



European  
University  
Institute

ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

## КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции



Финансируется совместно с Европейским Союзом

### *Развитие законодательства Республики Беларусь, регулирующего общественные отношения в сфере миграции населения, а также предоставления убежища с 1991 года – аналитический обзор*

**Олег Бакхур**

Методологический семинар проекта

Варшава, 27-28 октября 2011



CENTRE OF  
MIGRATION  
RESEARCH

© 2011. Все права защищены.  
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



## **«Развитие законодательства Республики Беларусь, регулирующего общественные отношения в сфере миграции населения, а также предоставления убежища с 1991 года - аналитический обзор»**

### **Введение**

Становление законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере миграции населения, а также предоставления убежища в Республике Беларусь в 1990-е годы происходило на фоне значительных социально-экономических и политических изменений во всех государствах бывшего Советского Союза. Республика Беларусь является страной как принимающей мигрантов, так и страной происхождения мигрантов.

С одной стороны, развитие законодательства Беларуси в указанной сфере происходило с учетом норм международного законодательства<sup>1</sup>. С другой стороны, необходимо отметить, что положения законодательных актов, регулирующих сферу миграции населения, принятые в 90-х годах во многом были заимствованы из законодательства бывшего СССР, со всеми недостатками и достоинствами.

Кроме того, в период становления суверенного государства Республика Беларусь присоединилась (в 2001 году) к Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 г.<sup>2</sup>.

В первой половине 1990-х годов были приняты законы, составившие основу правового регулирования миграционной сферы. После распада СССР Беларусь как суверенное государство столкнулось с рядом сложных проблем, обусловленных резкой активизацией миграционных процессов на всем постсоветском пространстве, а также отсутствием опыта в правовом регулировании данной сферы. Так, только за первое 10-летие суверенитета на территорию страны въехало более 250 тыс. мигрантов.

### **1. Гражданство**

Был принят закон Республики Беларусь от 18.10.1991 № 1181-ХП «О гражданстве Республики Беларусь»<sup>3</sup>, определивший понятие гражданства Республики Беларусь, указавший кто относится к гражданам Беларуси, каков порядок приобретения гражданства.

Отметим, что в настоящее время действует Закон Республики Беларусь от 01.08.2002 № 136-З (ред. от 04.01.2010) «О гражданстве Республики Беларусь»<sup>4</sup>. Закон регламентирует основания и порядок приобретения, сохранения и прекращения гражданства Республики Беларусь, принятия, исполнения и обжалования решений по вопросам гражданства, определяет особые случаи изменения и сохранения гражданства, устанавливает компетенцию государственных органов, а также права и обязанности граждан Республики Беларусь в данной области.

Законом определено, что *гражданство Республики Беларусь* – «это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека». Под *иностранными гражданами* понимаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) другого государства. Под *лицами без гражданства* в Республике Беларусь понимаются лица, не являющиеся

---

<sup>1</sup> Международные конвенции ООН «О ликвидации всех форм расовой дискриминации» 1965 г.<sup>1</sup>; «Против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» 1984 г.<sup>1</sup>; «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» 1979 г.<sup>1</sup>; «О правах ребенка» 1989 г.<sup>1</sup>; «О борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами»<sup>1</sup> 1949 г., Международные пакты ООН: «О гражданских и политических правах»<sup>1</sup> 1966 г., «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г.).

<sup>2</sup> Республика Беларусь присоединилась к Конвенции 04.05.2001 Закон Республики Беларусь от № 10-3)

<sup>3</sup> опубликован - Вѣдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1991, - № 32, ст. 581.

<sup>4</sup> опубликован - Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 08.08.2002, № 88, 2/885

гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

2 июня 1993 г. был принят Закон № 2335-ХІІ Республики Беларуси «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь»<sup>5</sup>. Данным законом было гарантировано обеспечение права гражданина Республики Беларусь свободно покинуть свою страну и возвращаться в нее в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека, а также Конституцией Республики Беларусь. Законом были урегулированы процедурные вопросы оформления документов для выезда за границу и въезда в Беларусь. Законом установлено, что гражданин не может быть лишен права на выезд из Республики Беларусь и права на въезд в страну; **право гражданина на выезд из Республики Беларусь может быть временно ограничено (в соответствии с законодательством в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц).**

В настоящее время действует Закон Республики Беларусь от 20.09.2009 № 49-З (ред. от 29.12.2009) «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь»<sup>6</sup>. В отличие от предыдущей редакции определено, что **право гражданина на въезд в Республику Беларусь не может быть ограничено.**

## 2. Въезд и выезд иностранцев

29.12.1998 был принят Закон Республики Беларусь № 224-З «Об иммиграции»<sup>7</sup>. Закон впервые определил правовые основы иммиграции в Республику Беларусь, процедуру получения иностранными гражданами и лицами без гражданства разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь, порядок выезда незаконных мигрантов из Республики Беларусь, а также урегулировал иные правоотношения, возникающие в связи с этим. Были определены режимы пребывания иностранцев в Республике Беларусь: временное пребывание (до 90 суток в год со дня въезда), временное проживание (более 90 суток в год) и постоянное проживание. Данный закон утратил силу в 2006 году.

Визовые правила утверждаются в первую очередь рядом международных двусторонних (и многосторонних документов) договоров. Кроме того, порядок выдачи виз регулировался постановлениями министерств, такими как Постановление Министерства иностранных дел Республики Беларусь от 14.06.2006 № 82 (ред. от 12.03.2008) «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи виз Республики Беларусь иностранным гражданам и лицам без гражданства». **Недостаток** такого регулирования заключался в том, что отдельные аспекты этой деятельности регламентировались постановлениями разных ведомств. Это приводило к наличию противоречий в правовом регулировании и возникновении трудностей межведомственного взаимодействия. В настоящее время *Визовые правила* регулируются Постановлением Совета Министров от 15.07.2010 № 1065.<sup>8</sup> Постановление определяет **виды виз** и порядок их выдачи иностранцам, а также устанавливает порядок действий должностных лиц дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь и других государственных органов при рассмотрении обращений о выдаче виз.

Отметим, что в связи с отсутствием административной границы с Российской Федерацией и необходимостью учета миграционных потоков на территории Беларуси и Российской Федерации было заключено межгосударственное соглашение об использовании миграционной карты единого образца. Этим обеспечивается фиксация убытия и прибытия иностранцев на общую территорию. Еще один шаг к унификации

<sup>5</sup> опубликован - Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993, № 22, ст. 274

<sup>6</sup> опубликован - "Народная газета", № 184, 29.09.2009

<sup>7</sup> Закон Республики Беларусь от 29.12.1998 № 224-З «Об иммиграции» // «Народная газета», № 50, 20.03.1999

<sup>8</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.08.2010, № 186, 5/32226

норм, регулирующих порядок иммиграции в Беларуси и России, был сделан в 2008 году, когда начала функционировать единая информационная система, содержащая сведения о лицах депортированных (высланных) с территории Республики Беларусь или России, а так же лиц въезд на территорию договаривающихся сторон был нежелателен.

### **3. Пребывание иностранцев в Республике Беларусь**

3 июня 1993 г. был принят закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» № 2339-ХІІ<sup>9</sup>. Данный Закон был направлен на определение правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, в том числе на установление порядка их въезда в страну и выезда из нее, пребывания на ее территории. Закон урегулировал иные правоотношения, связанные с пребыванием иностранцев. Впервые были законодательно закреплены термины, являющиеся ключевыми для миграционной сферы правоотношений.

В настоящее время важнейшим нормативным правовым актом, который регламентирует права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»<sup>10</sup>. С принятием Закона № 105-З 2010 г. и внесением изменений в Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 73 «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» изменился и срок в течение которого иностранец обязан зарегистрироваться на территории Республики Беларусь. Теперь он составляет 5 суток, вместо прежних 3-х суток (в него не включаются выходные и праздничные дни).

В новом Законе № 105-З более детально прописаны права и обязанности иностранцев, определено три режима пребывания иностранцев на территории Республики Беларусь: временное пребывание, временное проживание, постоянное проживание. Эти режимы были введены лишь в феврале 2006 года, с внесением соответствующих изменений в Закон № 2339-ХІІ 1993 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». До этого моментом законодательством определялось лишь два режима пребывания иностранцев в Республики Беларусь: 1) временное пребывание (до 90 суток); 3) постоянное проживание.

С позитивной стороны отметим то, что Закон № 105-З 2010 года не препятствует переходу иностранцев из одного режима пребывания в другой. Так, если иностранец получил визу для временного пребывания в Республике Беларусь и въехал по ней на территорию Беларуси, имея при этом основания для получения разрешения на временное проживание, либо у него на территории страны возникнут основания для получения разрешения на постоянное проживание, то законодательство не обязывает иностранца выезжать за пределы Беларуси, позволяя ему заявить об иных основаниях пребывания.

Порядок пребывания граждан Беларуси и России на территории двух государств имеет свои особенности, согласно договоренностям между Республикой Беларусь и Российской Федерацией с 2008 года он был упрощен. Так, при пребывании сроком до 30 суток не требуется регистрация в соответствующих органах. В то время как для остальных категорий иностранцев установлена обязанность зарегистрироваться в течение 5 суток. Интересным является тот факт, что Российская Федерация в одностороннем порядке упростила порядок пребывания белорусских граждан на ее территории уже с 2004 года, в то время как Республики Беларусь ввела аналогичный порядок для граждан России только в 2008 году.

---

<sup>9</sup> опубликован - «Народная газета», № 182-183, 12.08.2005

<sup>10</sup> «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 20.01.2010, № 15, 2/1657

#### 4. Трудовая миграция

Законом Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» 17 июня 1998 г. № 169-З<sup>11</sup> был установлен порядок выезда граждан Республики Беларусь для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в Республику Беларусь и определены правовые нормы защиты трудящихся-мигрантов.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь иностранцы на территории Беларуси имеют право на труд. В настоящее время эта сфера правовых отношений регулируется Законом № 225-З «О внешней трудовой миграции» от 30.12.2010 г.<sup>12</sup>. Указанный Закон № 225-З касается только двух категорий: 1) граждан Беларуси и иностранцев, постоянно проживающих в стране, трудоустраивающихся за рубежом (при этом порядок их трудоустройства регламентирован по-новому, относительно иностранцев такой порядок установлен впервые); 2) иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в стране, и осуществляющих трудовую деятельности в Республике Беларусь<sup>13</sup>. Так же Законом № 225-З определены основные принципы осуществления внешней трудовой миграции населения (ст. 4), регламентировано государственное регулирование и управление в области внешней трудовой миграции (глава 2). Впервые определены особенности трудоустройства по студенческим программам. Важным моментом является то, что Законом упразднена процедура лицензирования деятельности по привлечению в Беларусь иностранной рабочей силы. Определено, что трудящемуся-иммигранту необходимо будет получить специальное разрешение, о получении которого должен ходатайствовать наниматель. Трудоустраиваться иммигранты смогут либо самостоятельно, либо при содействии посредников.

#### 5. Депортация/Высылка. Радмиссия

Закон № 105-З устанавливает правовые основания депортации и высылки из страны иностранцев<sup>14</sup>. Согласно ст. 6.2. «Виды административных взысканий» Кодекса об административных правонарушениях<sup>15</sup> определено, что **депортация** является одним из видов административных взысканий и представляет собой административное выдворение за пределы Республики Беларусь иностранца. При этом **высылка** представляет собой выдворение иностранца за пределы страны и не является наказанием и применяется в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Беларуси и других лиц, если иностранец не может быть подвергнут депортации (ст. 65 Закона № 105-З). Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности.

Детально механизм и порядок осуществления депортации и высылки иностранцев из Республики Беларусь, а также возмещения расходов, связанных с их депортацией и высылкой определяется Постановлениями Совета Министров Республики Беларусь: № 333<sup>16</sup> (*конкретизирует порядок проведения депортации иностранцев из Республики*

---

<sup>11</sup> опубликован - «Звезда», № 128, 23.06.1998

<sup>12</sup> Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 11.01.2011, № 4, 2/1777.

<sup>13</sup> ст. 2 «Сфера действия настоящего Закона» Закон №225-З

<sup>14</sup> Глава 5 «Депортация. Высылка» (стст. 64 – 70) Закона № 105-З

<sup>15</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З (ред. от 30.12.2010) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.06.2003, N 63, 2/946.

<sup>16</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15.03.2007 N 333 (ред. от 09.07.2010) «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 22.03.2007, № 69, 5/24894.

Беларусь, определяет компетенцию субъектов депортации) и № 146<sup>17</sup> (конкретизирует порядок проведения высылки иностранцев из страны, определяет компетенцию субъектов высылки). Кроме того, Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1592<sup>18</sup> предусматривается создание мест для временного содержания иностранцев, подлежащих депортации. Указанные постановления **являются новеллами**, поскольку до их принятия не существовало единого документа, в котором бы детально прописывался порядок проведения этих процедур. Регулирование осуществлялось в рамках узко ведомственных инструкций и распоряжений. Данные процедуры активно применяются на практике, так только за 2008 год было вынесено 1 341 постановление о депортации (высылке). 607 человек было выдворено под конвоем. Основное количество депортированных (высланных) составляют граждане России (512), Украины (191), Грузии (89). Кроме того, депортация в соответствии с Законом «Об иммиграции» рассматривалась только в принудительной форме.

Вопросы реадмиссии в Республике Беларусь в настоящее время слабо разработаны на правовом уровне из-за сложностей заключения двусторонних международных договоров. В данной сфере действует Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.12.2010 № 1918 «*Об утверждении Положения о порядке передачи сопредельным государствам иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших правила приграничного движения, установленные международными договорами Республики Беларусь, или утративших документы, по которым они въезжали в Республику Беларусь по правилам приграничного движения*».

Отметим, что осязаемое значение для формирования системы миграционного законодательства и государственной миграционной политики и имело участие Республики Беларусь в *Женевской конференции по проблемам миграции в СНГ*, которое стало возможным благодаря финансовой поддержке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее - УВКБ ООН). Этот международный форум, начался в 1995 году и получил продолжение до 2005 года. Он позволил привлечь внимание международной общественности к миграционной ситуации в Беларуси и показать ее воздействие на все стороны государственной деятельности внутри страны, а также зависимость миграционной стабильности в целом в Европе от степени урегулированности миграционных процессов в нашем государстве.

#### **6. Убежище, предоставление статуса беженца**

Начиная с 1990 года в страну начали в массовом порядке прибывать беженцы с территории СССР. Однако работа с ними по предоставлению соответствующего статуса не велась до 1997 года. Только в 1995 году был принят Закон Республики Беларусь от 22 февраля № 3605-ХП (ред. от 10.01.2006) «О беженцах». Принятию данного Закона и дальнейшему развитию законодательства о беженцах во многом поспособствовала указанная выше *Женевская конференция*.

Закон № 3605-ХП установил правовые основания предоставления иностранцам статуса беженца, а также экономические, социальные и правовые гарантии для признания беженцев. В ходе реализации закона Республики Беларусь выявился ряд недостатков, в первую очередь процедурного характера. Так в частности не четко были определены полномочия и взаимодействие органов государственного управления в работе с беженцами. Закон по ряду позиций не соответствовал положениям Конвенции ООН 1951

---

<sup>17</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 146 (ред. от 09.07.2010) «*Об утверждении положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых Постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц*» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.02.2006, № 24, 5/17224.

<sup>18</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15.10.1999 № 1592 «*О порядке создания мест для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации*» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 05.11.1999, № 82, 5/1835.

года «О статусе беженцев». В связи с этим в данный Закон неоднократно вносились изменения и дополнения. Вместе с тем сохранялась достаточно узкая трактовка некоторыми нормами Закона № 3605-ХІІ аналогичных положений Конвенции.<sup>19</sup> Не соблюдалось положение об обязательном допуске лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженцев к соответствующей процедуре.

В настоящее время Законодательство Республики Беларусь о статусе беженца, дополнительной и временной защите состоит из:

- Закона от 23.06.2008 № 354-З (в редакции от 03.07.2011<sup>20</sup>) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»<sup>21</sup>;
- Закона Республики Беларусь № 105-З от 4 января 2010 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»;
- иных нормативных правовых актов Республики Беларусь;
- международных договоров Республики Беларусь<sup>22</sup>.

Закон № 354-З 2008 г. наиболее удачным, в нем максимально использована терминология, применяемая в Конвенции 1951 года. В новый Закон № 354-З включено положение Конвенции 1951 года об обязательном допуске иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, к процедуре признания беженцами (в предыдущем Законе Республики Беларусь «О беженцах» иностранцу, ходатайствующему о признании беженцем, могло быть отказано в регистрации ходатайства). Это позволит значительно сократить сроки рассмотрения ходатайств о признании беженцами, что, в свою очередь, позволит уменьшить сроки пребывания на территории Беларуси иностранцев, не имеющих оснований для признания беженцами. В новый Закон также были включены основания для отказа в признании беженцем, а также для лишения и утраты статуса беженца.

Также в Закон включено определение термина «**третья безопасная страна**», пребывание в которой дает основания для отказа иностранцу в признании его беженцем. Закреплено право иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами и получивших отказ в признании беженцами, на судебную защиту. Предусмотрено положение о том, что, если один из членов семьи иностранца признан беженцем, члены семьи, прибывшие вместе с ним, в целях обеспечения принципа единства семьи также признаются беженцами.

Члены семьи иностранца, признанного беженцем, прибывшие самостоятельно на территорию Республики Беларусь с целью воссоединения семьи, получают разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь.

---

<sup>19</sup> В целях приведения законодательства Беларуси в соответствие с требованиями указанного закона Правительством были приняты следующие постановления: "О перечне государств, временное нахождение в которых до прибытия в Республику Беларусь является основанием для отказа в регистрации ходатайства о признании иностранца беженцем и отказа в признании беженцем" от 10 сентября 1999 г. № 1409 (было отменено в 2003 г. после присоединения Республики Беларусь к Конвенции 1951 года); «Об утверждении Положения о пребывании беженцев на территории Республики Беларусь» от 03.02.2000 № 150 (в настоящее время действует Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14.04.2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь») и некоторые другие, которые также в последующем подвергались неоднократному пересмотру с учетом требований международного законодательства.

<sup>20</sup> Закон Республики Беларусь от 3 июля 2011 г. № 278-З „О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь“ // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., № 77, 2/1830)

<sup>21</sup> текст документа опубликован: «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

<sup>22</sup> См. Закон Республики Беларусь от 04.05.2001 № 10-З «О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // "Народная газета", № 97-98, 11.05.2001

Законом № 354-З не регламентируется срок, на который иностранец может быть признан беженцем.

Закон впервые вводит различия трех категорий иностранцев по правовому статусу:

- 1) иностранцы, которым предоставлен статус беженца;
- 2) иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита;
- 3) иностранцы, которым предоставлена временная защита.

**Временная защита** предоставляется группе иностранцев сроком на один год, в течение которого они должны либо покинуть территорию, либо пройти процедуру индивидуального рассмотрения ходатайств о защите. Лица, которым предоставлена временная защита серьезно ограничены в своих правах по сравнению с беженцами и иностранцами, которым предоставлена дополнительная защита.

Согласно Закона № 354-З **дополнительная защита** предоставляется иностранному гражданину (или лицу без гражданства), находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют вполне обоснованные опасения столкнуться при возвращении в государство гражданской принадлежности 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 международного или немеждународного характера, и который не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства.

В ст. 19<sup>23</sup> Закона перечислены специфические права иностранцев, которым предоставлен статус беженца, дополнительная или временная защита. Кроме того указывается, что они пользуются в основном теми же правами, что и иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь и выполняют те же обязанности.<sup>24</sup> Статьей 47 («Воссоединение семьи») Закона № 354-З определено, что членам семьи иностранца, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, также предоставляются статус беженца или дополнительная защита, согласно принципу единства семьи.

Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII (ред. от 17.11.2004)<sup>25</sup> предусматривает, что Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность<sup>26</sup>.

Впервые институт убежища в Республике Беларусь был установлен Указом Президента Республики Беларусь от 29.11.1994 № 229 (ред. от 23.04.1999) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства».

Убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 05.04.2006 г. № 204 (редакция от 13.08.2010) «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства»<sup>27</sup> (далее – Положение) и Законом от 04.01.2010 № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»<sup>28</sup> (ст.ст. 4 (2), 48 (10), 53 (3), 68).

<sup>23</sup> ст. 19 «Права иностранца, которому предоставлен статус беженца»

<sup>24</sup> Соблюдать Конституцию Республики Беларусь и законы государства, регистрироваться в органах миграции и т.д. См. Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 20.01.2010, № 15, 2/1657. (Глава 2 «Права, свободы, обязанности и ответственность иностранцев в Республике Беларусь»)

<sup>25</sup> Источник публикации: «Народная газета», № 298. - 27.11.1996 г.

<sup>26</sup> ст. 12 Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII (ред. от 17.11.2004).

<sup>27</sup> газ. «Советская Белоруссия», № 66. - 08.04.2006 г.

<sup>28</sup> Источник публикации: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., № 15, 2/1657.



Убежище предоставляется Президентом Республики Беларусь. Иностранцы, которым предоставлено убежище в Беларуси, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь (п. 12 Положения). Определено, что предоставление иностранцу убежища распространяется также на прибывших вместе с ним членов его семьи. В новом Указе № 204 изменения затронули только порядок рассмотрения вопросов о предоставлении убежища и компетенции государственных органов.

Нужно отметить, что белорусское законодательство отличает термины «статус беженца» и «убежище», хотя эти различия не являются значительными. Например, различия снования предоставления убежища (Согласно Указу Президента № 204 , п. 2) и статуса беженца. Так для предоставления убежища необходимо установление одного из трех оснований – опасение преследований за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. А предоставление статуса беженца возможно как при наличии любого из указанных выше трех оснований, так и при наличии любого из следующих оснований – опасение стать жертвой преследований по признаку расы, либо по признаку гражданства, либо принадлежности к определенной социальной группе<sup>29</sup>. Кроме того, иностранец, которому предоставлен статус беженца, наделяется в Беларуси более широкими правами, нежели иностранец, которому предоставлено убежище<sup>30</sup>. Еще одно отличие между убежищем и статусом беженца заключается в порядке рассмотрения ходатайств (заявлений) и принятия соответствующего решения. Как уже было указано убежище предоставляется Президентом Беларуси, а решение о предоставлении статуса беженца, или дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Беларуси<sup>31</sup>.

В соответствии с национальным законодательством в Беларуси социально-экономические права беженцев уравниваются с правами граждан Республики Беларусь. Беженцы имеют право на проживание на территории Республики Беларусь на срок признания беженцем, самостоятельный выбор населенного пункта для поселения, работу по найму или предпринимательскую деятельность, социальную защиту, включая социальное обеспечение. Беженцам предоставлен бесплатный доступ к национальной системе образования и здравоохранения.

Вместе с тем, для Беларуси приоритетной государственной задачей на современном этапе управления миграционными процессами являются обеспечение социальной интеграции беженцев, создание условий для их активного участия в жизни общества, обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин и пресечение ксенофобии и расизма. Серьезные затруднения в ходе реализации законодательства о беженцах являются: 1) проведение процедуры идентификации личности иностранцев, претендующих на статус беженца; 2) вопросы регистрации (прописки) и социальной интеграции лиц, признанных беженцами; 3) нежелательное сосредоточение основной массы беженцев в г. Минске и его окрестностях.

## **7. Незаконная миграция**

Особенности географического расположения Республики Беларусь (на путях следования Восток – Запад (страны ЕС)), открытость восточных границ (с Российской

---

<sup>29</sup> ст. 18 Закона от 23.06.2008 № 354-3 (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

<sup>30</sup> ст. 19 Закона от 23.06.2008 № 354-3 (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

<sup>31</sup> ст.ст. 10 (14), 43 Закона от 23.06.2008 № 354-3 (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

Федерацией) определяют особенности незаконных проявлений в сфере миграции населения. Основная масса незаконных мигрантов использует территорию Беларуси как транзитную зону, однако оказавшись не в состоянии пересечь хорошо укрепленную границу с Польшей пытаются обосноваться на территории Беларуси. Еще одно популярное направление следования незаконных мигрантов – это граница с Литовской Республикой. Ситуация с незаконной миграцией в последнее время характеризуется следующими данными. За первое полугодие 2011 года было задержано 5 402 незаконных транзитных мигранта, возбуждено 140 уголовных дел за нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь (ст. 371<sup>2</sup> УК), возбуждено 9 уголовных дел за совершение преступлений, связанных с организацией незаконной миграции. В 2011 году пресечена деятельность международной преступной организации, состоявшей из граждан Беларуси, России, Грузии, которые с 2009 года по 2010 год осуществляли незаконный транзит через территорию Республики Беларусь в Российскую Федерацию 1 400 граждан Грузии.

Нужно отметить, что до 2003 года уголовно-правовая борьба с незаконной миграцией велась только в рамках установления ответственности за незаконное пересечение государственной границы (ст. 371 УК). И только в 2003 году появилась ответственность за организацию незаконной миграции ст.ст. 371-1 УК. Также в 2003 году была введена уголовная ответственность за нарушение порядка пребывания на территории Республики Беларусь – ст. 371-2 УК. Указанные нормы в последующем претерпели ряд технических редакций. Статья 371-2 УК в своей последней редакции предусматривает ответственность лишь за нарушение запрета въезда, лицом, депортированным (высланным) с территории Республики Беларусь.<sup>32</sup>

Ответственность за противоправные деяния в сфере миграции населения предусмотрена:

а. Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях 21 апреля 2003 г. № 194-З (ст.ст. 23.29, 23.55)<sup>33</sup>;

Статья 23.29 *Кодекса* об административных правонарушениях устанавливает ответственность за пересечение Государственной границы Беларуси (т.е. в неустановленных местах, по подложным документам и т.д.) в направлениях, где установлен соответствующий правовой режим охраны границы. Статья 23.55 Кодекса об административных правонарушениях *«Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь»* влечет административную ответственность за нарушение Правил пребывания на территории Республики Беларусь и транзитного проезда через ее территорию.

### **Заключение**

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время в Республике Беларусь сформировано миграционное законодательство, которое позволяет эффективно регулировать миграционные потоки и контролировать пребывание иностранцев в стране.

Создана эффективная правовая система, обеспечивающая защиту прав беженцев и лиц, ищущих убежище. При этом соблюдены все международно-правовые стандарты.

Основной тенденцией развития миграционного законодательства Беларуси на современном этапе является проведение его унификации с миграционным законодательством Российской Федерации. Это обусловлено созданием Союзного государства России и Беларуси.

---

<sup>32</sup> Кроме того правовую основу противодействия незаконной миграции в Республике Беларусь определяет Указ Президента Республики Беларусь от 2 октября 2010 г. № 518 *«О государственной программе противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2011 - 2013 годы»*<sup>32</sup>.

<sup>33</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З (ред. от 30.12.2010) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.06.2003, N 63, 2/946.

Дальнейшее развитие и совершенствование миграционного законодательства должно быть направлено на повышение эффективности управления миграционными процессами. Наиболее важно, с учетом географического расположения Беларуси на путях следования мигрантов по направлению Восток – Запад, заключить соглашения о реадмиссии. В первую очередь такие соглашения необходимо заключить с сопредельными государствами.

Недостаточно внимания в национальном законодательстве уделено регулированию трудовой миграции. Вместе с тем, решить задачу стимулирования трудовой миграции возможно только путем разработки действенного механизма ее регулирования (определение социальных гарантий и условий занятости (включая соответствующий уровень заработной платы) мигрантам-трудящимся; регулирование процессов интеллектуальной миграции (разработка комплекса мер по возвращению в страну высококвалифицированных специалистов и перспективных научных работников).