

Объединение в единый следственный орган всех следственных подразделений других ведомств, а не только МВД, позволит сконцентрировать в едином надведомственном органе всю мощь следственного аппарата страны. При наличии четкого непосредственного руководства высшим должностным лицом страны это, естественно, положительно скажется на эффективности борьбы с противоправными проявлениями, исключит разобщенность следственного аппарата, параллелизм его деятельности, сведет к минимуму организационные и кадровые проблемы предварительного расследования.

УДК 342.9

А.И. Федорако

МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Миллионы людей ежегодно пересекают государственные границы в целях поиска работы, учебы, отдыха, общения с родственниками, а также спасаясь от различного рода преследований и чрезвычайных ситуаций. В современном мире миграционное движение является ответной реакцией на различия в условиях и уровне жизни, неблагоприятные факторы окружающей среды, потребности мировой экономики. Интенсивные миграционные процессы стали одними из важнейших факторов, влияющих на стабильность, экономическое развитие, благосостояние и национальную безопасность практически всех государств мира. В соответствии с законом «О демографической безопасности Республики Беларусь» нерегулируемые миграционные процессы наряду с депопуляцией и старением населения страны являются угрозами демографической безопасности.

Необходимыми элементами регулирования миграции являются: миграционное законодательство, определяющее порядок въезда и пребывания иностранцев в стране, полномочия должностных лиц в сфере миграции, основания для отказа во въезде в страну, виды мер принуждения и т. д.; миграционная политика, которая является частью государственной политики и основана на национальных интересах; орган государственного управления, реализующий государственную миграционную политику, координирующий деятельность заинтересованных министерств и ведомств.

Республика Беларусь столкнулась с проблемой миграции населения после распада СССР и обретения независимости. Государство оказалось не готово к эффективному управлению миграционными процессами, так как не существовало ни соответствующего законодательства, ни соответствующей структуры.

Первым шагом в формировании национальной системы управления миграцией было принятие в 1991 г. закона «О гражданстве Республики Беларусь» и создание в 1992 г. Государственной миграционной службы при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь (в 1997 г. образован Комитет по миграции, в 2001 г. преобразован в Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты). Основными направлениями деятельности миграционной службы стали разработка нормативной правовой базы, определяющей основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам, формирование основных направлений государственной миграционной политики. В то же время в соответствии со ст. 15 закона Республики Беларусь «О милиции» 1991 г. милиция была обязана контролировать соблюдение должностными лицами и гражданами установленных законом правил паспортной системы, въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства. Таким образом, первоначально в Республике Беларусь была создана децентрализованная система управления миграцией.

Проблемы в сфере миграции, с которыми столкнулась Республика Беларусь (высокий уровень неконтролируемых миграционных потоков, действия организованных преступных групп по переправке нелегальных мигрантов и др.), необходимость повышения эффективности управления и оперативности решения задач в данной сфере привели к созданию в 2003 г. централизованной системы управления миграцией. В центре данной системы находится МВД Республики Беларусь, одними из основных функций которого являются координация деятельности органов госуправления и обеспечение единой государственной политики в области миграции и убежища, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и заключение международных договоров, касающихся вопросов миграции и убежища. Основным структурным подразделением МВД, занимающимся вопросами реализации государственной политики в области миграции, является Департамент по гражданству и миграции, образованный на базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений МВД, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции. Основными задачами Департамента являются разработка и осуществление мер, направленных на реализацию законодательства Республики Беларусь о въезде и въезде, передвижении граждан Республики Беларусь и выборе ими места жительства, правовом положении иностранцев в Республике Беларусь, предоставлении статуса беженца, временной, дополнительной защиты и убежища в Республике Беларусь, внешней трудовой миграции, совершенствование правового регулирования вопросов гражданства и миграции; организация контроля за миграционными процессами в республике, противодействие незаконной миграции; организация научных исследований по проблемам миграции. МВД осуществляет свою деятельность во взаимодействии с республиканскими и местными органами госуправления, международными организациями и общественными объединениями.

На протяжении двух десятилетий происходило формирование и совершенствование миграционного законодательства. Правовой основой регулирования миграционных процессов являются международные договоры и национальное законодательство. В настоящее время правовое положение иностранцев, порядок их въезда, выезда и пребывания в стране, вопросы предоставления защиты вынужденным мигрантам определяются законами, декретами и указами президента Республики Беларусь, постановлениями Совета министров, МВД. Большое разнообразие нормативных правовых актов, регулирующих миграционные процессы, требует проведения кодификации миграционного законодательства. Несмотря на то что в настоящее время миграционное законодательство Республики Беларусь практически полностью сформировано, существуют определенные противоречия и пробелы. Актуальными являются вопросы законодательного определения миграционной терминологии: в белорусском законодательстве до настоящего времени не нашли отражения такие основополагающие понятия, как «миграция населения», «мигрант», «незаконная миграция», «нелегальная миграция», «незаконный мигрант» и др. Отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий основания и процедуры осуществления контроля за пребывающими и проживающими в стране иностранцами. КоАП Республики Беларусь не предусматривает административную ответственность за незаконную миграцию и за нарушение законодательства о правовом положении иностранцев в Республике Беларусь. В ст. 23.55 предусматривается ответственность за нарушение правил пребывания, правил транзитного проезда

через территорию Республики Беларусь. Правила пребывания иностранцев утверждены постановлением Совета министров № 73. Однако в соответствии со ст. 23 Конституции Республики Беларусь ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных в законах. Поэтому необходимо внести изменения в КоАП: должна быть предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, а также за незаконную миграцию.

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 регионов, защиту национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, стимулирование эмиграционного оттока высококвалифицированных кадров, интеграцию мигрантов в белорусский социум, преодоление негативных последствий незаконной миграции. В соответствии со ст. 5 закона «О демографической безопасности Республики Беларусь» одними из основных задач обеспечения демографической безопасности являются оптимизация внешних и внутренних потоков населения, содействие добровольному возвращению белорусов на этническую родину, противодействие нелегальной миграции.

Благодаря миграционному приросту в 2009 г. на 48,5 % компенсирована естественная убыль населения страны. В целях компенсации убыли населения в законодательстве предусмотрена возможность выдачи разрешений на постоянное проживание в Беларуси иностранцам, имеющим основания для приобретения гражданства Республики Беларусь, а также упрощенный порядок его приобретения для белорусов и лиц, ранее проживавших либо родившихся на территории Беларуси.

Учитывая то, что решение многих вопросов в сфере регулировании миграционных процессов лежит в политической плоскости, обратим внимание на ряд невыполненных мероприятий, предусмотренных Государственной миграционной программой на 2006–2010 гг. Так, не создан центр временного содержания иностранных граждан, задержанных за нарушение правил въезда и пребывания на территории Беларуси, не функционируют пункты миграционного контроля, не создан Республиканский центр исследования миграционных процессов. Требуемым временем является также заключение соглашений о реадмиссии с другими государствами, в первую очередь соседними (особенно с Российской Федерацией).

УДК 342.9

А.Л. Федорович

КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ, НАПРАВЛЕННЫХ НА БОРЬБУ С ПЬЯНСТВОМ И АЛКОГОЛИЗМОМ

С позиций правоприменительной деятельности основными отраслями права, оказывающими противодействие пьянству и алкоголизму, является уголовное, административное и гражданское право. Самым часто применяемым, имеющим максимальное количество правовых норм, позволяющих регулировать поведение граждан, связанное с изготовлением алкоголя, хранением, перевозкой, реализацией, приобретением, употреблением и с последующим поведением, является административное право. Правовые нормы, направленные на борьбу с пьянством и алкоголизмом, находятся в разных разделах Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, но по своей сути направлены на достижение единой цели.

Для четкого понимания сущности данных правовых норм, более детального определения их частных целей необходима их классификация. Согласно классификации административно наказуемых проступков, предложенной в 1979 г. коллективом украинских авторов в составе Н.М. Дорогих, А.П. Ключниченко, Г.Е. Фирсова, все административные проступки, связанные с пьянством, могут быть сгруппированы в три самостоятельных комплекса: административные проступки, обусловленные пьянством; административные проступки, способствующие пьянству; административные проступки, совершаемые в связи с пьянством.

Нами видится следующее деление административных правонарушений, связанных с пьянством и алкоголизмом, предусмотренных КоАП.

1. Обусловленные пьянством – правонарушения, предусмотренные статьями, в диспозиции которых прямо указано на связь с распитием (употреблением) алкогольных напитков или в которых указано на совершение правонарушений в состоянии опьянения в качестве одного из квалифицирующих признаков: управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством такому лицу либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования) (ст. 18.16), нарушение правил дорожного движения пешеходом и иными участниками дорожного движения либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования) (ч. 2 ст. 18.23), допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения (ст. 18.25), распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте либо появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения (ст. 17.3), вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение (ст. 17.4).

2. Сопутствующие пьянству правонарушения, предусмотренные статьями, в диспозиции которых в качестве квалифицирующего признака не указывается на совершение противоправного действия в состоянии алкогольного опьянения, но, тем не менее, они совершаются в состоянии алкогольного опьянения и это отражается в административно-процессуальных документах, оформляемых при документировании административных правонарушений. Согласно ч. 9 ст. 7.3 КоАП при рассмотрении правонарушения и вынесения решения о привлечении к административной ответственности факт алкогольного опьянения будет рассматриваться как отягчающее вину обстоятельство. Нет необходимости перечислять все правонарушения, которые могут быть совершены в состоянии опьянения, так как ими могут быть практически все правонарушения, перечисленные в особенной части КоАП. Наиболее распространенными являются мелкое хулиганство (ст. 17.1), умышленное причинение телесного повреждения (ст. 9.1), оскорбление (ст. 9.3), невыполнение обязанностей по воспитанию детей (ст. 9.4), неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий (ст. 23.4).

3. Непосредственно детерминированные пьянством – правонарушения, совершаемые как в трезвом виде, так и в состоянии алкогольного опьянения с целью: а) незаконного производства алкогольных напитков: изготовление самогонного аппарата и производство самогона независимо от цели (для употребления или реализации) (ст. 12.43), незаконное уничтожение или повреждение деревьев и кустарников или иной растительности (ст. 15.22); те же действия, но связанные с наруше-