

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, ВЕДАЮЩИХ ВОПРОСАМИ МИГРАЦИИ

Принятие Верховным Советом Республики Беларусь 27 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь, которой 25 августа 1991 г. был придан статус конституционного закона, и последующее правовое оформление атрибутов суверенной белорусской государственности потребовали разработки и принятия ряда нормативных правовых актов, касающихся регулирования широкого спектра общественных отношений, в том числе и отношений в области миграции.

В числе первых нормативных правовых актов по вопросам миграции были приняты: Закон от 18 октября 1991 г. «О гражданстве Республики Беларусь», Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 25 февраля 1993 г. «О вопросах предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства», Закон от 2 июня 1993 г. «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» и Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Появление нового законодательства детерминировало необходимость совершенствования системы государственных органов, призванных обеспечивать его реализацию.

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 1992 г. № 454 «О создании Государственной миграционной службы» при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь была создана Государственная миграционная служба (ГМС). ГМС была призвана осуществлять мероприятия по выработке и реализации государственной политики по вопросам внешней трудовой миграции, приема и размещения беженцев, а также по разработке направлений совершенствования законодательства.

Милиция в те годы также реализовывала государственные функции в сфере миграции. Обеспечивались: выдача гражданам и иностранцам, постоянно проживающим в Республике Беларусь, документов, удостоверяющих личность; прописка и выписка граждан; контроль за соблюдением правил паспортной системы, въездом, выездом, пребыванием и транзитным проездом через территорию Республики Беларусь иностранцев. В системе МВД Республики Беларусь вначале было две самостоятельные службы: паспортно-визовая служба и служба виз и регистрации, существовавшие до ноября 1993 г. Для решения задач по управлению миграционными процессами соответствующими приказами МВД Республики Беларусь от 10 ноября 1993 г. в составе милиции общественной безопасности и специальной милиции была создана паспортно-визовая служба, а при МВД и УВД облисполкомов Республики Беларусь – бюро по паспортизации населения.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. установила новую систему государственных органов. Изменение модели государственного управления затронуло и органы, ведающие вопросами миграционной политики. 2 сентября 1996 г. Кабинет Министров Республики Беларусь постановлением № 583 «Об утверждении Положения о Государственной миграционной службе Республики Беларусь» утвердил новое Положение о Государственной миграционной службе Республики Беларусь, согласно которому ведомственная принадлежность службы Министерства труда и перечень решаемых задач не изменились. В таком статусе ГМС существовала до января 1997 г.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г. № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь» Государственная миграционная служба Министерства труда была преобразована в Комитет по миграции при Министерстве труда, который являлся республиканским органом государственного управления, осуществлявшим формирование и реализацию миграционной политики, разработку и реализацию миграционных программ, защиту прав и обустройство мигрантов, регулирование внешней трудовой миграции и международное сотрудничество по вопросам миграции.

Реформирование системы государственных миграционных органов продолжилось и в начале XXI в. На основании Указа Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь» Совет Министров Республики Беларусь своим постановлением от 31 октября 2001 г. № 1589 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» предусмотрел создание в структуре Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь Департамента по миграции без прав юридического лица, основными направлениями деятельности которого стали разработка и реализация нормативной правовой базы, определяющей основания и порядок предоставления защиты вынужденным мигрантам, а также регулирование внешней трудовой миграции.

В дальнейшем Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь» на базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений МВД, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции, был образован Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь. Департамент объединил в себе функции, которые до этого выполняли управление паспортно-визовой службы, управление по миграции МВД и Министерство труда и соцзащиты. Положение о Департаменте было утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь».

В соответствии со ст. 18 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» Департамент по гражданству и миграции МВД и подразделения по гражданству и миграции территориальных ОВД

призваны осуществлять 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, о предоставлении статуса беженца или дополнительной либо временной защиты или убежища.

Поскольку ОВД являются элементом системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, постольку подразделения по гражданству и миграции ОВД призваны решать задачи по противодействию вызовам и угрозам национальной безопасности в миграционной сфере: предпринимать меры по оптимизации миграционных процессов и сохранению интеллектуального и трудового потенциала республики; обеспечивать осуществление эффективного миграционного контроля; развивать международное сотрудничество; совершенствовать систему профессиональной подготовки кадров. Как показывает практика, сегодня в решении поставленных задач достигнуты определенные успехи: выявляются новые каналы незаконной миграции; заключаются международные договоры о реадмиссии и по иным вопросам миграции; совершенствуется национальное законодательство; развиваются информационные возможности управления миграционными потоками; готовятся к введению в оборот биометрические паспорта и др.

С момента провозглашения государственного суверенитета Республики Беларусь и до настоящего времени развитие системы государственных органов, ведающих вопросами миграции, характеризуется изменением их ведомственной принадлежности и расширением перечня решаемых задач: от координации политики государства в области внешней трудовой и вынужденной миграции до реализации функции государственного управления миграцией, включающей противодействие угрозам национальной безопасности, вызванных миграционными потоками.

УДК 342.26 + 323.28

Л.В. Саленик

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ТЕРРИТОРИИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ: КАКИЕ ДОПОЛНЕНИЯ МОЖНО ВНЕСТИ В ЗАКОН «О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ»?

Правоохранительные органы, специальные службы государств в противодействии терроризму используют различные способы и методы, в том числе специальные операции. Они называются антитеррористическими, контртеррористическими и т. д. Учитывая, что проведение таких операций сопряжено с риском угрозы жизни и здоровью сотрудников правоохранительных органов, лиц, в отношении которых эти операции проводятся, а также лиц, оказавшихся случайно в зоне проведения операции, значимым является вопрос о правовом режиме территории, в рамках которой такие операции проводятся.

В Республике Беларусь обстановка с точки зрения террористической угрозы, скажем так, относительно спокойная. Тем не менее не забыт случай взрыва в Минском метро 11 апреля 2011 г. Имелись и другие, менее резонансные, случаи противоправных деяний террористической направленности. Поэтому в законодательстве Республики Беларусь содержатся нормы о правовом режиме территории указанных операций. Так, в Законе «О борьбе с терроризмом» (далее – Закон) содержится определение контртеррористической операции. В частности, под контртеррористической операцией понимается совокупность специальных мероприятий по пресечению акта терроризма, минимизации его последствий, пресечению деятельности террористической организации, незаконного вооруженного формирования, проводимых в целях защиты интересов государства, обеспечения безопасности граждан и организаций, обезвреживания террористов. Одновременно в Законе контртеррористическим операциям посвящена отдельная глава, в которой, в том числе, определяется правовой режим в зоне проведения контртеррористической операции (далее – спецрежим).

Содержание ст. 13 Закона, в которой определяется этот режим, составляют права (правомочия) лиц, проводящих такую операцию. Уместно обратиться к этому содержанию, поскольку изложенные правомочия находятся во взаимосвязи с рядом конституционных прав и свобод (свобода передвижения, личная неприкосновенность, неприкосновенность жилища, неприкосновенность собственности и др.), а точнее, вторгаются в обозначенные права и свободы. В частности, лицам, проводящим контртеррористическую операцию, предоставляются права: временно ограничивать движение транспортных средств и пешеходов, задерживать на срок до трех часов граждан в случае проникновения их в зону проведения операции, входить беспрепятственно в любое время суток в жилище, производить личный досмотр граждан, использовать транспортные средства владельцев и т. д. Наличие в Законе этих положений является положительным моментом, учитывая также, что такие ограничения являются исчерпывающими и носят временный характер. Тем не менее, на наш взгляд, рассматриваемый спецрежим требует дальнейшей проработки, прежде всего, в вопросе условий и пределов ограничений конституционных прав и свобод.

Во-первых, в Законе точно не определен срок действия спецрежима, связанный со временем проведения контртеррористической операции. В ст. 16 Закона устанавливается, что контртеррористическая операция считается оконченной, когда акт терроризма, деятельность террористической организации, незаконного вооруженного формирования пресечены (прекращены) и ликвидирована угроза жизни и здоровью людей, находящихся в зоне проведения контртеррористической операции, хотя решение об объявлении контртеррористической операции оконченной принимает руководитель этой операции. Разумеется, вопрос о сроке действия спецрежима непростой, поскольку сам характер операции может быть разным. Одно дело, когда такая операция проводится с целью ликвидации бандформирования, захватившего, например, населенный пункт, и для его