

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Государственное принуждение – сложный государственно-правовой институт, выступающий в качестве специфического метода правового регулирования. Он является одним из способов защиты интересов общества от противоправных посягательств. Это вынужденная реакция государства на антиобщественные проявления. Государственное принуждение включает в себя самые различные меры, посредством и на основе которых компетентные органы государства и должностные лица осуществляют конкретизированное воздействие на поведение людей в целях упорядочения, охраны, защиты позитивной ориентации в общественных отношениях и устранения нежелательных для общества проявлений в поведении субъектов общественной системы [12, с. 8].

В интересах охраны законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины органы государства обеспечивают претворение в жизнь государственной воли, применяя в случае необходимости к тем, кто не следует этой воле добровольно, и принудительные меры, допускаемые законом. Государственное принуждение применяется на базе убеждения, в строгих рамках законности. Важнейшими принципами борьбы с правонарушениями являются неотвратимость воздействия на правонарушителя: законность, справедливость, гуманизм.

Говоря о принудительном регулирующем воздействии в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Республики Беларусь в различном статусе, следует привести следующие цифры за 2004 г.:

- привлечено к административной ответственности за нарушение правил пребывания и транзитного проезда через территорию Республики Беларусь более 25 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства;

- привлечено к ответственности 3,5 тыс. граждан Беларуси, не обеспечивших соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил пребывания на территории Республики Беларусь;
- за грубое нарушение миграционного и иного законодательства из страны выдворено более 2200 иностранцев, из них около 1200 – под конвоем.

Для сравнения: в 2000 г. органами внутренних дел было депортировано из страны более 250 иностранных граждан; в 2001 г. – более 1100 человек; в 2002 г. – 2380; в 2003 г. вынесено постановление о депортации в отношении 2361 иностранца, из них под конвоем – 895 человек.

Эти данные содержатся в официальном пресс-релизе посольства Беларуси в России.

Незаконность пребывания на территории Республики Беларусь, отсутствие рабочих мест, жилья, средств к существованию способствуют открытию нелегальными мигрантами «подпольного бизнеса», занятию ими противоправной деятельностью, становлению на путь совершения преступлений.

За организацию незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь и грубое нарушение Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда через территорию страны за прошлый 2004 г. возбуждено 276 уголовных дел (2003 г. – 100).

Меры принуждения имеют профилактическую направленность, являются средством предупреждения в первую очередь административных правонарушений, т.к. применяются к лицам, не имеющим устоявшихся антиобщественных установок, совершающим малозначительные отклонения от правовых предписаний.

К иностранным гражданам, лицам без гражданства, беженцам применяются, например, такие меры принуждения, как:

- проверка документов на право въезда, пребывания и транзитного проезда;
- регистрация;
- административное задержание.

«Административное принуждение» – широкое понятие, формы его конкретного выражения очень разнообразны, что обуславливается разнообразием задач органов государственного управления и условий, в которых они действуют. Административное принуждение служит целям обеспечения государственной дисциплины, законности и правопорядка, а потому должно реализовываться на основе гуманитарных принципов.

Международные нормы предусматривают задержание иностранцев. В то же время в Европе этот вопрос вызывает наибольшие споры: к примеру, задержание ищущих убежища лиц – неизбежное зло или намеренно используемое сдерживающее средство? Некоторые правительства используют задержание в целях контроля за передвижениями тех, кто ищет убежища как по прибытии в страну и во время рассмотрения их ходатайств о разрешении остаться, так и позднее – в отношении лиц, получивших на свои заявления отказ и ожидающих высылки.

В Австрии каждого десятого из лиц, ищущих убежища, как правило, содержат под стражей, пока рассматривается его ходатайство.

В Великобритании под арестом всегда находятся одновременно от 750 до 850 таких «искателей» [6, с. 56].

В Бельгии лица, которые не имеют надлежащим образом оформленных документов, помещаются в специальный экстерриториальный центр содержания под стражей в Стеннокерзеле.

Швеция увеличила с шестнадцати до восемнадцати лет минимальный возраст, по достижении которого молодые люди могут подвергаться задержанию, а Люксембург в 1994 г. сократил максимальную продолжительность содержания под стражей с шести месяцев до одного [13, с. 14].

В Международном пакте о гражданских и политических правах говорится: «Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом» [3, с. 99].

Отсюда следует, что закон, по которому разрешается административное задержание, должен быть сформулирован конкретно и содержать точные руководящие принципы и критерии, касающиеся целесообразности данного действия. В соответствии с этим административному задержанию должны подвергаться лишь лица, представляющие крайнюю и неминуемую угрозу безопасности. В то же время эти лица не должны находиться в местах, где существует угроза их личной безопасности, вместе с находящимися под следствием или отбывающими наказание; они должны иметь возможность установить контакт с Представительством Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в стране пребывания.

Возникает вопрос: «Есть ли альтернатива задержанию?».

В частности, УВКБ ООН в своих руководящих принципах предлагает следующие альтернативы данной мере:

- ищущим убежища можно разрешить проживание среди местных жителей при условии, что они будут периодически отмечаться в соответствующем местном учреждении;
- ищущее убежища лицо можно до определения его статуса обязать жить по определенному адресу или в пределах определенного административного района;
- тот или иной гарант мог бы дать поручительство и нести ответственность за явку данного лица на встречи и собеседования;
- ищущие убежища лица могут быть поселены в коллективные «открытые центры» и получить разрешение на выход из них в дневное время;
- эти люди могут отпускаться под залог [6, с. 57].

Для целей задержания и содержания в пределах времени, необходимого для первоначального разбирательства, целесообразно использовать спецучреждения с соответствующими функциями – специальные приемники при УВД, ГУВД Мингорисполкома, а также приемники-распределители для несовершеннолетних в ситуациях, когда детей, ищущих убежища, не сопровождают взрослые [7, с. 8].

Большинство норм, касающихся детей (в том числе и детей беженцев), установлены в Конвенции о правах ребенка 1989 г. [8, с. 140].

Как отмечается в работах российских ученых-административистов, содержание в приемниках-распределителях является мерой пресечения, которая оправдана как самостоятельный административно-правовой принудительный акт при неоправданности деяния, например, нахождение на территории другого государства без документов, удостоверяющих личность. Эта мера (содержание в режимных учреждениях на данном этапе) не несет характера административной кары, т.к. здесь отсутствует оценка нарушения с точки зрения его наказуемости [9, с. 217].

Содержание рассматриваемой категории лиц в определенных режимных условиях дает возможность произвести проверку личности не только на предмет идентификации, но и на причастность к совершению преступлений в стране исхода или на территории Республики Беларусь.

При внесении изменений и дополнений в нормативные акты, регламентирующие деятельность объединенных приемников-распределителей, в целях организации содержания иностранцев необходимо учесть такие факторы, как время содержания (оно не должно превышать трех месяцев – срок, определенный законом для рассмотрения и принятия решения по существу ходатайства), условия содержания согласно основным положениям Международного пакта о гражданских и политических правах. Эти положения содержатся также в Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме [4, с. 302], Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [1, с. 258], сборнике стандартов «Права человека и предварительное заключение» [10, с. 118], Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания [2, с. 215], Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания [2, с. 216], а также в других международных актах.

Необходимо предусмотреть возможность содержания детей вместе с родителями, ведения переписки, встреч с родственниками, установления контакта с Представительствами УВКБ ООН и МОМ в Республике Беларусь.

Регламентирующим документом может стать инструкция, определяющая правовой режим задержания, где наряду с вышеобозначенными критериями режима содержания должны быть определены права и обязанности двух сторон, а также процедура проверки сведений и данных об этих лицах (предусмотрен порядок ведения проверочного дела: вынесение постановления о задержании лица; составление плана проверки данных; помещение дактилоскопической карты, фотографии, протоколов досмотра, опроса, запросов и других необходимых материалов).

По-прежнему существует объективная необходимость внесения изменений и дополнений в нормативные акты МВД Республики Беларусь, учитывая обстоятельство, что правовыми основами в деятельности МВД являются также соглашения с государствами – членами СНГ о взаимоотношениях в сфере внутренних дел, а также международные договоры и соглашения Республики Беларусь по вопросам защиты прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью [11, с. 100].

Мы поддерживаем предложение О.И. Бажанова о том, что прежде чем окончательно принимать законы в области борьбы с преступностью, необходимо рассмотреть и рекомендовать к применению стандарты ООН в этой области на уровне Национального собрания Республики Беларусь. Такой шаг совершенно необходим, поскольку он создаст правовую основу их применения, а главное – возложит обязанность применения таких норм на соответствующие структуры исполнительной власти, в том числе правоохранительные ведомства. В свою очередь, это потребует от исполнительной власти специальных усилий по разработке концептуальных основ применения стандартов в каждой из названных выше отраслей законодательства и реализации конкретных положений в кодексах и других законах. Кроме того, такой порядок будет способствовать решению вопросов о систематизации стандартов и норм ООН, их тиражировании, доведении до сведения сотрудников правоохранительных ведомств и широкой общественности, обсуждении в средствах массовой информации и научных коллективах, т.е. позволит выполнить соответствующие рекомендации ООН в этой части [5, с. 46].

Правовые отношения в сфере незаконной миграции в нашей стране формируются сравнительно недавно. Однако отсутствие такого опыта в целом не

должно сказываться на качественной стороне правового регулирования этих отношений. Законодательство Республики Беларусь учитывает положения международных юридических документов, определяющих основу правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, имплементирует их в законодательство Республики Беларусь в рамках общей модели государственного регулирования миграционных процессов. Однако вопросы принудительного ограничения свободы действий и передвижения ИГ и ЛБГ еще недостаточно полно регламентированы. Подчеркиваем, что на данный момент активной проблемой является нормативно-организационное определение режима временного принудительного содержания ИГ и ЛБГ, находящихся на территории нашего государства незаконно, до разрешения компетентными органами конкретной миграционной ситуации по существу.

Такие меры будут отвечать как интересам национальной безопасности и охраны общественного порядка, так и защита прав мигрантов.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Международная летняя школа по правам человека: Сб. документов. Варшава – Медзешын: Хельсинский Фонд по правам человека, 1995. – С. 256-262.
2. Права человека: Сб. междунар.-правовых документов. – Мн.: Белфранс, 1999. – С. 214-216.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека и судопроизводство: Собр. междунар. документов. – Вена: USIA Regional Program Office, 1994. – С. 99.
4. Сборник международных договоров. Универсальные договоры. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. – С. 300-312.
5. **Бажанов О.И.** Стандарты ООН по применению мер, не связанных с лишением свободы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – № 1. – С. 46.
6. **Васильева Л.А.** Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Теоретико-правовые и организационные аспекты: Монография. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2000. – 124 с.
7. **Дедюля И.И., Рябцев Л.М.** Некоторые проблемы организации работы приемников-распределителей в профилактике правонарушений среди несовершеннолетних // Совершенствование правоохранительной деятельности ОВД: Сб. статей преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. В.А. Круглова. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1997. – С. 6-12.
8. **Моргун Ю.Ф.** Деятельность УВКБ ООН по международной защите прав детей-беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1999. – № 2. – С. 87-94.
9. **Попов Л.Л.** Убеждение и принуждение в административной деятельности милиции // Административная деятельность ОВД: Учеб. – М.: МВШ МВД СССР, 1983. – 294 с.
10. Права человека и предварительное заключение: Сб. междунар. стандартов, касающихся предварительного заключения. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994.
11. **Постникова А.А.** Административно-правовое регулирование управления внутренними делами Республики Беларусь: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Мн., 1998. – 156 с.
12. **Севрюгин В.Е.** Проблемы административного права: Учеб. пособие. – Тюмень: ТВШ МВД РФ, ТГУ, 1994. – 98 с.
13. Споры по вопросу о задержании // Беженцы. – № 113. – 1998. – С. 14-15.

### SUMMARY

*The article deals with the legal regulation of migration processes, special attention being paid to the state enforcement measures. The author proposed to make amendments to the Belarusian legislation determining the procedure of illegal migrants' temporary custody for the resolution period of a certain migration situation by the authorized agencies.*