

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система миграционного законодательства в Республике Беларусь

Олег Бахур

Пояснительная записка 11/13

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



Введение

Конституция Республики Беларусь предусматривает,¹ что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются на территории страны правами и свободами наравне с гражданами Беларуси, если иное не определено законами и международными договорами. В этой связи следует отметить, что ключевым нормативным правовым актом, который регламентирует права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) 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»² (далее – Закон).

1. Въезд и выезд иностранцев

Указанный Закон № 105-З, кроме того что закрепляет ряд терминов используемых в миграционной сфере (ст. 1) и определяет механизмы обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц³, в первую очередь устанавливает порядок въезда и выезда иностранцев (Глава 2) усматривая при этом случаи, когда иностранцам не разрешается въезд или их право на выезд может быть ограничено (ст. ст. 30-35).

На выполнение требований Закона № 105-З направлено Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14 июля 2010 г. № 1054.⁴ В документе определен порядок ведения **списка лиц, которым отказано в выезде из Республики Беларусь**, так же закреплен механизм исключения иностранцев из этого Списка. Указанный список представляет собой банк данных в виде информационно-технической системы, который ведется в целях организации информационного взаимодействия государственных органов Республики Беларусь. Определены основания для принятия решения об отказе в выезде из Республики Беларусь иностранцам и включения их в указанный список.⁵ Основания связаны в основном с наличием: уголовного или административного преследования в отношении иностранцев; неисполненных имущественных обязанностей; противоречий с интересами национальной безопасности Беларуси.

Закон № 105-З требует установить **перечень мест**, для посещения которых, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания необходимо **специальное разрешение**⁶. Такой перечень содержится в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь 3 февраля 2006

¹ ст. 11 Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХП (ред. от 17.11.2004) // «Звезда», № 276. - 27.11.1996.

² «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 20.01.2010, № 15, 2/1657

³ Глава 6 «Обжалование решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц Республики Беларусь» (стст. 71-72) Закона № 105-З.

⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14 июля 2010 г. № 1054 «Об утверждении правил включения иностранных граждан и лиц без гражданства в список лиц, которым отказано в выезде из Республики Беларусь, и исключения иностранных граждан и лиц без гражданства из этого списка, а также порядка ведения такого списка» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 26.07.2010, № 175, 5/32190.

⁵ Пункт 5 «Правила включения иностранных граждан и лиц без гражданства в список лиц, которым отказано в выезде из Республики Беларусь, и исключения иностранных граждан и лиц без гражданства из этого списка, а также порядок ведения такого списка».

⁶ ч. 4 ст. 8 «Передвижение и выбор места пребывания (места жительства) в пределах территории Республики Беларусь» Закона № 105-З.

г. № 145⁷ где также определены государственные органы и иные организации, уполномоченные выдавать такие разрешения.

В соответствии с Законом № 105-3 (часть 2 статьи 28) **Визовые правила** были утверждены Постановлением Совет Министров от 15.07.2010 № 1065.⁸ 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.

Порядок **приглашения иностранцев в Республику Беларусь религиозными объединениями**, зарегистрированными на территории Беларуси, в целях занятия религиозной деятельностью устанавливается Постановлением Совета Министров от № 123⁹. Данное Постановление также реализует положения Закона №105-3¹⁰

Что касается **въезда иностранцев с целью обучения**, то на его регламентацию направлено Постановление МВД и Министерства образования от 25 июля 2007 г. № 175/39-а «Об утверждении инструкции о порядке согласования подразделениями по гражданству и миграции органов внутренних дел приглашений на обучение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь».¹¹ Оно определяет, что учреждения образования и научные организации Республики Беларусь обязаны согласовывать в подразделениях по гражданству и миграции органов внутренних дел Беларуси приглашения на обучение, которые они направляют иностранцам.

Порядок пересечения Государственной границы при въезде и выезде с территории Республики Беларусь определяется Постановлением Государственного пограничного комитета Республики Беларусь 30 апреля 2009 г. № 28 «О порядке прохождения пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь гражданами Республики Беларусь, иностранными гражданами и лицами без гражданства».¹² Постановлением регламентированы права и обязанности иностранцев и граждан Беларуси при прохождении пограничного контроля.

Порядок выезда из Республики Беларусь лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь определен Постановлением Совета министров Республики Беларусь № 195¹³, который соответствует порядку, установленному для граждан Беларуси.

⁷ Постановление (ред. от 09.07.2010) «Об утверждении перечня мест, для посещения которых, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней иностранным гражданам, лицам без гражданства необходимо специальное разрешение, а также государственных органов и иных организаций, уполномоченных выдавать такие разрешения» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.02.2006, № 24, 5/17223.

⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.08.2010, № 186, 5/32226.

⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.01.2008 г. №123 «Об утверждении Положения о порядке приглашения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь в целях занятия религиозной деятельностью» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 11.02.2008, № 31, 5/26713.

¹⁰ ст. 7 «Личные права и свободы» Закона №105-3.

¹¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.08.2007, № 196, 8/16926.

¹² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 19.05.2009, № 118, 8/20918.

¹³ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 29 марта 1994 г. № 195 «О порядке оформления документов для выезда из Республики Беларусь лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Беларусь» // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь, 1994, N 9, ст. 155.

2. Пребывание иностранцев в Республике Беларусь

Законом № 105-3 определено три режима пребывания иностранцев на территории Республики Беларусь: временное пребывание, временное проживание, постоянное проживание¹⁴.

Положения Закона № 105-3 уточняет Постановление Совета Министров № 73 «Об утверждении **правил пребывания** иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».¹⁵ В Правилах пребывания иностранцев в Беларуси, утвержденных этим Постановлением, детально регламентируется порядок передвижения иностранцев, выбора ими места пребывания (места жительства) в пределах территории Республики Беларусь, а также порядок оформления иностранцами регистрации, продления срока **временного пребывания**, разрешения на **временное проживание**. Определен перечень необходимых документов для иностранцев в различных случаях.

Во исполнение требований ст. 29 Закона № 105-3 принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 03.02.2006 № 142 (ред. от 09.07.2010) «О Положении о порядке использования **миграционной карты** и ее форме».¹⁶ В нем утверждена единая форма миграционной карты, которая заполняется иностранцем при въезде в Республику Беларусь и который служит для осуществления контроля за временным пребыванием или временным проживанием иностранцев в Республике Беларусь.¹⁷

Следующий нормативный правовой акт, реализующий положения указанного выше закона это – Постановление Совета Министров от 3 февраля 2006 г. № 144 (в ред. Постановления Совмина от 09.07.2010 № 1030) «Об утверждении положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства **разрешений на постоянное проживание** в Республике Беларусь».¹⁸ Для приведения его в соответствие с новым Законом № 105-3 в Постановление № 144 были внесены соответствующие изменения 09.07.2010 г. В нем детализирован порядок выдачи иностранцам разрешений на постоянное проживание в стране; определен порядок рассмотрения обращений иностранцев о выдаче разрешений на постоянное проживание; регламентируется контроль, осуществляемый за постоянным проживанием иностранцев;

¹⁴ Ст. 38 «Режимы пребывания иностранцев в Республике Беларусь», ст. 39 «Временное пребывание в Республике Беларусь иностранцев», ст. 48 «Разрешение на временное проживание», ст. 53 «Разрешение на постоянное проживание» Закона № 105-3.

¹⁵ Тут необходимо отметить, что до принятия Закона № 105-3 от 4 января 2010 г. действовал Закон Республики Беларусь от 1993 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (Народная газета, № 182-183. - 12.08.2005 // ред. от 26.12.2007), который являлся основным нормативным правовым актом, регулировавшим общественные отношения в сфере иммиграции иностранцев. Постановление № 73 было принято в 2006 г. для реализации положений Закона № 2339-ХІІ. Поскольку этот Закон два раза изменялся (изменения и дополнения были внесены Законами Республики Беларусь: от 19.07.2005 № 41-3 и от 26.12.2007 № 300-3), то и Постановление № 73 подвергалось пересмотру (изменения и дополнения были внесены Постановлениями Совета Министров: от 18.05.2006 № 630; от 17.12.2007 № 1747; от 10.01.2008 № 21). Когда в 2010 г. был принят новый Закон № 105-3, указанное Постановление не утратило своей юридической силы, а противоречия с Законом № 105-3 были устранены после внесения в него изменений и дополнений 09.07.2010 - Постановление Совета Министров «О внесении изменений и дополнений в некоторые Постановления Совета Министров Республики Беларусь и признании утратившими силу отдельные постановления правительства Республики Беларусь по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства» от 09.07.2010 № 1030 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23.07.2010, № 174, 5/32177.

¹⁶ источник публикации: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 20.02.2006, N 26, 5/17221.

¹⁷ см. далее Постановление МВД, Министерства иностранных дел, Министерства транспорта и коммуникаций, Государственного комитета пограничных войск, Государственного таможенного комитета Республики Беларусь 27 сентября 2006 г. № 259/108/39а/20/67 (ред. от 30.10.2009) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23.10.2006, № 169, 8/15121) определяет порядок взаимодействия государственных органов при выдаче миграционных карт единого образца иностранцам, въезжающим в Беларусь.

¹⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.02.2006, № 24, 5/17222.

установлены правовые основания аннулирования разрешений на постоянное проживание; определены права и обязанности иностранцев, осуществляющих транзитный проезд (транзит) через территорию Республики Беларусь.

Одним из важных социально-экономических прав, которым иностранцы обладают наряду с гражданами Республики Беларусь, является их **право на получение медицинских услуг**¹⁹. Правовые основания оказания медицинской помощи иностранцам определены в Письме Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 23 апреля 2009 г. № 02-2/732-490.²⁰

В Законе № 105-3 поставлена задача создания центрального банка данных учета иностранцев, пребывающих в Беларусь. На решение этой задачи направлено Постановление Совета Министров Республики Беларусь 1 июля 2010 г. № 994 «О **центральном банке данных учета** иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Республике Беларусь».²¹ В указанном Постановлении определено, что Центральный банк данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства временно пребывающих, временно и постоянно проживающих в Республике Беларусь, создается и ведется в Министерстве внутренних дел, с целью хранения и использования такой информации.²²

3. Трудовая миграция

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь и Законом № 105-3 иностранцы на территории Беларуси имеют **право на труд** (ст.4, 10). Эта сфера правовых отношений регулируется Законом № 225-3 «О внешней трудовой миграции».²³ Указанный Закон № 225-3 касается только двух категорий:

- 1) граждан Беларуси и иностранцев, постоянно проживающих в стране, трудоустраивающихся за рубежом;
- 2) иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в стране, и осуществляющих трудовую деятельности в Республике Беларусь.²⁴

Механизм реализации права иностранцев на труд предусмотрен в Постановлении Министерства внутренних дел Республики Беларусь № 264.²⁵

На реализацию положений Закона № 225-3 (ст. 21) направлено и Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 885.²⁶ Данное Постановление регулирует порядок оказания

¹⁹ ст. 10 Закона «Социально-экономические права» №105-3.

²⁰ Письмо «Об оказании медицинской помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Республики Беларусь» (Документ опубликован не был).

²¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 12.07.2010, № 161, 5/32117.

²² см. далее Постановление МВД, Министерства статистики и анализа Республики Беларусь 16 мая 2008 г. № 147/53 «Об учете иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 02.06.2008, № 131, 8/18844.) Учет иностранцев, временно проживающих в стране, ведется в целях обеспечения правопорядка и национальной безопасности Республики Беларусь.

²³ Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-3 «О внешней трудовой миграции» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 11.01.2011, № 4, 2/1777.

²⁴ ст. 2 «Сфера действия настоящего Закона» Закон №225-3.

²⁵ Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь 23 ноября 2004 г. № 264 (ред. от 09.01.2009) «Об утверждении инструкции о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства специальных разрешений на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 13.12.2004, № 192, 8/11759.

²⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 июня 2011 г. № 885 «Об утверждении порядка оказания юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями услуг по подбору персонала из числа

услуг по подбору персонала из числа иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, в том числе временно пребывающих или временно проживающих в стране. В свою очередь положения Постановления Совета Министров № 885 конкретизированы Постановлением МВД № 247.²⁷ Утвержденная Постановлением № 247 Инструкция разработана в соответствии с Законом № 225-З и определяет **порядок выдачи разрешения** на привлечение в Беларусь иностранной рабочей силы и специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью.

4. Противодействие незаконной миграции

Правовую основу противодействия незаконной миграции в Республике Беларусь определяет Указ Президента Республики Беларусь 2 октября 2010 г. № 518 «О государственной программе противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2011 - 2013 годы».²⁸ Ответственность за противоправные деяния в сфере миграции населения предусмотрена:

- a. Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях 21 апреля 2003 г. № 194-З (ст.ст. 23.29, 23.55)²⁹;
- b. Уголовным кодексом Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З (ст.ст. 371, 371-1, 371-2)³⁰.

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. Повторное **незаконное пересечение Государственной границы**, в течение года с момента наложения административного взыскания, влечет уголовную ответственность по ст. 371 Уголовного кодекса. 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, утвержденных упомянутым выше Постановлением Совета Министров № 73, а также Постановлением Совета Министров № 63 (ред. от 09.07.2010).³¹ Статья 371.1 Уголовного кодекса предусматривает **уголовную ответственность за организацию незаконной миграции**. А статья 371.2 Уголовного кодекса, устанавливает за нарушение сроков запрета въезда в Республику Беларусь³².

Одной из мер, направленных на противодействие незаконной миграции, является **установление личности иностранцев**. Постановление Совета Министров Беларуси от 10 июня

(Contd.) _____

иностранцев граждан и лиц без гражданства, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 12.07.2011, № 78, 5/34089.

²⁷ Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 07.07.2011 № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи разрешения на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы и специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства внутренних дел Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.07.2011, № 83, 8/23904.

²⁸ источник публикации: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 08.10.2010, № 238, 1/12011.

²⁹ 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.

³⁰ Уголовный кодекс Республики Беларусь от 09.07.1999 № 275-З (ред. от 27.12.2010) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.10.1999, № 76, 2/50.

³¹ Постановление (ред. от 09.07.2010) «Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 01.02.2006, № 18, 5/17132.

³² Правовые основания депортации и высылки регламентированы Законом № 105-З (ст.ст.64 – 70).

2010 г. № 892³³ утвердило Положение о порядке проведения идентификации личности иностранцев. Данное Положение было разработано в соответствии с Законом №105-3 (статья 63). Определено что идентификации личности иностранца проводится, когда он не имеет действительных документов, удостоверяющих личность. При этом установлению подлежат: гражданство, фамилия, собственное имя, отчество (при наличии), дата рождения.

5. Депортация, Высылка и Реемиссия

Закон № 105-3 устанавливает правовые основания депортации и высылки из страны иностранцев.³⁴ В этой связи следует отметить, что согласно ст. 6.2. («Виды административных взысканий») Кодекса об административных правонарушениях³⁵ **депортация** является одним из видов административных взысканий и представляет собой административное выдворение за пределы Республики Беларусь иностранца. При этом **высылка** не является наказанием и применяется в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Беларуси и других лиц, если иностранец не может быть подвергнут депортации (ст. 65 Закона № 105-3). 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: № 333³⁶ (конкретизирует **порядок проведения депортации** иностранцев из Республики Беларусь, определяет компетенцию субъектов депортации) и № 146³⁷ (конкретизирует **порядок проведения высылки** иностранцев из страны, определяет компетенцию субъектов высылки). Кроме того, Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1592³⁸ предусматривается создание мест для временного содержания иностранцев, подлежащих депортации.

Вопросы реемиссии 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

³³ Постановление Совета Министров Беларуси от 10 июня 2010 г. № 892 «Об утверждении положения о порядке проведения идентификации личности иностранного гражданина или лица без гражданства, пребывающего в Республике Беларусь и не имеющего документа для выезда за границу, и формы справки, подтверждающей личность иностранного гражданина или лица без гражданства» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 17.06.2010, № 145, 5/32015.

³⁴ Глава 5 «Депортация. Высылка» (стст. 64 – 70) Закона № 105-3.

³⁵ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-3 (ред. от 30.12.2010) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.06.2003, N 63, 2/946.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

Беларусь, или утративших документы, по которым они въезжали в Республику Беларусь по правилам приграничного движения».

Заключение

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

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.

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).