принимают ходатайства иностранцев, задержанных за незаконное пересечение Государственной границы или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь либо находящихся в пункте пропуска и не имеющих оснований для пропуска через Государственную границу в связи с отсутствием предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь действительных документов для въезда в Республику Беларусь.

Администрация учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел принимает ходатайство иностранца, который содержится в данном учреждении в связи с его задержанием на основании решения об исполнении просьбы иностранного государства либо в связи с нахождением в международном розыске.

Должностные лица органов пограничной службы и органов внутренних дел должны разъяснить задержанным иностранцам их правовое положение, до их сведения доводится также информация о наличии в Республике Беларусь законодательства о вынужденной миграции, разъясняется порядок рассмотрения ходатайств, обеспечивается возможность связи с Представительством Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь.

В соответствии с законодательством (стст. 23.29 и 23.55 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и ст. 371 Уголовного кодекса Республики Беларусь) иностранец, ходатайствующий о защите, освобождается от ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы Республики Беларусь и незаконное пребывание на территории Республики Беларусь (пребывание в Республике Беларусь без визы Республики Беларусь, паспорта или иного документа, его заменяющего, предназначенного для выезда за границу, либо пребывание в Республике Беларусь по недействительным документам, несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства или места пребывания) при условии, что он без промедления обратился с ходатайством о защите.

Для мониторинга доступа иностранцев к процедуре предоставления защиты со стороны профильных международных организаций 21 января 2013 г. подписан Протокол о намерениях сотрудничества между Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Представительством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных наций по делам беженцев в Республики Беларусь, Представительством Международной организации по миграции в Республики Беларусь, Республиканским общественным объединением «Белорусское Общество Красного Креста» и Общественным объединением «Белорусское движение медицинских работников» по вопросу мониторинга доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к процедуре предоставления статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республики Беларусь. В целях единообразного применения положений, предусмотренных данным Протоколом, заместителем Министра внутренних дел 3 декабря 2018 г. утверждены методические рекомендации по его реализации.

Методическими рекомендациями предусмотрено, что подразделение по гражданству и миграции в течение 24 часов с момента помещения задержанного иностранца в центр задержания предоставляет Представительству УВКБ ООН в Республике Беларусь посредством факсимильной

или иных видов связи информацию о задержанном иностранце согласно установленной форме. Копия указанной информации направляется в Департамент.

Кроме того, подразделение по гражданству и миграции выясняет у задержанного иностранца нуждаемость в экстренной помощи (продукты, одежда, медикаменты), медицинском консультировании и других видах помощи, входящих в компетенцию Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь, Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь, Республиканского общественного объединения «Белорусское Общество Красного Креста» и Общественного объединения «Белорусское движение медицинских работников».

Аналогичный порядок мониторинга доступа к процедуре предоставления защиты иностранцев, задержанных органами пограничной службы, действует в рамках Меморандума о взаимопонимании по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь и доступа к процедуре убежища на территории Республики Беларусь между Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных наций по делам беженцев, Международной организацией по миграции, Республиканским общественным объединением «Белорусское Общество Красного Креста» и Общественным объединением «Белорусское движение медицинских работников».

Иностранцы, ходатайствующие о защите в Республике Беларусь, имеют право на:

- самостоятельное поселение в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь или проживание в пункте временного поселения;
- получение денежной помощи в порядке и размерах, определенных Советом Министров Республики Беларусь;
- бесплатную скорую медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения;
- судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь.

Несовершеннолетние иностранцы, ходатайствующие о защите, имеют также право на получение дошкольного, общего среднего и специального образования и медицинское обслуживание наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

Следует отдельно отметить предусмотренное Законом о статусе беженца право иностранцев, ходатайствующих о защите, на трудоустройство. Для реализации этого права данная категория иностранцев прирав-

нена к иностранцам, постоянно проживающим в Республике Беларусь, что улучшает перспективы для их самостоятельного обеспечения.

Иностранец, ходатайствующий о защите, за весь период рассмотрения ходатайства может получить денежную помощь в размере десяти базовых величин. При этом в качестве единовременной денежной помощи одна базовая величина выплачивается всем ходатайствующим о защите. Уязвимые категории ходатайствующих могут рассчитывать на получение дополнительной денежной помощи — до девяти базовых величин на питание и приобретение одежды.

Дополнительная денежная помощь предоставляется иностранцу, ходатайствующему о защите, по его письменному заявлению о предоставлении дополнительной денежной помощи на основании решения комиссии органа внутренних дел по вопросам предоставления иностранцам, ходатайствующим о защите, дополнительной денежной помощи. Комиссия создается приказом начальника органа внутренних дел в составе не менее трех сотрудников органа внутренних дел и является постоянно действующей.

Иностранцы, ходатайствующие о защите, обязаны:

- соблюдать Конституцию Республики Беларусь, Закон о статусе беженца, иные акты законодательства Республики Беларусь и уважать ее национальные традиции;
- обосновать ходатайство о защите, представить документы для выезда за границу или объяснения причин их отсутствия, иные находящиеся в распоряжении документы, материалы и сведения, имеющие значение для рассмотрения ходатайства о защите;
- представить сведения о денежных средствах, имеющихся при обращении с ходатайством о защите, а также уведомлять подразделение по гражданству и миграции о денежных средствах, получаемых в период рассмотрения его ходатайства о защите;
- прибыть в подразделение по гражданству и миграции, определенное Департаментом в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств;
- пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и обязательное медицинское освидетельствование;
- пройти идентификацию личности в случае отсутствия документа для выезда за границу либо в случае предъявления подложного или поддельного документа для выезда за границу;
- являться по вызову Департамента или подразделения по гражданству и миграции;

- зарегистрироваться по месту фактического временного пребывания в Республике Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

- после регистрации ходатайства о защите обратиться за получением разрешения на временное проживание в Республике Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, на срок рассмотрения ходатайства о защите;

- проживать в пределах территории области (города Минска), где зарегистрировано ходатайство о защите, в период рассмотрения ходатайства о защите, обжалования принятого решения (в случае использования права на обжалование), а также в течение установленного Законом о статусе беженца срока для выезда иностранца из Республики Беларусь;

- незамедлительно информировать подразделение по гражданству и миграции о перемене места временного проживания в Республике Беларусь;

- исполнять иные обязанности наравне с иностранцами, временно проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь.

Для размещения не имеющих возможности самостоятельно поселиться иностранцев, ходатайствующих о защите, в республике созданы и функционируют три пункта временного поселения в городах Витебске, Гомеле и Бресте. Общая единовременная вместимость пунктов временного поселения составляет 68 человек.

Рассмотрение вопроса о предоставлении иностранцу одной из форм защиты, в том числе убежища, либо отказа в предоставлении защиты осуществляется в рамках единой процедуры, которая была введена Законом о статусе беженца.

Основными этапами рассмотрения ходатайства о защите являются следующие действия:

- учет иностранца, ходатайствующего о защите, в том числе в автоматизированной системе учета «Беженцы»;

- направление иностранца, ходатайствующего о защите, в подразделение по гражданству и миграции в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств;

- прохождение иностранцем, ходатайствующим о защите, обязательной государственной дактилоскопической регистрации;

- прохождение иностранцем, ходатайствующим о защите, обязательного медицинского освидетельствования;

- идентификация личности иностранца, ходатайствующего о защите, не имеющего документа для выезда за границу либо предъявившего подложный или поддельный документ для выезда за границу;
- проведение собеседования с иностранцем, ходатайствующим о защите, регистрация ходатайства о защите и выдача свидетельства о регистрации ходатайства;
- рассмотрение ходатайства о защите в подразделении по гражданству и миграции и подготовка заключения по ходатайству о защите;
- рассмотрение ходатайства о защите и заключение по ходатайству о защите в Департаменте и принятие решения;
- рассмотрение вопроса о предоставлении иностранцу, ходатайствующему о защите, убежища.

В целях оптимизации нагрузки на подразделения, осуществляющие прием и рассмотрение ходатайств о защите, Департаментом проводится распределение ходатайствующих по регионам в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств, ежегодно устанавливаемыми Министерством внутренних дел Республики Беларусь.

Иностранец, ходатайствующий о защите, обязан пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию и обязательное медицинское освидетельствование, которые проводятся в целях безопасности, исключения повторных обращений, а также в целях исключения распространения инфекционных болезней.

В отношении иностранца, ходатайствующего о защите, не имеющего документа для выезда за границу либо предъявившего подложный или поддельный удостоверяющий личность документ, проводится идентификация личности в порядке, предусмотренном Инструкцией.

Собеседование с иностранцем, ходатайствующим о защите, проводится сотрудником подразделения по гражданству и миграции в возможно короткий, не превышающий четырнадцати суток, срок с даты приема ходатайства о защите или даты завершения идентификации личности такого иностранца. Затем ходатайство о защите регистрируется и иностранцу выдается свидетельство о регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь по форме, установленной Министерством внутренних дел Республики Беларусь, а также у этого иностранца изымаются документы для выезда за границу, которые хранятся в подразделении по гражданству и миграции в течение периода рассмотрения его ходатайства о защите. Сведения об иностранце, не достигшем возраста восемнадцати лет, который не

приобрел дееспособность в полном объеме в соответствии с законодательством Республики Беларусь и прибыл в Республику Беларусь вместе с законными представителями (законным представителем), ходатайствующими (ходатайствующим) о защите, заносятся в свідетельства о регистрации ходатайства его законных представителей (законных представителей).

Подразделение по гражданству и миграции после регистрации ходатайства о защите проводит его рассмотрение, которое включает:

- принятие решения о рассмотрении ходатайства о защите в ускоренном порядке при наличии оснований, предусмотренных статьями 46 и 47 Закона о статусе беженца;
- проведение в пределах своей компетенции проверки наличия у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований, предусмотренных частями первой и второй статьи 3, абзацем третьим части второй и абзацем третьим части третьей статьи 53 и абзацем пятым части второй статьи 54 Закона о статусе беженца;
- направление в соответствующее управление Государственного комитета судебных экспертиз по области, г. Минску для проведения экспертизы документов иностранца, ходатайствующего о защите, при возникновении сомнений в их подлинности или обнаружении явных признаков подделки;
- направление в соответствующее управление Комитета государственной безопасности Республики Беларусь запроса о представлении в пределах его компетенции информации о наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований, предусмотренных частями первой и второй статьи 3 Закона о статусе беженца;
- оказание содействия иностранцу, ходатайствующему о защите, в поиске и сборе документальных и иных доказательств, подтверждающих сообщенные им сведения;
- направление запроса в Департамент в случае необходимости получения информации о стране;
- направление запроса организациям и физическим лицам с целью получения информации, необходимой для осуществления проверки сведений, сообщенных иностранцем, ходатайствующим о защите;
- приглашение свидетелей в случае необходимости подтверждения сведений, сообщенных иностранцем, ходатайствующим о защите;
- оценка достоверности сведений, сообщенных иностранцем, ходатайствующим о защите, и представленных им документальных и иных доказательств;



- установление наличия у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований для предоставления ему статуса беженца в Республике Беларусь и оснований для отказа в предоставлении статуса беженца;
- при наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований для отказа в предоставлении статуса беженца — установление наличия оснований для предоставления ему дополнительной защиты в Республике Беларусь и оснований для отказа в предоставлении дополнительной защиты;
- при наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований для отказа в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты — установление наличия либо отсутствия оснований, препятствующих его выдворению за пределы Республики Беларусь;
- при наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований для предоставления ему статуса беженца — установление наличия оснований для предоставления ему убежища в Республике Беларусь;
- подготовка заключения по итогам рассмотрения ходатайства о защите.

Решение по ходатайству принимается Департаментом.

Общий срок рассмотрения ходатайства о защите не должен, как правило, превышать шести месяцев со дня его регистрации.

Явно необоснованные ходатайства и ходатайства, носящие характер злоупотребления, должны быть рассмотрены в течение одного месяца.

Иностранцы, получившие отказ в предоставлении одной из форм защиты, предусмотренной в Республике Беларусь, обязаны выехать из Республики Беларусь, за исключением иностранцев, указанных в части 4 статьи 5 Закона о статусе беженца, случаев подачи иностранцем нового ходатайства о защите в соответствии со статьей 33 Закона о статусе беженца, а также наличия у таких иностранцев иных оснований для пребывания в Республике Беларусь.

Иностранец, в отношении которого принято решение об отказе в предоставлении статуса беженца и(или) дополнительной защиты, может обжаловать данное решение в суде.

Всего по состоянию на 1 декабря 2019 г. статус беженца в Республике Беларусь предоставлен 951 иностранцу из 19 стран мира.

Права иностранцев, которым предоставлены статус беженца или убежище, совпадают с правами иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, а на получение образования и медицинское обслуживание они имеют право наравне с гражданами Республики Беларусь. Таким образом, иностранцы, которым предоставлены статус беженца

или убежище, имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь. Кроме того, иностранцы, которым предоставлены статус беженца или убежище, имеют право на получение проездного документа (документ для выезда за границу), получение содействия в воссоединении семьи, самостоятельное поселение в установленном законодательством порядке, при этом размер жилой площади должен составлять не менее шести квадратных метров на каждого проживающего (абзац четвертый части первой пункта 8 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания»). Иностранцы, которым предоставлен статус беженца, имеют право на получение удостоверения беженца (удостоверяющий личность документ).

Дополнительная защита с июля 2009 г., когда в Республике Беларусь была введена данная форма защиты, по состоянию на 1 декабря 2019 г. предоставлена 3 726 иностранцам из 17 государств.

Иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита, имеют права наравне с иностранцами, временно проживающими в Республике Беларусь. В то же время по наиболее значимым для жизнеобеспечения правам, таким как право на медицинское обслуживание и трудоустройство, они приравнены к иностранцам, постоянно проживающим в Республике Беларусь. Кроме того, иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита, имеют право на получение свидетельства о предоставлении дополнительной защиты (подтверждающий личность документ) и проездного документа (документ для выезда за границу) в случае отсутствия у них действительного документа, удостоверяющего личность, получение содействия в воссоединении семьи, а также на обращение с заявлением о продлении срока предоставления дополнительной защиты.

Несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита, имеют право на получение дошкольного, общего среднего и специального образования и медицинское обслуживание наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

Иностранцы, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище обязаны соблюдать Конституцию Республики Беларусь, иные акты законодательства Республики Беларусь и уважать ее национальные традиции, стать на учет в подразделении по гражданству и миграции по месту временного проживания или месту жительства

в Республике Беларусь в течение пяти суток, за исключением воскресений, государственных праздников и праздничных дней, после ознакомления с решением о предоставлении соответствующей формы защиты, сообщить в подразделение по гражданству и миграции о намерении выехать на постоянное место жительства за пределы Республики Беларусь, а также исполнять иные обязанности наравне с иностранцами, постоянно или временно, соответственно, проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь.

Таким образом, можно констатировать, что в нашей стране имеются все необходимые условия для эффективной работы с лицами, ищущими убежище, и беженцами, в том числе разработана и принята соответствующая международным стандартам нормативная правовая база, подготовлены сотрудники, осуществляющие рассмотрение ходатайств иностранцев о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, создана необходимая инфраструктура, включая пункты для временного поселения иностранцев на период рассмотрения их ходатайств.

## **Рекомендуемая литература и источники**

1. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 апреля 2009 г. № 461 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
2. Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, заявления о продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, заявления о содействии в воссоединении семьи, принятии решений об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и подготовке предложений о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища в Республике Беларусь : Постановление М-ва внутренних дел Респ. Беларусь, 22 июня 2017 г. № 173 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
3. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

4. Протокол о намерениях сотрудничества между Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Представительством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных наций по делам беженцев в Республике Беларусь, Представительством Международной организации по миграции в Республике Беларусь, Республиканским общественным объединением «Белорусское Общество Красного Креста» и Общественным объединением «Белорусское движение медицинских работников» по вопросу мониторинга доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к процедуре предоставления статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, подписанный 24.01.2013 г.

# Безгражданство и правовой статус лиц без гражданства: международные стандарты и национальные подходы

1. *Общий обзор проблемы безгражданства.*
2. *Понятие безгражданства и источники его международно-правовой регламентации.*
3. *Определение безгражданства в Конвенции 1954 г. и общем международном праве. Апатриды де-факто.*
4. *Причины безгражданства (произвольное лишение гражданства, дискриминация, конфликт законодательства, приводящий к безгражданству по рождению, негармонизированные положения об отказе от гражданства одного государства и приобретении другого гражданства, безгражданство по признаку гендера, правопреемство государств.*
5. *Международный институциональный механизм защиты лиц без гражданства.*

### 6.1. Общий обзор проблемы безгражданства

По информации, используемой в докладах ОБСЕ, Совета по правам человека ООН, по меньшей мере 10 млн человек в мире не имеют гражданства. Приблизительно одна треть из них — дети. В официальной информации УВКБ ООН упомянуто число 3,9 млн апатридов с указанием, что действительная ситуация предположительно на миллионы больше, возможно, в три раза. По данным Института по вопросам безгражданства и инклюзии, действительное число апатридов приближается к 15 млн.

Этот вызов актуален для всего мирового сообщества. В ответ разрабатывается очень большое количество документов, на универсальном, региональном уровнях, как обязательного, так и рекомендательного характера, а также предпринимаются меры, нацеленные на искоренение безгражданства или максимальную элиминацию негативных эффектов от него.

Зачастую вопросы безгражданства рассматриваются в связи с вопросами недискриминации, защиты особо уязвимых категорий лиц

(женщин, детей, инвалидов). Однако оптимального решения для проблемы пока нет.

Динамика распространения данного явления, негативного с точки зрения защищенности лиц, не утешительна.

*Количество апатридов, которые приобретают гражданство, значительно меньше вновь появляющихся апатридов по рождению (так называемое абсолютное безгражданство).*

Так, в 2017 г., 56 500 апатридов из 29 стран с наибольшим их количеством приобрели гражданство, в том время как детей, рожденных апатридами в том же, 2017 г. было 70 000, не считая лиц, которые становятся апатридами по иным причинам («относительное» безгражданство). Таким образом, несмотря на усилия, общее количество лиц без гражданства все равно неуклонно растет, и примерно каждые 8 минут в мире рождается лицо, которое не будет иметь принадлежности к какому-либо гражданству или не сможет это доказать.

Несмотря на обширный пакет прав человека, принятый в современном международном праве и применяемый вне зависимости от гражданства лица, многие вопросы остаются связанными именно с гражданской принадлежностью. Состояние безгражданства делает статус лица неполным, а правовое положение в ряде случаев уязвимым. Например, особую проблему для лиц без гражданства представляют сложности при получении идентификационных и проездных документов, что не только затрудняет возможность передвижения, но также

*В издании УВКБ ООН «Защита прав лиц без гражданства» приведен пример отрицания обществом лиц без гражданства:*

*«Привезенные в Кению из Судана в колониальный период нубийцы, как правило, не считались гражданами Кении после приобретения страной независимости. По словам одного из двух безработных молодых нубийцев: “Люди называют нас иностранцами, но мы ведь живем здесь более ста лет. Они говорят, что нам нужно возвращаться в Судан, но именно эта страна является нашей родиной для нескольких поколений предков. Куда же мы пойдём?”».*

является причиной многих проблем в повседневной жизни, и в некоторых случаях может привести к длительному содержанию под стражей. Отсутствие гражданства в ряде ситуаций воспринимается в обществе как фактор отчуждения, поэтому безгражданство может стать причиной социальной напряженности и перемещения людей. Ряд политических прав привязан именно к статусу гражданина.

## 6.2. Понятие безгражданства и источники его международно-правовой регламентации

Безгражданство (апатризм, аполидизм) — правовое состояние, которое характеризуется отсутствием у лица гражданства какого-либо государства.

Гражданство, в свою очередь, с точки зрения международного права — это правовая связь лица с определенным государством. Возникновение гражданства как правового института связано с возникновением и развитием государства. Гражданство является одним из важнейших и неотъемлемых атрибутов государственного суверенитета. Для целей международного права гражданство является «связующим звеном» с индивидом.

*Международный суд ООН в деле Ноттебом (решение от 06.04.1955) указал, что гражданством считается «правовая связь, основу которой составляет социальный факт принадлежности, естественная связь существования, интересов и отношений в сочетании с существованием взаимных прав и обязанностей. Это может быть использовано для юридической формулировки того факта, что индивид в конкретном случае непосредственно по закону или в результате акта органов власти в действительности имеет более тесную связь с населением государства, предоставляющего гражданство, чем с населением любого другого государства».*

*Межамериканский суд по правам человека высказался, что «политическая и правовая связь лица с данным государством, которая проявляется в преданности ему, дающая лицу право на получение дипломатической защиты со стороны данного государства» (Кастильо-Петруцци и др., Перу, Решение от 22 мая 1999 г.).*

В рамках осуществления своего суверенного права, государства устанавливают правила в отношении приобретения, изменения или утраты гражданства. При этом свобода действий государств по вопросам гражданства ограничена обязательствами, установленными в международных договорах, участниками которых они являются, обычным международным правом и общими принципами права. Гагская конвенция 1930 г., регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, представляла собой первую попытку отсылки к международно-правовым стандартам в сфере гражданства.

*Статья 1:*

*Каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданами. Данный закон признается другими государствами в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства.*

За почти столетие такие международные обязательства государствами были успешно сформулированы, хотя и не так успешно имплементируются.

Всеобщая декларация прав человека 1949 г. содержит положения о праве каждого на гражданство, однако субъект, который обязан предоставить такое гражданство, не определен. В связи с этим в доктрине высказана интересная мысль: данная норма не обязывает каждое государство избегать безгражданство, но, исходя из смысла статьи 15 ВДПЧ, существует «совместная обязанность государств избегать безгражданство».

Международно-договорной основой в вопросах безгражданства являются две конвенции Организации Объединенных Наций: Конвенция 1954 г. о статусе апатридов (далее Конвенция 1954 г.) и Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства (далее Конвенция 1961 г.).

Кроме того, вопросы безгражданства косвенно затрагиваются и в ряде специальных конвенций, в которых речь идет о гражданстве и недискриминации: Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенции о правах ребенка 1989 г.,



Конвенции 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенции 2006 г. о правах инвалидов. Среди региональных документов надо отметить Американскую конвенцию 1969 г. по правам человека, которая не только напрямую обращается к праву на гражданство, но также включает основные гарантии защиты детей от безгражданства при рождении, Европейскую конвенцию о гражданстве, в которой безгражданству посвящены отдельные нормы, а также специальную конвенцию Совета Европы — Конвенцию об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г. Есть и иные региональные договоры, затрагивающие проблемы гражданства и безгражданства — в том числе Африканская хартия прав и основ благополучия ребенка 1999 г., Соглашение о правах ребенка в Исламе 2005 г.

Члены Содружества Независимых Государств приняли две конвенции, в которых затрагиваются вопросы гражданства: в 1995 г. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, в которой установлено, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить свое гражданство (ст. 24), а также в статьях 23 и 26 принятой в 1993 г. Конвенции Содружества Независимых Государств о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам упоминаются «лица без гражданства». Кроме того, государствами заключен ряд двусторонних и многосторонних договоров об упрощенном приобретении гражданства, в основном ввиду ситуаций правопреемства. У Беларуси такие соглашения есть, например, с Россией, Казахстаном, Украиной.

Первоначально проект Конвенции 1954 г. готовился как дополнение (Протокол о статусе апатридов) к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, но позже он был принят в виде отдельной конвенции. В ней установлен признанный международным сообществом статус апатридов и предусмотрен ряд ключевых прав, которыми апатриды должны иметь возможность пользоваться. Поскольку возможность пользоваться правами, гарантированными Конвенцией 1954 г., не означает наличие гражданства, в Конвенции содержится призыв к государствам упростить натурализацию апатридов (ст. 32). Осуществление защиты апатридов на основании Конвенции 1954 г. должно рассматриваться в качестве временной меры на период, когда прорабатываются различные возможности для приобретения гражданства.

В дополнение к минимальным стандартам Конвенции 1954 г. существуют положения международных договоров о правах человека, согласно

которым каждому человеку, независимо от наличия или отсутствия гражданства, гарантируется возможность пользоваться основными правами человека.

Конкретные обязательства, касающиеся предотвращения и сокращения безгражданства, установлены в Конвенции 1961 г. В ней содержатся требования к государствам о внесении в законодательство гарантий, способствующих решению проблемы безгражданства, возникающего при рождении или на более поздних этапах жизни.

### **6.3. Определение безгражданства в Конвенции 1954 г. и общем международном праве. Апатриды де-факто**

Определение термину «безгражданство» дано в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 г.

*Под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона.*

Дефиниция, предусмотренная в Конвенции 1954 г., является в настоящее время частью международного обычного права.

Данное определение применяется к лицам, находящимся как на территории страны своего обычного проживания или происхождения, так и вне ее. Статья 1 данной Конвенции не требует наличия подлинной и эффективной связи со страной гражданской принадлежности для того, чтобы лицо рассматривалось в качестве гражданина.

Лица, подпадающие под определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 г., иногда упоминаются как апатриды де-юре (*de jure*), хотя в самой Конвенции этот термин не используется. В то же время в Заключительных актах к Конвенции 1954 г. и к Конвенции 1961 г. об сокращении безгражданства содержится упоминание об апатридах де-факто (*de facto*). В отличие от термина «апатрид», определение которого содержится в упомянутой Конвенции, не существует международно-правовых документов, в которых бы имелось определение «безгражданство де-факто», и нет каких-либо договоров, которые бы предусматривали особый режим для этой категории лиц, а рекомендации в заключительных актах имеют ограничительный характер и не имеют обязательной силы.

Апатриды де-факто — лица, находящиеся за пределами страны своего гражданства, которые не могут или по убедительным причинам не желают пользоваться защитой со стороны этого государства. В данном случае защита означает право на дипломатическую защиту, которую осуществляет государство гражданства в случае противоправного деяния международного масштаба, которое было совершено в отношении своего гражданина, а также на получение дипломатической и консульской защиты или оказания содействия в широком смысле, включая возвращение в страну гражданства. Некоторые рекомендации, касающиеся обращения с де-факто лицами без гражданства, были сделаны в Заключительных актах Конвенций 1954 г. и 1961 г. и в Рекомендации СМ/Rec(2009)13 о гражданстве детей, принятой Комитетом министров Совета Европы<sup>2</sup>.

Лица, гражданство которых не установлено, — это лица, в отношении которых по итогам проведения предварительной проверки не удалось установить, обладают ли они гражданством или являются апатридами. Такие случаи возникают в целом ряде ситуаций и большинство из них может быть урегулировано в рамках действующих государственных процедур подтверждения гражданства и выдачи соответствующих документов, удостоверяющих личность. На такие лица могут распространяться полномочия УВКБ ООН, связанные с безгражданством, если:

- они не имеют доказательств о наличии какого-либо гражданства, и
- у них имеется связь с несколькими государствами в силу рождения, происхождения, брака или постоянного проживания, или
- если органы государственной власти страны проживания считают, что у этих лиц имеется связь, которая дает основания претендовать на гражданство другого государства на основании таких факторов, как исторические связи, расовая или этническая принадлежность, язык или религия, и относятся к таким лицам соответствующим образом.

Кроме того, есть и лица, в отношении которых существует риск стать апатридами.

---

<sup>2</sup> В Рекомендации, в частности, отмечается следующее: «В целях сокращения безгражданства среди детей, облегчения их доступа к гражданству и обеспечения их права на гражданство договаривающиеся государства должны: [...] 7. рассматривать детей, *de facto* не имеющих гражданства, по мере возможности, в качестве юридически (*de jure*) лиц без гражданства по отношению к приобретению гражданства».

*Таким образом, реальный круг лиц, который нуждается в специальном регулировании с точки зрения реализации их права на гражданство гораздо шире, чем объект регулирования Конвенций 1954 г. и 1961 г.*

Статья 1 Конвенции 1954 г. также дает определение лицам, которые, несмотря на соответствие определению апатридов (т.е. несмотря на наличие безгражданства), тем не менее не подпадают под применение Конвенции 1954 г. по определенным причинам. К таким лицам относят:

- лиц, которые получают защиту или помощь от органов или прочих агентств ООН, кроме УВКБ ООН, в случае если эта помощь будет продолжаться поступать (например, Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам;
- лиц, которым компетентные органы государства проживания предоставили права и обязанности, связанные с предоставлением гражданства (в случае если лицо без гражданства имеет официальное разрешение на проживание в государстве и права, превосходящие те, которые указаны в Конвенции 1954 г., а также если лицо защищено от депортации и принудительной высылки, ему нет необходимости подпадать под положения Конвенции, несмотря на наличие безгражданства);
- лиц, которые совершили преступления против мира или человечества, военные преступления, как определено в международных инструментах; лиц, которые совершили серьезные неполитические преступления за пределами страны проживания до их въезда в данную страну, а также лиц, виновных в деяниях, противоречащих целям и принципам ООН.

Ряд государств имеет специальные процедуры для определения статуса лица без гражданства: они приняли имплементирующее законодательство, которое определяет особые структуры внутри правительства — подразделения, занимающиеся исключительно вопросами убежища, беженцев и апатридов, или, например, Министерство внутренних дел, которое будет рассматривать и выносить решения по вопросу безгражданства. Зачастую вопрос безгражданства возникает во время процедуры определения статуса беженца. Такие структурные подразделения могут быть в различном подчинении, что не должно влиять на их доступность и квалификацию.

Учитывая природу безгражданства, индивиды часто не могут предоставить достаточные документальные доказательства статуса лица без гражданства. Из-за сложностей при доказательстве безгражданства, порог тре-

бований не должен быть слишком высоким: определение статуса лица без гражданства гарантировано по достижению «обоснованного уровня» того, что индивид не является гражданином какой-либо страны в соответствие с ее законодательством. Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства содержит информацию по тому, как бремя доказывания и его стандарты должны применяться в процедуре определения статуса лица без гражданства, среди них — доступ к переводу, собеседованию, юридической помощи, право на получение обоснованного решения и на обжалование и т.п.

## 6.4. Причины безгражданства

### Произвольное лишение гражданства

Пункт 2 статьи 15 Всеобщей декларации прав человека гласит, что никто не может произвольно быть лишен гражданства. Конвенция 1961 г. и Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. предусматривает положение о том, что государство не должно лишать никакое лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом.

*Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П: «...гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Это конституционное положение согласуется с частью второй статьи 15 Всеобщей декларации прав человека [...] Формулируя данный запрет, Конституция Российской Федерации и международно-правовые акты исходят из того, что в сфере любых правоотношений, в том числе связанных с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, что обязывает государство обеспечивать уважение достоинства... при реализации права на гражданство. Произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства... умаляет достоинство личности...»*

Лишение гражданства в соответствии с частью 2 статьи 8 Конвенции 1961 г. возможно лишь в исключительных случаях, предусмотренных национальным законом:

- натурализовавшееся лицо может быть лишено гражданства в результате проживания за границей в течение периода продолжительностью не

менее семи непрерывных лет, как это определяется законом соответствующего государства, если оно не заявило о намерении сохранить гражданство;

- если гражданин родился вне пределов территории этого государства и по закону этого государства сохранение гражданства обусловлено проживанием на территории этого государства или регистрацией в соответствующих органах по истечении одного года после достижения им совершеннолетия;
- если гражданство было получено вследствие неправильного толкования или обмана.

Дополнительно государство может сохранить условие о лишении гражданства, если во время подписания, ратификации или присоединения оно заявит об этом на основании одной или нескольких следующих причин, при условии, что такие причины существовали в то время в его национальном законодательстве:

- лицо, игнорируя прямой запрет со стороны государства гражданства, оказывало или продолжало оказывать услуги другому государству, или получало или продолжало получать вознаграждение от другого государства;
- лицо вело себя образом, серьезно ущемляющим национальные интересы государства;
- принесло присягу или сделало официальное заявление о верности другому государству, или дало определенные доказательства своей решимости отказаться от верности государству гражданства.

Также, в статье 9 содержится обязательство не лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям.

*В 1980 г. курды Фаили, в основном из шиитского меньшинства, проживающие в некоторых областях Ирака, были лишены иракского гражданства указом, изданным Саддамом Хусейном. Их имущество было конфисковано, а многие из них были депортированы в Иран, где они проживали в лагерях для беженцев. Конституция Ирака 2005 г. и Закон о гражданстве Ирака 2006 г. аннулировали изданный ранее закон, по которому курды Фаили были лишены гражданства, объявив, что все лица, лишённые гражданства Ирака прежним правительством, могут заново получить его. С того момента почти 100 000 человек заново получили гражданство Ирака.*

Государство-участник Конвенции 1961 г. может лишить лицо гражданства на основаниях, указанных выше, только если подобный закон существовал на момент его присоединения к Конвенции, ее подписания или ратификации, а также в соответствие с законом и всеми сопутствующими процессуальными гарантиями, такими как право на объективное разбирательство.

Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. ограничивает утрату гражданства, в случае если они приведут к образованию безгражданства, за исключением случаев приобретения гражданства государства-участника путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия любого относящегося к делу факта, касающегося заявителя.

Европейский суд по правам человека неоднократно признавал, что произвольное лишение гражданства при некоторых обстоятельствах может представлять собой проблему с точки зрения статьи 8 Европейской конвенции по правам человека из-за влияния, которое оно оказывает на частную жизнь лица (см. решение Европейского суда по делу «Карасев против Финляндии» (*Karasev v. Finland*) от 12 января 1999 г., жалоба № 31414/96; Постановление Европейского суда по делу «Геновезе против Мальты» (*Genovese v. Malta*) от 11 октября 2011 г., жалоба № 53124/09, пар. 30).

В одном из недавних дел Европейский суд пришел к выводу, что те же самые принципы должны применяться к отмене решения о приеме в гражданство, поскольку это может приводить к аналогичным, если не более серьезным вмешательствам в право на уважение частной и семейной жизни (см. постановление Европейского суда по делу «Рамадан против Мальты» (*Ramadan v. Malta*) от 21 июня 2016 г., жалоба № 76136/12, пар. 85, и решение Европейского суда по делу «K2 против Соединенного Королевства» (*K2 v. United Kingdom*) от 7 февраля 2017 г., жалоба № 42387/13). При определении того, являлась ли отмена решения о приеме в гражданство нарушением статьи 8 Конвенции, Европейский суд рассматривал два отдельных вопроса: была ли такая отмена произвольной, и каковы ее последствия для заявителя.

Случаются и уникальные ситуации, когда проблема действительности документов о гражданстве не связана с действиями лица, а является упущением со стороны органов, приводящим фактически к лишению гражданства.

В контексте этого дела следует отметить, что еще 15 сентября 1999 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию № R(99)18 «Об избежании и сокращении случаев безгражданства».



*Из материалов дела Алпеева и Джалагония (Alpeyeva and Dzhalogoniya) против Российской Федерации (жалобы № 7549/09 и 33330/11) — постановление ЕСПЧ от 12.06.2018 г.*

*Заявительница является гражданкой Российской Федерации. Она родилась в 1951 г. и проживает в г. Волжском Волгоградской области. В соответствующее время она являлась гражданкой СССР и проживала в Киргизстане. В 1994 г. она подала документы для приема в гражданство Российской Федерации в Посольство Российской Федерации в г. Бишкеке. В марте 1994 г. она получила гражданство Российской Федерации, и Посольством Российской Федерации в г. Бишкеке в ее советском паспорте был проставлен соответствующий штамп. После этого заявительница переехала в Российскую Федерацию. 14 июля 2001 г. она получила «внутренний паспорт» гражданина Российской Федерации (документ, удостоверяющий личность гражданина на территории Российской Федерации). В 2006 г. заявительница подала документы в Федеральную миграционную службу (далее ФМС) для получения заграничного паспорта, необходимого для выездов за границу. 11 апреля 2006 г. сотрудник ФМС изъял у нее паспорт гражданина Российской Федерации, который позже был уничтожен. ФМС сослалась на заключение от 26 января 2006 г. о проверке, проведенной органами внутренних дел, согласно которой заявительница была принята в гражданство Российской Федерации ненадлежащим образом и, следовательно, не имела права иметь российский паспорт. В заключении указывалось, в частности, что, хотя 14 июля 2001 г. заявительнице был выдан паспорт гражданина Российской Федерации, она не была внесена в список Министерства внутренних дел как лицо, получившее гражданство Российской Федерации. Помимо этого, согласно письму Посольства Российской Федерации в Киргизстан от 18 октября 2015 г. данные о приеме заявительницы в гражданство Российской Федерации в посольстве также отсутствовали. Соответственно, в 2001 г. заявительнице паспорт гражданина Российской Федерации был выдан ошибочно.*

*Европейский суд по правам человека пришел к следующим выводам:*

- решения о том, что заявители не приобретали гражданство Российской Федерации в установленном порядке, лишили последних правового статуса в Российской Федерации и на практике сделали их лицами без гражданства (п. 112);*
- из-за того, что органы власти не справлялись с процедурами, связанными с приемом в гражданство, заявительница, у которой паспорт был изъят в 2006 г. была вынуждена столкнуться с последствиями, серьезно*



*затронувшими ее социальную идентичность. Она стала лицом без гражданства и оставалась в таком положении до 2010 г., когда приобрела гражданство Российской Федерации в результате новой процедуры приема в гражданство, что «приводит Европейский суд к выводу о том, что вмешательство было произвольным. Следовательно, власти не проявили должного усердия... Таким образом, имело место нарушение статьи 8 Конвенции» (п. 125–127).*

В частности, в отношении избежания безгражданства, являющегося следствием утраты гражданства, Комитет министров Совета Европы рекомендовал следующее:

«...Для того, чтобы избежать по мере возможности случаев безгражданства, государство необязательно должно лишать гражданства лиц, которые приобрели его путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия фактов, имеющих существенное значение. Для этого должны приниматься во внимание не только фактические обстоятельства дела, но и иные факторы, в том числе реальные и эффективные связи лица с данным государством...».

В марте 2008 г. Советом по правам человека ООН была принята резолюция 7/10 «Права человека и произвольное лишение гражданства», согласно которой государствам необходимо принять национальное законодательство и применять его таким образом, чтобы избежать произвольного лишения гражданства и безгражданства, обеспечить лицам, которые были лишены гражданства, средства эффективной правовой защиты.

## **Дискриминация**

Большинство лиц без гражданства по всему миру принадлежат к какому-либо этническому, религиозному или лингвистическому меньшинству. Принцип недискриминации в сфере гражданства является одним из основополагающих, однако нормативно закреплен в ограниченном виде. В статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., статье 14 Европейской конвенции по правам человека закреплены положения о недопустимости дискриминации в отношении прав и свобод, предусмотренных данными договорами, однако в них не содержатся нормы, закрепляющие право на гражданство.

Косвенно принцип недискриминации представлен в статье 9 Конвенции 1961 г. Сам термин «дискриминация» и, соответственно, ее запрет в данной Конвенции отсутствуют. Речь идет, во-первых, только о запрете лишения гражданства, а во-вторых только по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям. В то же время в данной статье подчеркивается очень важная особенность безгражданства при дискриминации по таким основаниям — его потенциальная массовость: «государство не должно лишать никакое лицо или группу лиц». Согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г. вопросы гражданства исключаются из сферы действия вышеуказанного акта.

*В судебной практике Межамериканского суда по правам человека представлена альтернативная возможность косвенного обеспечения недискриминации в вопросах гражданства: государства обязаны гарантировать равную защиту на основе закона и предотвращать, избегать и сокращать безгражданство (Case of the girls Yean and Bosico v. Dominican Republic: Judgment of Nov. 23, 2006).*

В статье II (с) Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г. указывается, что право на гражданство относится к правам человека, которые должны предоставляться во избежание расовой сегрегации. Положение о недискриминации женщин по вопросам гражданства закреплено в статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

Прямое закрепление принцип недискриминации в сфере гражданства находит в Конвенции 1997 г. В качестве оснований, по которым дискриминация недопустима, в пункте 1 статьи 5 данной Конвенции указаны пол, религия, раса, цвет кожи, национальная или этническая принадлежность. Таким образом, охвачены далеко не все возможные основания дискриминации в вопросах гражданства, приводящие к безгражданству.

### **Конфликт законодательства, приводящий к безгражданству по рождению**

При противоречии (несогласованности) положений о приобретении гражданства в законодательстве одного государства законодательству

другого государства, что на практике возникает довольно часто, особенно в отношении детей, лица могут также остаться без гражданства. Речь идет не о нарушении требований международного права в отношении вопросов гражданства, а именно в их несогласованности.

*Государство А, где родился индивидуум, предоставляет гражданство только основываясь на происхождении (jus sanguinis), однако его родители являются гражданами государства Б. Государство Б, напротив, предоставляет гражданство только по месту рождения (jus soli) и, в соответствии с законодательством, дети, родившиеся за границей, не приобретают гражданство этого государства.*

Часть 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривает, что каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Как указано в МПГПП и Конвенции о правах ребенка, все дети, независимо от места их рождения и статуса их родителей, должны быть зарегистрированы немедленно после рождения властями страны рождения. Все дети имеют право на получение гражданства. Гражданство ребенка определяется в соответствии с законами затрагиваемых государств — государства места рождения и государств гражданства родителей, по меньшей мере. Без доказательства факта рождения, без наличия документа, ребенку в будущем будет сложно определить свою национальную принадлежность (место рождения и личности родителей) и получить гражданство.

Во многих странах женщинам не разрешается передавать свое гражданство детям. Это может приводить к безгражданству в случаях, когда отец не имеет гражданства, когда его личность неизвестна, или когда он не имеет возможности передать свое гражданство ребенку.

Конвенция 1961 г. устанавливает, что гражданство должно предоставляться:

- при рождении ребенка в силу действия закона на территории государства;
- в силу действия закона по достижению лицом, родившимся на территории государства, определенного возраста, в соответствии с условиями внутреннего законодательства;
- в случае подачи лицом, родившимся на территории государства, заявления;

*Из Глобального плана действий УВКБ ООН по ликвидации безгражданства:*

- в законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств отсутствуют какие-либо положения о предоставлении гражданства детям-апатридам, родившимся на их территории, а как минимум у 28% всех государств соответствующие положения являются неприемлемыми;
- в законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств отсутствуют какие-либо положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным), а как минимум у 37% всех государств соответствующие положения являются неприемлемыми;
- в законодательстве о гражданстве как минимум 3% всех государств отсутствуют какие-либо гарантии предоставления гражданства детям, рожденным их гражданами за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство, а как минимум у 44% всех государств соответствующие гарантии являются неприемлемыми.

- сиротам, обнаруженным на территории государства-участника;
- при рождении, в силу действия закона ребенку, рожденному в любом государстве, в случае если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника;
- при подаче заявления индивидом, родившимся в любом государстве, если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника.

### **Негармонизированные положения об отказе от гражданства одного государства и приобретении другого**

Законодательство некоторых государств позволяет лицам отказываться от гражданства без предварительного получения гражданства другого государства или гарантий его дальнейшего получения. Это часто приводит к безгражданству, если одно государство не позволяет лицу отказаться от его гражданства, не получив гражданства другого государства, в то время как другое государство не имеет права предоставить гражданство без предварительного отказа от гражданства первого.

В соответствие с Конвенцией 1961 г., утрата или отказ от гражданства должны происходить только при условии наличия гражданства или гарантий его получения от другого государства.

### **Технические причины**

Имеются административно-технические, процедурные вопросы, касающиеся приобретения и прекращения гражданства, которые могут привести к ситуации безгражданства. Это высокие административные сборы, неоправданные сроки и/или невозможность предоставить требуемые документы, поскольку они находятся в другом государстве, и даже информационная неосведомленность.

*До конца 2012 г., спустя 21 год после распада Советского Союза, более 220 000 жителей Республики Молдова имели просроченные удостоверяющие личность документы (УЛ) времен Советского Союза и при этом не имели УЛ, выданных Молдовой или каким-либо другим из образовавшихся на месте СССР государств. Из-за просроченных УЛ эти люди были лишены возможности пользоваться в полном объеме основными гражданскими правами, например, избирательным правом или правом на получение социальной помощи. Правительство неоднократно призывало жителей получить УЛ Молдовы, но первых успехов удалось достичь, только когда в 2014 г. была инициирована кампания по бесплатной выдаче новых УЛ.*

*Поскольку многие пожилые люди живут на тысячу молдавских лей (около 50 долл. США) в месяц, стоимость оформления нового УЛ приблизительно в 10 долл. США превышала сумму, которую большинство из них могли себе позволить. При поддержке со стороны УВКБ ООН среди пенсионеров Молдовы были распространены информационные листовки о проводившейся кампании. Задействовали мобильные группы для охвата тех жителей, которые не могли добраться до паспортного стола, а организацией-партнером УВКБ ООН была открыта «горячая линия» для предоставления бесплатных юридических консультаций.*

*С января 2013-го по июнь 2015 г. в общей сложности 212 000 человек (каждый двадцатый гражданин Молдовы) воспользовались предлагавшимися возможностями. Таким образом, эта кампания стала одним из самых масштабных европейских мероприятий по решению проблемы безгражданства.*

## **Безгражданство по признаку гендера**

Некоторые государства автоматически изменяют гражданский статус женщины после заключения ею брака с иностранцем. После этого женщина может остаться апатридом, если не получит гражданство мужа или в случае отсутствия у него гражданства. Женщина также может остаться без гражданства, если получает гражданство мужа после заключения брака, затем брак расторгается и она теряет гражданство, полученное при заключении брака, но не имеет права на восстановление прежнего гражданства.

В этой связи есть ряд международно-правовых актов, направленных на избежание и сокращение безгражданства. Статья 1 Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. предусматривает, что ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены. Часть первая статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. расширяет объем обязательств: «Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа». Следует отметить, что международное право не предоставляет таких же гарантий мужчинам.

## **Правопреемство государств**

В ситуациях правопреемства проблема безгражданства приобретает особую остроту. В случае правопреемства велика вероятность «массовой» утраты гражданства. В результате внешних территориальных изменений огромное число лиц может оказаться апатридами, причем на протяжении весьма короткого времени, что случается особенно часто при исчезновении государства-предшественника. В тех ситуациях, когда правопреемство сопряжено с появлением нового государства, все затрагиваемые лица должны иметь возможность полноценно участвовать при формировании структуры государства, в котором будут проживать.

В настоящее время существует ряд международно-правовых актов, универсальных и региональных, которые носят как обязательный, так

и декларативный характер, и содержат положения, направленные на избежание и сокращение безгражданства при правопреемстве государств: Конвенция о сокращении случаев безгражданства 1961 г., Проект статей Комиссии международного права по гражданству физических лиц в связи с правопреемством государств (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 2001 г.), Европейская конвенция о гражданстве 1997 г., Декларация Венецианской комиссии 1996 г. о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц, Рекомендации Совета Европы 1999 г. по избежанию и сокращению случаев безгражданства, Конвенция Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г.

Анализ данных актов позволяет говорить о формировании двух принципов, регулирующих вопросы безгражданства в ситуациях правопреемства: принципа избежания безгражданства и принципа сокращения безгражданства при правопреемстве государств. При этом общие принципы, относящиеся к безгражданству, применимы и в ситуациях правопреемства государств. Избежание (предупреждение) возникновения лиц без гражданства может осуществляться посредством предоставления государством-преемником гражданства лицам, имеющим надлежащую связь с переходящей территории, которые вследствие правопреемства стали (или могут стать) лицами без гражданства, а также посредством исполнения государством-предшественником обязанности не лишать своих граждан гражданства до момента получения ими гражданства государства-преемника. Сокращение числа лиц без гражданства реализуется путем предоставления заинтересованными государствами гражданства тем, кто на момент правопреемства уже не имел гражданства.

Так, статья 10 Конвенции 1961 г. гласит, что государства-участники должны принимать меры, чтобы при передаче территории не возникало безгражданство. Проект статей, которые содержатся в приложении к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 от 2001 г., предусматривает:

- все государства должны принимать меры для того, чтобы лица, которые на момент правопреемства государства имеют гражданство предыдущего государства, не остались в результате апатридами;
- лицо, чье обычное место проживания на момент правопреемства находилось на территории, которая была передана другому государству, должно получить гражданство государства-правопреемника;
- государство-правопреемник не должно выдавать свое гражданство лицам, чье обычное место проживания находилось на территории другого

государства, против их воли, за исключением случаев, когда они в противном случае останутся без гражданства;

- государства должны учитывать пожелания лиц, у которых есть возможность получить гражданство двух или более государств. Каждое государство должно предоставлять право выбора своего гражданства лицам, имеющим с данным государством соответствующие связи, если в противном случае они останутся без гражданства;
- государства не должны отказывать лицам в праве удержания или получения гражданства или праве на выбор гражданства по причине дискриминации.

Европейская конвенция о гражданстве включает в себя целую главу о правопреемстве государств и гражданстве, выделяя четыре основных принципа:

- наличие связи между лицом и государством;
- обычное место проживания лица на момент правопреемства государства;
- пожелания лица;
- территориальное происхождение лица.

Дополнительно Европейская конвенция о гражданстве гласит, что лица, не являющиеся гражданами государства-предшественника, которые проживали на территории, переданной государству-правопреемнику, и не получившие гражданство данного государства, должны иметь право остаться на его территории и иметь все социальные и экономические права, полагающиеся гражданам этого государства.

Конвенция Совета Европы 2006 г. — единственный специальный договор о правопреемстве и безгражданстве. В ней закреплены специальные правила доказывания гражданства (ст. 8) в случае правопреемства государств:

*«Государство-правопреемник не должно настаивать на выполнении стандартных доказательных требований для предоставления гражданства лицу, которое могло стать или стало лицом без гражданства в результате правопреемства, а также в случае если соответствие стандартным требованиям не считается необходимым. Государство-правопреемник не должно требовать доказательства того, что лицо не получило гражданство другого государства, для предоставления гражданства лицам, которые обычно проживали на его территории на момент правопреемства, а также тем, кто мог бы стать или стал лицом без гражданства в результате правопреемства».*



Параграф 1 статьи 8 рассматривает ситуацию, в которой лицу невозможно или очень сложно выполнить стандартные доказательные требования для получения гражданства. В некоторых случаях лицу невозможно предоставить полное документальное подтверждение происхождения если, например, архивы фактов гражданской регистрации были уничтожены. Данное положение также касается ситуаций, в которых лицо может предоставить доказательства, но требование их предоставления неразумно, например, в случае если данное требование может повлечь за собой угрозу здоровью или жизни лица. Обстоятельства, которые могут представлять трудности для получения доказательства, не всегда напрямую связаны с правопреемством государства. Они могут быть связаны с событиями, произошедшими до или после него, например, когда при правлении государства-предшественника были уничтожены гражданские реестры или определенной части населения не были выданы важные документы. В таких случаях высокая вероятность доказательства и/или независимые свидетельские показания должны быть достаточными для выполнения условий по приобретению гражданства государства-правопреемника.

Параграф 2 статьи 8 может применяться только в случае если государство-предшественник больше не существует, и все лица, имеющие гражданство данного государства, потеряли его после исчезновения данного государства. В случае если государство-правопреемник предотвращает или сокращает получение множественного гражданства, государство может потребовать у лица доказательство неполучения гражданства другого государства или наличия у него безгражданства. Требование доказать отсутствие другого гражданства или безгражданство часто невозможно выполнить, поскольку это зависит от содействия государств. В случае наличия риска того, что лицо может остаться апатридом в результате правопреемства государства, государство-правопреемник не должно для предоставления гражданства требовать доказательства того, что лицо не имеет другого гражданства или является лицом без гражданства. Данное правило основано на преобладающем мнении о том, что предотвращением безгражданства должно заниматься международное сообщество, в то время как разрешение или запрещение множественного гражданства является вопросом, который каждое государство решает самостоятельно.

## **6.5. Международный институциональный механизм защиты лиц без гражданства**

УВКБ ООН занималось вопросами безгражданства и апатридов с начала своей работы в 1950 г. Организация была уполномочена ООН защищать беженцев и оказывать помощь в разрешении их ситуации. Многие беженцы не имели гражданства. Также обычно подразумевается, что наличие гражданства и возможность осуществлять права, связанные с этим, помогают предотвратить насильственное и принудительное перемещение лиц. С 1974 г. Управление занимается вопросами лиц без гражданства, которые не являются беженцами, а также предотвращением и сокращением безгражданства в более широком масштабе.

С 2006 г. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН выделили четыре аспекта работы УВКБ ООН: определение, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства.

УВКБ ООН помогает государствам разрабатывать и применять внутреннее законодательство, предоставляет обучение государственным служащим, а также предлагает комментарии по законодательству государств о гражданстве, в которых большая доля населения имеет неопределенное гражданство или не имеет его вовсе.

Основными агентствами ООН, работающими наряду с УВКБ ООН над проблемой безгражданства, являются Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, ЮНИСЕФ, а также Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины). При разрешении продолжительных ситуаций безгражданства УВКБ ООН работает с Международной организацией труда (МОТ), Программой развития ООН (ПРООН) и Мировой продовольственной программой (МПП), применяя совместно программы по предоставлению жилья, образования и созданию дохода для помощи обособленным социальным группам в интеграции или повторной интеграции в национальное общество.

Кроме организаций ООН, указанных выше, УВКБ ООН тесно сотрудничает с соответствующими механизмами договорных органов ООН, которые обеспечивают право на гражданство, такими как Комитет по правам человека, Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Совет по правам человека, а также со всеми специальными процедурами ООН.

УВКБ ООН сотрудничает с региональными органами, такими как Совет Европы, Организация безопасности и сотрудничества в Европе, Организация американских государств, Африканский союз, Лига арабских государств, а также Организация исламской конференции.

## Рекомендуемая литература и источники

1. Боярс, Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве / Ю. Р. Боярс. — М. : Междунар. отношения, 1986. — 158 с.
2. Васильева, Л. А. Институт гражданства в Республике Беларусь: вопросы реализации / Л. А. Васильева, В. Е. Шунтов. — Минск : Тесей, 2004. — 95 с.
3. Защита прав лиц без гражданства : Конвенция 1954 г. о статусе апатридов / Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. — Женева, 2010. — 20 с.
4. Менжинский, В. И. Население в международном праве / В. И. Менжинский // Курс международного права : учебник / И. П. Блищенко [и др.] ; редкол.: Ф. И. Кожевников (отв. ред.) [и др.]. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 1972. — Гл. 8. — С. 161–200.
5. Михалёва, Т. Н. Актуальные вопросы гражданства, безгражданства и беженцев при правопреемстве государств / Т. Н. Михалёва // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2006. — № 2. — С. 12–19.
6. Михалёва, Т. Н. Сотрудничество стран СНГ в области гражданства в связи с правопреемством государств / Т. Н. Михалёва // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2009. — Вып. 4. — С. 199–212.
7. Смирнова, Е. С. Международно-правовая деятельность Республики Беларусь в развитии и становлении договорной базы института гражданства стран СНГ / Е. С. Смирнова // Юстыцыя Беларусі. — 2002. — № 3. — С. 60–62.
8. Смирнова, Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта = International legal problems of citizenship in the Commonwealth of Independent States and Baltic states compared to European experience / Е. С. Смирнова. — 2-е изд. — М. : Nota bene, 2001. — 343 с.
9. Черниченко, С. В. Личность и международное право / С. В. Черниченко. — М. : Междунар. отношения, 1974. — 166 с.
10. Черниченко, С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. — М. : Междунар. отношения, 1968. — 160 с.
11. Чуприс, О. И. Гражданство детей в странах Содружества Независимых Государств (сравнительно-правовой аспект) / О. И. Чуприс // Веснік Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. — 1998. — № 1. — С. 77–82.
12. Ginsburgs, G. The «right to nationality» and the regime of loss of Russian citizenship / G. Ginsburgs // Rev. of Central a. East Europ. Law. — 2000. — Vol. 26. — № 1. — P. 1–33.

13. Goodwin-Gill, G. S. International law and the movement of persons between states / G. S. Goodwin-Gill. — Oxford : Clarendon Press, 1978. — 324 p.
14. Schärer, R. The Council of Europe and the reduction of statelessness / R. Schärer // Refugee Survey Quart. — 2006. — Vol. 25. — № 3. — P. 33–39.
15. Simma, B. The work of International Law Commission at its fifty-first session (1999) / B. Simma // Nordic J. of Intern. Law. — 1999. — Vol. 68. — № 3. — P. 293–361.
16. Weis, P. Nationality and statelessness in international law / P. Weis. — 2. ed. — Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1979. — 337 p.
17. Ziemele, I. State continuity and nationality: the Baltic states and Russia: past, present and future as defined by international law / I. Ziemele. — Leiden : Martinus Nijhoff, 2005. — 424 p.
18. Zimmermann, A. Secession and the law of state succession / A. Zimmermann // Secession: international law perspectives / ed. M. G. Kohen. — Cambridge, 2006. — P. 208–230.

## **Судебная практика**

*Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Геновезе против Мальты» от 11.10.2011 г., жалоба № 53124/09.*

*Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рамадан против Мальты» от 21.06.2016 г., жалоба № 76136/12.*

*Постановление ЕСПЧ по делу «Алпеева и Джалагония против Российской Федерации» от 12.06.2018 г., жалобы № 7549/09 и 33330/11.*

*Решение Европейского суда по правам человека по делу «K2 против Соединенного Королевства» от 07.02.2017 г., жалоба № 42387/13.*

*Решение Европейского суда по правам человека по делу «Карасев против Финляндии» от 12.01.1999 г., жалоба № 31414/96.*

*Решение Межамериканского суда по правам человека Кастильо-Петруцци и др. от 22.05.1999 г.*

*Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Босико от 23.11.2006 г.*

*Решение Международного суда ООН по делу Ноттебом от 04.06.1955 г.*

### Меры принуждения в сфере миграции

1. *Виды мер принуждения в сфере миграции.*
2. *Понятие и содержание административно-предупредительных мер в сфере миграции.*
3. *Виды административных правонарушений в сфере миграции.*
4. *Депортация как мера административной ответственности: основания и порядок ее применения.*
5. *Правовые основания и порядок осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь.*
6. *Основания уголовной ответственности за нарушение миграционного законодательства.*

Выполнение установленных правил поведения в сфере миграции обеспечивается системой мер принуждения. Государственное принуждение — социальный инструмент, обеспечивающий функционирование правовой системы, реальность правовых установлений, их общеобязательность, это такой метод, при котором желаемое поведение обеспечивается возможностью применения силы или угрозы ее применения. Оно применяется на основе юридических норм для предотвращения нарушения норм права, а в случае их нарушения — для пресечения противоправных деяний и привлечения виновных к ответственности.

В миграционной сфере применяются меры как административного, так и уголовного принуждения. Исходя из целей применения, способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применения в теории права меры принуждения подразделяются на меры предупреждения; меры пресечения; меры ответственности.

Меры предупреждения в сфере миграции представляют собой совокупность способов и приемов, воздействие которых направлено на упорядочение передвижения граждан, на регулирование и разделение миграционных потоков, осуществление учета механического движения населения, его количественного и качественного состава. Данные меры дают возможность выявить нежелательных для государства иностранцев, ограничить их допуск и пребывание в стране.

Предупредительными мерами в области миграции являются: отказ иностранцам в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, временное ограничение права иностранцев на выезд из Республики Беларусь, регистрация, отказ в регистрации, продлении и сокращение срока временного пребывания иностранцев 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, высылка из Республики Беларусь и др.

Основания и порядок их применения определены Законом Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (далее Закон о правовом положении иностранцев).

В соответствии со статьей 30 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) иностранцу может быть отказано в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, если:

- иностранец в пункте пропуска через Государственную границу нарушил правила пересечения Государственной границы, таможенные правила, — до устранения нарушения;
- срок действия документа для выезда за границу не превышает девяноста суток до дня предполагаемого выезда иностранца из Республики Беларусь;
- иностранец осужден в Республике Беларусь или другом государстве за совершение умышленного преступления, признаваемого таковым в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь, и судимость не снята или не погашена;
- иностранец во время своего пребывания в Республике Беларусь неоднократно (пять и более раз) в течение одного календарного года подвергался административным взысканиям и не истек срок, по окончании которого он считается не подвергавшимся административному взысканию;
- иностранец, подвергнутый во время своего пребывания в Республике Беларусь административному взысканию в виде штрафа, не уплатил его в срок, установленный законодательными актами Республики Беларусь для исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, — до исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, за исключением случая

разрешения этому иностранцу однократного въезда в Республику Беларусь в соответствии с частью 9 данной статьи;

- иностранец не может подтвердить наличие средств, необходимых для покрытия расходов по его пребыванию в Республике Беларусь и выезду из Республики Беларусь, или предъявить гарантии предоставления таких средств в порядке и размере, устанавливаемых Советом Министров Республики Беларусь;

- истек срок временного пребывания иностранца в Республике Беларусь, предусмотренный частями 1 и 2 статьи 39 Закона;

- имеются достаточные основания полагать, что иностранец может уклониться от выезда из Республики Беларусь по окончании срока временного пребывания или временного проживания либо использовать территорию Республики Беларусь для незаконной миграции в третье государство;

- пребывание иностранца в Республике Беларусь противоречит интересам национальной безопасности Республики Беларусь, общественно-го порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц;

- въезд иностранца в Республику Беларусь должен быть ограничен в целях реализации международных договоров Республики Беларусь;

- в документе иностранца для выезда за границу отсутствует место для простановки отметки о въезде иностранца в Республику Беларусь и (или) отметки о его въезде из Республики Беларусь.

Иностранцу отказывается в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь, если:

- при представлении в соответствующие государственные органы Республики Беларусь документов, необходимых для получения визы для въезда в Республику Беларусь или принятия решения о его въезде в Республику Беларусь, иностранец сообщил ложные сведения, представил документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы;

- иностранец включен в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, за исключением случая разрешения этому иностранцу однократного въезда в Республику Беларусь в соответствии с частью 9 данной статьи;

- Республика Беларусь объявила иностранца неприемлемым или нежелательным (*persona non grata*);

- имеются сведения, что иностранец является лицом, осуществляющим экстремистскую, в том числе террористическую, деятельность,

имеет отношение к контрабанде или иной деятельности, направленной на причинение ущерба национальной безопасности Республики Беларусь, к незаконному обороту оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых веществ, взрывных устройств, предметов, поражающее действие которых основано на использовании горючих веществ, радиоактивных материалов, наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, к организации незаконной миграции, торговле людьми, легализации доходов, полученных преступным путем;

- иностранец имеет заболевание, включенное в перечень заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения.

В соответствии с частью 4 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев (в редакции от 16.12.2019 г.) на основании решения об отказе во въезде в Республику Беларусь иностранец в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь, может быть включен в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, с установлением срока запрета въезда в Республику Беларусь от 6 месяцев до 5 лет. В отношении иностранцев, пребывание которых в Республике Беларусь противоречит интересам национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, а также причастных к экстремистской, в том числе террористической деятельности, имеющих отношение к контрабанде или иной деятельности, направленной на причинение ущерба национальной безопасности Республики Беларусь, к незаконному обороту оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых веществ, взрывных устройств, предметов, поражающее действие которых основано на использовании горючих веществ, радиоактивных материалов, наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, к организации незаконной миграции, торговле людьми, легализации доходов, полученных преступным путем, срок запрета въезда в Республику Беларусь может быть установлен от 6 месяцев до 30 лет.

В Законе также определены основания отказа в регистрации, продлении и (или) сокращение срока временного пребывания в Республике Беларусь. В соответствии с частью 1 статьи 46 Закона о правовом положении иностранцев 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 частью 1 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев. Со-



гласно части 2 статьи 46 Закона о правовом положении иностранцев в регистрации иностранцу отказывается, срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца не продлевается и (или) сокращается, если установлены основания, предусмотренные частью 2 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев, либо 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, или 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. В случае, если срок временного пребывания в Республике Беларусь сокращен и не имеется других законных оснований для пребывания в Республике Беларусь, иностранец обязан выехать из Республики Беларусь в течение 10 суток со дня его уведомления о принятом решении о сокращении срока его временного пребывания.

В статью 49 Закона о правовом положении иностранцев предусмотрены основания для отказа в выдаче разрешения на временное проживание. Причем в соответствии с частью 1 статьи 49 Закона о правовом положении иностранцев, иностранцу может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание, если: установлены основания, предусмотренные частью 1 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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 частью 2 статьи 49 Закона о правовом положении иностранцев, иностранцу отказывается в выдаче разрешения на временное проживание. Такими основаниями являются: основания, предусмотренные частью 2 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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 частью 1 статьи 50 Закона о правовом положении иностранцев разрешение на временное проживание может быть аннулировано, если: установлены основания, предусмотренные частью 1 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; иностранец выезжает или выехал из Республики Беларусь в иностранное государство на постоянное проживание. Согласно части 2 статьи 50 Закона о правовом положении иностранцев разрешение на временное проживание иностранца аннулируется: если установлены основания, предусмотренные частью 2 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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 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.

В статье 56 Закона о правовом положении иностранцев предусмотрены основания для отказа в выдаче разрешения на постоянное про-

живание. Согласно с частью 1 статьи 56 Закона о правовом положении иностранцев, иностранцу может быть отказано в выдаче разрешения на постоянное проживание, если: установлены основания, предусмотренные абзацами 4, 5 или 10 части 1 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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 частью 2 статьи 56 Закона о правовом положении иностранцев, иностранцу отказывается в выдаче разрешения на постоянное проживание. Такими основаниями являются: установлены основания, предусмотренные абзацами 2–5 или 7 части 2 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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; не имеется оснований для его постоянного проживания в Республике Беларусь; 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 постоянное проживание.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрены также основания для аннулирования разрешения на постоянное проживание иностранца. В соответствии с частью 1 статьи 57 Закона о правовом положении иностранцев разрешение на постоянное проживание может быть аннулировано, если: установлены основания, предусмотренные абзацами 4, 5 или 10 части 1 статьи 30 Закона о правовом положении иностранцев; 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 6 месяцев в календарном году.

Согласно части 2 статьи 57 Закона о правовом положении иностранцев разрешение на постоянное проживание иностранца аннулируется: если установлены основания, предусмотренные абзацами 2–5 части 2 статьи 30 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 1 месяца со дня его уведомления о принятом решении об аннулировании разрешения на постоянное проживание.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 891 от 10 июня 2010 г. 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 временное или 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 временное или постоянное проживание в Республике Беларусь, в выдаче данного разрешения отказывается.

Особой мерой предупреждения является высылка, которая представляет собой выдворение иностранца за пределы Республики Беларусь в соответствии с Законом о правовом положении иностранцев. Согласно ст. 65 Закона о правовом положении иностранцев 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.

Решения о высылке в интересах национальной безопасности принимаются органами государственной безопасности, по остальным основаниям — ОВД. Решение о высылке принимается данными органами по собственной инициативе либо по ходатайству заинтересованных государственных органов. При этом 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. Порядок высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 146 от 3 февраля 2006 г.

В области миграции применяются различные меры пресечения, направленные на прекращение противоправных деяний. Система мер пресечения чрезвычайно разнообразна: задержания с целью прекратить правонарушение, связанное с незаконным пребыванием в Республике Беларусь, личный обыск задержанного, изъятие вещей и документов и др. В отличие от предупредительных мер основанием применения мер пресечения является не возможная, а непосредственная опасность для охраняемых правом отношений. Основания и порядок применение мер пресечения определяются законодательными актами Республики Беларусь.

Важнейшее значение для предотвращения нарушений в сфере миграции и привлечения виновных к ответственности имеет закрепление ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, нарушение пограничного режима, нарушение законодательства о правовом положении иностранцев.

В данных целях в главе 23 Кодекса об административных правонарушениях (далее КоАП) закреплены составы административных

правонарушений: статьи 23.29–23.32 КоАП устанавливают ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, нарушение пограничного режима, нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь, нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь, статья 23.55 КоАП предусматривает ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административная ответственность по статье 23.29 КоАП наступает за совершение физическим лицом умышленного незаконного пересечения Государственной границы из Республики Беларусь в сопредельное государство либо наоборот любым способом (по суше, воздуху, воде или под водой), если в этих деяниях нет состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 371 УК, либо за покушение на такие деяния.

Общий порядок и правила пересечения Государственной границы и пропуска через нее физических лиц, транспортных средств и товаров определены в статьях 25 и 26 Закона «О Государственной границе Республики Беларусь» (далее Закон о Государственной границе):

- пересечение Государственной границы осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного, воздушного и водного сообщения либо в иных местах, определенных международными договорами Республики Беларусь;
- перед пересечением Государственной границы или после ее пересечения в установленных местах физические лица и транспортные средства обязаны прибыть в пункт пропуска;
- основанием для пропуска через Государственную границу физических лиц является наличие предусмотренных международными договорами Республики Беларусь и актами законодательства Республики Беларусь действительных документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь.

Анализ результатов правоприменительной практики органов пограничной службы показывает, что основными нарушениями Государственной границы являются факты ее незаконного пересечения:

- вне установленных пунктов пропуска через Государственную границу и прохождения пограничного контроля;
- при пересечении Государственной границы в пункте пропуска через Государственную границу и используя заведомо подложные документы, необходимые для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь. В таких случаях действия нарушителя подлежат квалификации по статье 23.29 КоАП, а также по соответствующей части

статьи 380 «Подделка, изготовление, использование либо сбыт поддельных документов, штампов, печатей, бланков» УК. В случае, если иностранец следует на выезд из Республики Беларусь, — также по части 1 статьи 23.55 КоАП («Нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства») за пребывание в Республике Беларусь без действительных документов для выезда за границу.

Кроме того, отмечались случаи, когда физические лица:

- проникали на транспортные средства (железнодорожные составы) и укрывались в них в целях незаконного выезда из Республики Беларусь или въезда на территорию Республики Беларусь;
- находясь в пунктах пропуска, уклонялись от проверки документов, пытаясь обойти места, где осуществляется паспортный контроль, либо спрятаться от сотрудника пограничной службы, проводящего проверку документов в транспортных средствах.

Административная ответственность по статье 23.30 КоАП наступает за нарушение пограничного режима, то есть за нарушение порядка въезда (входа), временного пребывания, передвижения физических лиц и транспортных средств в пограничной зоне и пограничной полосе, учета, содержания, плавания и нахождения водных судов во внутренних водах Республики Беларусь в пределах пограничной зоны и пограничной полосы, содержания и использования в пограничной зоне и пограничной полосе механических транспортных средств, не подлежащих эксплуатации на дорогах, плавучих объектов и летательных аппаратов, а также порядка осуществления хозяйственной и иной деятельности в пограничной зоне и пограничной полосе, а равно покушение на такие нарушения.

Порядок въезда (входа), временного пребывания, передвижения физических лиц и транспортных средств в пограничной зоне и пограничной полосе изложен:

- в статье 37 Закона о Государственной границе;
- в Положении о порядке пограничного режима на территории Республики Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 января 2009 г. № 70 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь»».

В связи с тем, что пограничный режим устанавливается в пределах конкретных территорий, большое значение для установления либо отсутствия факта описываемого правонарушения имеют сведения о пределах пограничной зоны (пограничной полосы), установленных решениями соответствующих областных исполнительных комитетов.



При этом согласно положениям статьи 36 Закона о Государственной границе и Положению о порядке пограничного режима на территории Республики Беларусь пределы пограничной зоны и пограничной полосы на дорогах, а также пределы пограничной полосы вне дорог обозначаются предупреждающими знаками. Установление наличия предупреждающих знаков по маршруту движения лица, въехавшего (вошедшего) в пограничную зону (пограничную полосу), является обязательным при ведении административного процесса и позволяет установить его вину в нарушении пограничного режима либо невиновность.

Действия лица, нарушившего порядок въезда (входа), временного пребывания, передвижения в пограничной зоне и пограничной полосе, квалифицируется как нарушение, если физические лица, находящиеся в пограничной зоне и пограничной полосе, не имели при себе и не предъявили по требованию уполномоченных должностных лиц органов пограничной службы и органов внутренних дел документы, предусмотренные в статье 37 Закона о Государственной границе, а также не раскрывают причину своего нахождения в пограничной зоне и пограничной полосе.

Статья 23.31 КоАП предусматривает ответственность за нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь. Согласно определению, изложенному в статье 1 Закона о Государственной границе, а также положениям главы 5 Закона о Государственной границе, режим Государственной границы включает в себя порядок содержания Государственной границы, пересечения Государственной границы физическими лицами и транспортными средствами, перемещения через Государственную границу товаров, пропуска через Государственную границу физических лиц, транспортных средств и товаров, взлета и посадки воздушных судов при выполнении международных полетов, захода и пребывания водных судов в принадлежащей Республике Беларусь части вод пограничных рек, озер и иных поверхностных водных объектов, разрешения пограничных инцидентов, а также порядок осуществления на Государственной границе хозяйственной и иной деятельности.

По части 1 статьи 23.31 КоАП ответственность наступает за нарушение физическим лицом порядка пересечения Государственной границы и пропуска через Государственную границу.

Порядок пересечения Государственной границы регламентирован статьей 25 Закона о Государственной границе и заключается в фактическом перемещении через линию Государственной границы физических лиц, транспортных средств и товаров. При этом Закон о Государ-



ственной границе обязывает физических лиц после пересечения ими Государственной границы либо непосредственно перед ее пересечением прибыть в пункт пропуска через Государственную границу (пункт пропуска) для прохождения пограничного и при необходимости иных видов контроля.

В свою очередь, согласно положениям статьи 26 указанного выше Закона пропуск через Государственную границу физических лиц осуществляется в установленных пунктах пропуска и заключается в признании законности пересечения физическими лицами Государственной границы в случае въезда в Республику Беларусь либо в разрешении на ее пересечение для въезда в иное государство. Основанием для пропуска через Государственную границу физических лиц является наличие предусмотренных международными договорами Республики Беларусь и актами законодательства Республики Беларусь действительных документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь.

Из содержания названных норм следует, что понятия «пересечение» и «пропуск» тесно взаимосвязаны. Для того чтобы пересечь Государственную границу на законных основаниях, лицо обязано прибыть в пункт пропуска и представить для проверки документ, дающий право на законное пересечение Государственной границы, после чего получить от сотрудников органов пограничной службы разрешение (пропуск) на пересечение Государственной границы. Только после этого оно считается легально пересекшим Государственную границу.

Общие требования к порядку пересечения Государственной границы иностранными гражданами и лицами без гражданства (иностранцами) изложены в статье 27 Закона о правовом положении иностранцев. При этом перечень документов для пересечения Государственной границы может определяться и международными договорами.

Действия иностранцев, пересекающих Государственную границу по недействительным документам на выезд из Республики Беларусь, квалифицируются по части 1 статьи 23.31 КоАП как нарушение требований части 3 статьи 26 Закона о Государственной границе и соответствующего положения статьи 27 Закона о правовом положении иностранцев. Кроме того, поскольку иностранец находился в Республике Беларусь без действительных документов, его действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 23.55 КоАП.

Ежедневно тысячи людей пересекают Государственную границу через установленные пункты пропуска. Для того чтобы обеспечить

и поддерживать при этом должный уровень правопорядка, ритмичность функционирования пунктов пропуска, создать благоприятные условия гражданам, а также сотрудникам государственных контрольных органов при исполнении ими должностных обязанностей, Законом о Государственной границе установлены соответствующие режимные правила поведения в пунктах пропуска. Их неисполнение при определенных обстоятельствах влечет административную ответственность по статье 23.32 КоАП.

Режим в пунктах пропуска определен в главе 7 Закона о Государственной границе и в Положении о режиме в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 января 2009 г. № 70 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь».

Согласно вышеуказанным нормативным правовым актам под пунктом пропуска понимается территория (акватория) в пределах железнодорожного вокзала (станции), речного порта, аэропорта, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный и оборудованный участок местности, где осуществляется пропуск через Государственную границу Республики Беларусь физических лиц, транспортных средств и товаров.

В статье 43 Закона о Государственной границе изложен ряд запретов для физических лиц.

Так, со ссылкой на указанную норму при ведении административного процесса по части 1 статьи 23.32 КоАП квалифицируются следующие действия:

- ведение в пункте пропуска фото- и видеосъемки;
- ведение разговоров по мобильным средствам связи, препятствующих осуществлению пограничного и иных видов контроля;
- оставление денежных средств в документах, предъявляемых для проверки;
- совершение действий, направленных на подстрекательство сотрудников (должностных лиц) государственных контрольных органов к нарушению установленного порядка осуществления пограничного и иных видов контроля, в том числе предложение и (или) передача им каких-либо материальных ценностей, предложение и (или) предоставление выгод имущественного характера;
- проникновение на территорию пункта пропуска в нарушение установленного порядка;

- нахождение в служебных помещениях государственных контрольных органов и помещениях, где осуществляется проверка документов, без разрешения сотрудников (должностных лиц) государственных контрольных органов, а также пересечение линии кабин (модулей) для проверки документов без разрешения сотрудников органов пограничной службы;
- изменение мест стоянки транспортных средств без разрешения сотрудников органов пограничной службы и должностных лиц таможенных органов;
- нахождение в пунктах пропуска, а также оставление в пунктах пропуска транспортных средств и товаров после прохождения установленных видов контроля без разрешения сотрудников органов пограничной службы и должностных лиц таможенных органов;
- совершение иных действий, препятствующих осуществлению пограничного и иных видов контроля.

Кроме того, в статье 43 Закона о Государственной границе изложены обязанности физических лиц, пересекающих Государственную границу Республики Беларусь, во время пребывания в пункте пропуска. В частности, они обязаны:

- предъявлять по требованию сотрудников (должностных лиц) государственных контрольных органов для проверки документы, необходимые для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь, и иные документы, необходимые для пересечения Государственной границы;
- по требованию сотрудников (должностных лиц) государственных контрольных органов предъявлять к осмотру и (или) досмотру перемещаемые через Государственную границу товары, кроме случаев, установленных международными договорами Республики Беларусь и законодательными актами Республики Беларусь.

Умышленный отказ от выполнения вышеуказанных законных требований, препятствующий осуществлению пограничного либо иных видов контроля, является основанием для начала административного процесса по части 1 статьи 23.32 КоАП, а также в зависимости от конкретных обстоятельств — по статье 23.4 КоАП как неповиновение законным требованиям должностного лица при исполнении им служебных полномочий.

Статья 23.55 КоАП предусматривает ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. Родовым объектом правонарушений, предусмотренных статьей 23.55 КоАП, является установленный порядок управления.

Видовым — установленный порядок миграции иностранцев. Непосредственным — установленный порядок пребывания, транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь, осуществления иностранцами трудовой деятельности.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренная частью 1 статьи 23.55 КоАП, выражается в следующих альтернативных деяниях:

1) нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания в Республике Беларусь, т.е.:

- пребывание в Республике Беларусь без визы Республики Беларусь, 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 иностранцев, международным соглашениям о безвизовых поездках граждан. В данном случае иностранец, пребывающий в Республике Беларусь без визы, паспорта, нарушает требование части 1 пункта 3 Правил пребывания;

- пребывание иностранца в Республике Беларусь по недействительным документам: в соответствии с частью 3 пункта 3 Правил пребывания иностранцев: «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»;

- несоблюдение иностранцем установленного порядка регистрации — нарушаются требования части 1 пункта 10 Правил пребывания иностранцев. Необходимо обратить внимание, что в статье 45 Закона о правовом положении иностранцев определены категории иностранцев, не подлежащих регистрации. Кроме того, в соответствии с международными соглашениями граждане Литовской Республики, Латвийской Республики, Украины освобождены от регистрации на период пребывания до 30 дней с даты въезда, а Российской Федерации — до 90;

- несоблюдение иностранцем установленного порядка передвижения и выбора места жительства или места пребывания — нарушаются требо-

вания части 1 пункта 11; части 1 пункта 4; частей 1 и 2 пункта 20 Правил пребывания иностранцев;

- уклонение иностранца от выезда по истечении определенного им срока пребывания: в Правилах пребывания иностранцев отсутствует требование о выезде иностранца по истечении определенного им срока пребывания; однако такие требования есть в статье 25, части 5 статьи 30, части 3 статьи 39, части 4 статьи 49, части 4 статьи 50, части 5 статьи 56, части 4 статьи 57 Закона о правовом положении иностранцев. Так, согласно статье 25 «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 настоящим Законом»;

2) нарушение иностранцем правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь:

- въезд/выезд, следование по территории Республики Беларусь иностранца по недействительному паспорту, без транзитной визы Республики Беларусь. При этом нарушаются требования части 1 пункта 5 Правил транзита иностранцев: «Иностранец, следующий транзитом через территорию Республики Беларусь, въезжает в Республику Беларусь и выезжает из Республики Беларусь 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»;

- отклонение от маршрута следования — нарушаются требования пункта 7 Правил транзита иностранцев: «Иностранцы, проезжающие на транспортных средствах через территорию Республики Беларусь транзитом, могут следовать только по автомобильным дорогам Республики Беларусь, используемым для международного автомобильного сообщения. Остановки для приема пищи, отдыха и ночлега возможны только в пунктах, находящихся на маршруте следования, где имеются гостиницы, мотели, кемпинги или специально выделенные охраняемые стоянки. В случае отсутствия гостиниц, moteley, кемпингов или специально выделенных охраняемых стоянок на маршруте следования остановка для приема пищи, отдыха и ночлега должна быть осуществлена в населенном пункте, расположенном вблизи от маршрута следования»;

- остановка в пунктах, расположенных в пограничной зоне (за исключением случаев вынужденной остановки) — нарушаются требования

пункта 9 Правил транзита иностранцев: «Иностранцы, следующие транзитом через территорию Республики Беларусь, не имеют права останавливаться в пунктах, расположенных в пограничной зоне, за исключением случаев вынужденной остановки, о чем обязаны своевременно информировать органы пограничной службы Республики Беларусь»;

- превышение срока транзита иностранцев через территорию Республики Беларусь — нарушается требование пункта 10 Правил транзита иностранцев: «Транзит иностранцев через территорию Республики Беларусь осуществляется в срок, не превышающий двух суток со дня въезда в Республику Беларусь, за исключением случая вынужденной остановки»;

- не обращение в органы внутренних дел при вынужденной остановке для продления срока временного пребывания, регистрации, оформления визы для выезда из Республики Беларусь — нарушаются требования пункта 13 Правил транзита иностранцев: «В случае вынужденной остановки иностранец или его представитель либо лицо, следующее совместно с ним, обращается с заявлением в органы 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»;

3) нарушение иностранцем порядка занятия трудовой деятельностью: порядок занятия иностранцами, не имеющими разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь, трудовой деятельностью в Республике Беларусь определяется Законом Республики Беларусь № 225-3 от 30 декабря 2010 г. «О внешней трудовой миграции». В соответствии со статьей 23 данного Закона трудящиеся-иммигранты могут осуществлять

трудовую деятельность в Республике Беларусь при условии получения специального разрешения и заключения трудового договора.

По конструкции объективной стороны вышеперечисленные составы правонарушений являются формальными. Административное правонарушение является оконченным с момента совершения правонарушения вне зависимости от наступивших последствий. Диспозиции административно-правовых норм, содержащихся в части 1 статьи 23.55 КоАП, являются бланкетными. Соответственно, для уяснения сущности нарушения необходимо обратиться к нормативным правовым актам Республики Беларусь, регулиующим общественные отношения в сфере миграции населения, предписания которых нарушаются.

Субъектом правонарушения по части 1 статьи 23.55 КоАП являются иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигший 16-летнего возраста. Субъективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения выражается в вине в форме как умысла, так и неосторожности.

Согласно части 2 статьи 23.55 КоАП административным правонарушением является непринятие индивидуальным предпринимателем либо уполномоченным должностным лицом юридического лица, принимающими иностранного гражданина или лицо без гражданства, установленных мер по их своевременной регистрации, получению ими разрешения на временное проживание в Республике Беларусь, выезду этих лиц из Республики Беларусь по истечении установленного срока пребывания в Республике Беларусь. 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 как в форме умысла, так и неосторожности.

Часть 3 статьи 23.55 КоАП 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.

В соответствии с диспозицией части 4 статьи 23.55 КоАП административным правонарушением является предоставление жилого или иного помещения для проживания, транспортного средства иностранцу, находящемуся в Республике Беларусь с нарушением правил пребывания



в Республике Беларусь и правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь, а также использование иностранного гражданина или лица без гражданства для осуществления трудовой, предпринимательской или иной деятельности с нарушением установленного порядка.

Административная ответственность по части 5 статьи 23.55 КоАП наступает за деяния, предусмотренные частями 2–4 данной статьи, а по части 6 статьи 23.55 КоАП деяния, предусмотренные частью 1 данной статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

Следует подчеркнуть, что действие частей 1 и 6 статьи 23.55 КоАП не распространяется на случаи пребывания в Республике Беларусь иностранца без визы Республики Беларусь, 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, либо пребывания в Республике Беларусь по недействительным документам, несоблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства или места пребывания до обращения с ходатайством о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь при условии, что они без промедления обратились с таким ходатайством.

За совершение правонарушений, предусмотренных статьей 23.55 КоАП, применяются в качестве основного административного взыскания предупреждение, штраф и депортация. Наиболее суровым наказанием является депортация. Депортация представляет собой административное выдворение иностранцев за пределы Республики Беларусь.

Порядок исполнения постановления о депортации определяются главой 20 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (далее ПИКоАП) и Положением о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 333 от 15 марта 2007 г. Исполняется постановление о наложении административного взыскания в виде депортации 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 1 года до 5 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 временного пребывания в Республике Беларусь, аннулирование разрешения на временное проживание в Республике Беларусь или разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь.

В сфере миграции применяются также такие меры административного принуждения, как передача и реадмиссия. Передача иностранцев иностранным государствам осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, регулирующими вопросы приграничного движения. В соответствии с данными договорами могут быть переданы иностранным государствам иностранцы, нарушившие правила приграничного движения, а также иностранцы, у которых отсутствуют документы, по которым он въехал в Республику Беларусь. Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принимать своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших непосредственно с территории другой договаривающейся стороны, а также на момент направления запроса о реадмиссии имеющих законные основания для проживания или пребывания на территории государства запрашиваемой Стороны. Очевидно, что передача и прием иностранцев в соответствии с данными соглашениями предполагает официальное, заранее оформленное согласие обоих государств. Кроме того, в соответствии с соглашениями о реадмиссии договаривающиеся государства обязуются разрешать транзит граждан третьих государств и лиц без гражданства через территорию своего государства. В настоящее время такие соглашения заключены с Турецкой Республикой, Российской Федерацией, Грузией и Республикой Казахстан.

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 предусмотрены Уголовным кодексом Республики Беларусь (далее УК). Так, статья 371 УК устанавливает ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, статья 371<sup>1</sup> — за организацию незаконной миграции, статья 371<sup>2</sup> — за нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь.

Конструкция объективной стороны составов преступлений, предусмотренных статьями 371, 371<sup>1</sup> и 371<sup>2</sup> УК является формальной. Правовое значение имеет факт совершения преступления вне зависимости от наступивших последствий. Объективная сторона рассматриваемых составов преступлений выражается в нарушении порядка пересечения госграницы, правил въезда, пребывания, выезда, транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь, в том числе запретов ранее депортированным и высланным иностранцам на въезд и пребывание в стране, установленных законодательством Республики Беларусь. Диспозиции уголовно-правовых норм, содержащихся в статьях 371, 371<sup>1</sup> и 371<sup>2</sup> УК, являются бланкетными. Для уяснения сущности нарушения необходимо обратиться к нормативным правовым актам, определяющим основания пропуска через Государственную границу, правила въезда, пребывания, выезда, транзитного проезда иностранцев через территорию Республики Беларусь, основания и порядок высылки, депортации иностранцев.

Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 статьи 371 УК, выражается в следующих действиях: умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь с использованием механического транспортного средства, судна внутреннего плавания (самоходного), судна смешанного (река — море) плавания (самоходного), маломерного моторного судна, судна с подвесным двигателем, гидроцикла, воздушного судна с двигателем, а равно умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь иным способом, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение.

При этом следует отметить, что основанием для исчисления данного годичного срока является не дата вступления в силу постановления о привлечении физического лица к административной ответственности по статье 23.29 КоАП, а дата наложения на него административного взыскания по данной статье.

Объективная сторона преступлений, предусмотренных в части 2 статьи 371 УК, выражается в умышленном незаконном пересечении Государственной границы Республики Беларусь, совершенном лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренное данной статьей, либо иностранным гражданином, лицом без гражданства, депортированными или высланными из Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий, а частью 3 — в умышленном незаконном пересечении Государственной границы Республики Беларусь, совершенном организованной группой.

Следует обратить внимание, что действие статьи 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 статьей 371<sup>2</sup> 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 статье 371<sup>2</sup> УК необходимо наличие следующих условий. Первое: ответственность по статье 371<sup>2</sup> УК может наступить только при отсутствии признаков преступления, предусмотренного частью 2 статьи 371 УК. Если высланный или депортированный иностранец до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь пересекает охраняемую госграницу (с Польшей, Литвой, Латвией, Украиной), то он подлежит привлечению к уголовной ответственности по части 2 статьи 371 УК. Если же такой иностранец пребывает на территории Республики Беларусь после въезда через российско-белорусскую (неохраняемую) границу, то ответственность наступает по статье 371<sup>2</sup> УК. Второе: 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 высылке 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 части 2 статьи 371 УК и статьи 371<sup>2</sup> УК является высланный или депортированный иностранец, пересекающий

госграницу или пребывающий на территории Республики Беларусь до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь, достигший 16-летнего возраста.

Важное значение для противодействия организованной незаконной миграции имеет статья 371<sup>1</sup> УК, устанавливающая уголовную ответственность за организацию незаконной миграции. Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 статьи 371<sup>1</sup> УК, выражается в организации либо руководстве или содействии деятельности (далее — организации) 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. В соответствии с частью 2 статьи 371<sup>1</sup> УК Беларуси 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 обращением, 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, в организации незаконного пересечения госграницы. Организация незаконного пребывания может выражаться во встрече и размещении незаконных мигрантов, организации их питания, обеспечении их скрытого нахождения (путем изменения адресов проживания, применения 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 перемещение незаконных мигрантов через госграницу 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 госграницы, обеспечении транспортными средствами, поиске лиц, оказывающих содействие в незаконном выезде, в организации незаконного пересечения госграницы.

Необходимо отметить, что квалификация деяния лица по статье 371<sup>1</sup> УК возможна лишь в том случае, когда его действия свидетельствуют о направленности на создание условий по беспрепятственному системному, комплексному осуществлению 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 части 4 статьи 23.55 КоАП.

## Рекомендуемая литература и источники

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. / С. С. Алексеев — М. : Юрид. Лит., 1981. — Т. 1. — 360 с.
2. Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права : учебник / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во деловой и учеб. литературы, 2006. — 656 с. — С. 115.
3. Кодекс об административных правонарушениях, 21 апреля 2003 г., № 194-3 : текст Кодекса по сост. на 1 декабря 2019 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
4. Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 января 2006 г., № 73 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
5. О внешней трудовой миграции : Закон Респ. Беларусь, 30 декабря 2010 г., № 225-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
6. О Государственной границе Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
7. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г., № 105-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
8. Правовые основы деятельности органов пограничной службы : в 2 ч., Ч. 2: Административно-деликтные основы деятельности органов пограничной службы :

учеб. пособие / Н. Н. Борейко, С. Н. Зень, А. И. Чурносков. — Минск : ГУО «ИПС РБ», 2018. — 193 с.

9. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 20 декабря 2006 г., № 194-3 : текст Кодекса по сост. на 1 декабря 2019 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

# Оглавление

Введение .....	3
Глава 1. Миграция населения: общая характеристика .....	5
Глава 2. Формирование и эволюция международной системы защиты беженцев .....	23
Глава 3. Компетенция органов внутренних дел и органов пограничной службы в управлении миграционными процессами .....	41
3.1. Компетенция органов внутренних дел в управлении миграционными процессами .....	41
3.2. Компетенция органов пограничной службы в управлении миграционными процессами. Вопросы пересечения государственной границы иностранными гражданами и лицами без гражданства .....	59
Глава 4. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь .....	74
Глава 5. Механизмы защиты беженцев и их функционирование .....	99
5.1. Международно-правовое регулирование, вопросы предоставления защиты в Европейском союзе .....	99
5.2. Система убежища в Республике Беларусь .....	131
Глава 6. Безгражданство и правовой статус лиц без гражданства: международные стандарты и национальные подходы .....	149
6.1. Общий обзор проблемы безгражданства .....	149
6.2. Понятие безгражданства и источники его международно-правовой регламентации .....	151
6.3. Определение безгражданства в Конвенции 1954 г. и общем международном праве. Апатриды де-факто .....	154
6.4. Причины безгражданства .....	157
6.5. Международный институциональный механизм защиты лиц без гражданства .....	170
Глава 7. Меры принуждения в сфере миграции .....	173

*Производственно-практическое издание*

# **МИГРАЦИЯ, ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ И БЕЗГРАЖДАНСТВО**

Пособие по вопросам беженцев

**Селиванов** Андрей Владимирович,  
**Федорако** Александр Иванович,  
**Сытенков** Алексей Евгеньевич

Ответственный за выпуск *Ж. Ю. Клименок*  
Дизайн обложки  
и компьютерная верстка *И. П. Бондарович*  
Корректор *Е. С. Голуб*

Подписано в печать 20.01.2020.  
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 11,63. Уч.-изд. л. 11,37.  
Тираж 1000 экз. Заказ 741.

Издатель и полиграфическое исполнение:  
ОДО «Издательство “Четыре четверти”».  
Свидетельство о государственной регистрации  
издателя, изготовителя и распространителя печатных изданий  
№ 1/139 от 08.01.2014, № 3/219 от 21.12.2013.  
Ул. Б. Хмельницкого, 8-215, 220013, г. Минск.  
Тел./факс: (+375 17) 331 25 42. E-mail: info@4-4.by