

КРИМИНАЛИСТИКА, УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 325:343.343.6

РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ МИГРАЦИЮ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЕЕ НЕЛЕГАЛЬНЫМ ФОРМАМ

канд. юрид. наук, доц. **О.И. БАХУР**
(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)

Рассматривается история становления современной системы законодательства, регулирующего миграцию населения в Республике Беларусь, а также борьбу с незаконной миграцией, вопросы депортации, высылки и реадмиссии. С позиции комплексного подхода анализируется правовая регламентация различных видов миграции населения. Обращается внимание на позитивные тенденции в белорусском законодательстве, степень имплементации норм международного права. Особое внимание уделяется нормативным правовым актам, определяющим процедуру предоставления убежища и статуса беженца.

Введение. В начале 90-х годов XX века после распада Советского Союза Республика Беларусь столкнулась с проблемой регулирования миграции населения. Становление белорусского законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере миграции населения, а также предоставления убежища в Республике Беларусь, происходило на фоне значительных социально-экономических и политических изменений. Беларусь как суверенное государство столкнулась с рядом сложных проблем, обусловленных значительной активизацией миграционных процессов, стала страной как принимающей мигрантов, так и страной их происхождения. При этом необходимо отметить, что у Республики Беларусь не было никакого опыта в области правового регулирования международной трудовой миграции населения. С одной стороны, развитие законодательства Беларуси в указанной сфере происходило с учетом норм международного законодательства; с другой – белорусское законодательство восприняло многие положения нормативных правовых актов бывшего СССР, со всеми их недостатками и достоинствами. Важным является то обстоятельство, что в период становления суверенного государства Республика Беларусь присоединилась к Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 года и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 года.

Основная часть. Процесс формирования национального законодательства, в том числе и миграционного, по сути, начался после объявления независимости Республики Беларусь принятием Декларации о государственном суверенитете Белорусской ССР 27 июля 1990 года, когда после распада СССР и вследствие демократизации общественной жизни, открытия границ страна оказалась один на один с массовыми перемещениями населения, постепенно начав входить в общемировое миграционное обращение. Первым правовым документом миграционного законодательства стал принятый в октябре 1991 года Закон «О гражданстве Республики Беларусь», который определил правовые основы государственного регулирования в области гражданства и регламентировал основания и порядок приобретения, сохранения и прекращения гражданства Беларуси, установил компетенцию государственных органов, а также права и обязанности граждан Республики Беларусь в указанной области. Данный закон претерпел семь редакций, а в 2002 году утратил силу в связи с принятием Закона «О гражданстве Республики Беларусь» [1]. Согласно этому закону иностранными гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства, а лицами без гражданства признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Второго июня 1993 года был принят Закон № 2335-ХІІ Республики Беларуси «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» [2]. Данным законом было гарантировано обеспечение права гражданина Республики Беларусь свободно покидать 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 интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Отметим, что 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» [3]. Прогрессивным изменением является то, что в данной редакции содержится указание на невозможность ограничения права гражданина на въезд в Республику Беларусь.

Развивалась и система государственных органов, реализующих миграционную политику государства. Формирование этой системы началось с созданием в июне 1992 года Государственной миграционной службы при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь (с 1997 г. по ноябрь 2001 г. – Комитет по миграции при Министерстве труда, а с декабря 2001 года по декабрь 2003 – Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты). На данную службу возлагались функции разработки и обеспечения реализации государственной политики в сфере миграции и формирования миграционного законодательства [4, с. 61]. В 1997 году с целью координации деятельности органов государственного управления в области миграции была создана Межведомственная комиссия по вопросам миграции при Совете Министров Республики Беларусь. С декабря 2003 года вопросы регулирования миграционных процессов на территории Республики Беларусь были переданы в ведение МВД Беларуси. Указом Президента Республики Беларусь № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» 30 декабря 2003 года на базе департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции, был образован Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Созданный Департамент призван оперативно и качественно осуществлять управление миграционными процессами, обеспечивать четкую координацию других органов и ведомств по вопросам регулирования миграции.

Порядок въезда и выезда иностранцев урегулирован следующими нормативно-правовыми актами. Закон Республики Беларусь № 224-З «Об иммиграции» [5] был принят в 1998 году. 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 возникновению трудностей межведомственного взаимодействия. В настоящее время Визовые правила регулируются Постановлением Совета Министров от 15.07.2010 № 1065 [6]. 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 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 Беларуси или России, а также лицах, въезд которых на территорию договаривающихся сторон был нежелателен.

Логическим продолжением формирования миграционного законодательства стало принятие в ноябре 1992 года Закона «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» (новая редакция от 07.05.2007). Затем в июне 1993 года был принят Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», который регламентировал права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы). Был определен и порядок въезда иностранцев в Беларусь и выезда из неё. Закон урегулировал иные правоотношения, связанные с пребыванием иностранцев в Беларуси. 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 года № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [7]. С принятием Закона № 105-З 2010 года 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 Беларуси. 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, посто-

янное проживание. Эти режимы были введены лишь в феврале 2006 года, с внесением соответствующих изменений в Закон № 2339-ХП 1993 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». До этого момента законодательством определялось лишь два режима пребывания иностранцев в республике: 1) временное пребывание (до 90 суток); 2) постоянное проживание.

С позитивной стороны отметим то, что Закон № 105-3 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 Республика Беларусь ввела аналогичный порядок для граждан России только в 2008 году. Важнейшим направлением миграционной политики является управление трудовой миграцией. Законом Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» 1998 года № 169-3 [8] 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 № 225-3 «О внешней трудовой миграции» от 2010 года [9]. Указанный Закон № 225-3 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 деятельность в Республике Беларусь. Также Законом № 225-3 определены основные принципы осуществления внешней трудовой миграции населения (ст. 4), регламентировано государственное регулирование и управление в области внешней трудовой миграции (гл. 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.

Белорусское государство всегда уделяло пристальное внимание проблемам беженцев и предоставления убежища. С 1990 года в страну начали в массовом порядке прибывать беженцы с других территорий СССР. Однако работа с ними по предоставлению соответствующего статуса не велась до 1997 года. Только в 1995 году был принят Закон Республики Беларусь № 3605-ХП «О беженцах» [10]. 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 года «О статусе беженцев» [11, с. 31; 12, с. 19]. В связи с этим в данный Закон неоднократно вносились изменения и дополнения. Вместе с тем сохранялась достаточно узкая трактовка некоторыми нормами Закона № 3605-ХП аналогичных положений Конвенции. 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 года № 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 № 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. 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 № 354-3 (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной

защиты в Республике Беларусь» [13]; Закона Республики Беларусь № 105-З от 4 января 2010 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [14]; иных нормативных правовых актов Республики Беларусь; международных договоров Республики Беларусь [15]. Закон № 354-З 2008 года представляется 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. Кроме того, 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. Законом № 354-З не регламентируется срок, на который иностранец может быть признан беженцем. Закон впервые вводит различия трех категорий иностранцев по правовому статусу: иностранцы, которым предоставлен статус беженца; иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита; 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 Закону № 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 статье 19 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. Статьей 47 («Воссоединение семьи») Закона № 354-З определено, что членам семьи иностранца, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, также предоставляется статус беженца или дополнительная защита, согласно принципу единства семьи.

Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХІІ (ред. от 17.11.2004) предусматривает, что Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. 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 2006 года № 204 «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» (далее – Положение) [16] и Законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [7]. 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.

Заметим, что белорусское законодательство отличает термины «статус беженца» и «убежище», хотя эти различия не являются значительными. Например, разнятся основания предоставления убежища (согласно Указу Президента № 204, п. 2) и статуса беженца. Так, для предоставления убежища необходимо установле-

ние одного из трех оснований – опасение преследований за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. А предоставление статуса беженца возможно как при наличии любого из указанных 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 (ст. 18 Закона № 354-З). Кроме того, иностранец, которому предоставлен статус беженца, наделяется в Беларуси более широкими правами, нежели иностранец, которому предоставлено убежище (ст. 19 Закона № 354-З). Еще одно отличие между убежищем и статусом беженца заключается в порядке рассмотрения ходатайств (заявлений) и принятия соответствующего решения. Как уже было сказано, убежище предоставляется Президентом Беларуси, а решение о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Беларуси (ст. 10, 14, 43 Закона № 354-З).

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 все еще является 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. Отметим также, что трудности реализации законодательства о беженцах в основном связаны: 1) с проведением процедуры идентификации личности иностранцев, претендующих на статус беженца; 2) решением вопросов регистрации (прописки) и социальной интеграции лиц, признанных беженцами; 3) нежелательным сосредоточением основной массы беженцев в г. Минске и его окрестностях.

Особую остроту продолжает сохранять проблема незаконной миграции. Особенности географического расположения Республики Беларусь (на путях следования Восток – Запад (страны ЕС)), открытость восточных границ (с Российской Федерацией) определяют особенности незаконных проявлений в сфере миграции населения [17, с. 19]. 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 [20, с. 357]. Еще одно популярное направление следования незаконных мигрантов – 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. 371² 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 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. 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 Беларуси.

Кроме Уголовного кодекса ответственность за противоправные деяния в сфере миграции населения предусмотрена и Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях 21 апреля 2003 года № 194-З (ст. 23.29, 23.55). Статья 23.29 Кодекса 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 «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь» предусматривает административную ответственность за нарушение Правил пребывания на территории Республики Беларусь и транзитного проезда через ее территорию. Кроме того правовую основу противодействия незаконной миграции в Республике Беларусь определяет Указ Президента Республики Беларусь от 2 октября 2010 года № 518 «О государственной программе противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанным с ними противоправным деяниям на 2011 – 2013 годы».

Обеспечение национальной безопасности, эффективное противодействие незаконной миграции связаны с реализацией процедур депортации, высылки, реадмиссии. Закон № 105-З устанавливает правовые основания депортации и высылки из страны иностранцев (гл. 5 «Депортация. Высылка» (ст. 64 – 70) Закона № 105-З). Согласно статье 6.2. «Виды административных взысканий» Кодекса об административных правонарушениях 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, 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 № 105-3). 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: № 333 (конкретизирует порядок проведения депортации иностранцев из Республики Беларусь, определяет компетенцию субъектов депортации) [19]; № 146 (конкретизирует порядок проведения высылки иностранцев из страны, определяет компетенцию субъектов высылки) [20]. Кроме того, Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1592 предусматривается создание мест для временного содержания иностранцев, подлежащих депортации [21]. 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 узковедомственных 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».

Заключение. В настоящее время в Республике Беларусь сформировано миграционное законодательство, которое позволяет эффективно регулировать миграционные потоки и контролировать пребывание иностранцев в стране. Создана правовая система, обеспечивающая защиту прав беженцев, и лиц, ищущих убежище. При этом соблюдены все международно-правовые стандарты. Отметим, что ощутимое значение для формирования системы миграционного законодательства и государственной миграционной политики 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. 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. 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, учитывая географическое расположение 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).

ЛИТЕРАТУРА

1. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 1 авг. 2002 г., № 136-3 // Звезда. – 07.08.2002. – № 186 – 187.
2. О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 2 июня 1993 г., № 2335-ХІІ (ред. от 11.07.2007) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1993. – № 22. – Ст. 274.
3. О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 2 сент. 2009 г., № 49-3 (ред. от 29.12.2009) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
4. Кремко, Е.Е. Формирование, развитие и практика применения законодательства Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции / Е.Е. Кремко // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь. – Минск: НИИ труда, 2002. – С. 79 – 65.
5. Об иммиграции: Закон Респ. Беларусь, 29 дек. 1998 г., № 224-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.

6. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июля 2010 г., № 1065 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 186. – 5/32226.
7. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
8. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь, 17 июня 1998 г., № 169-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
9. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 225-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
10. О беженцах: Закон Респ. Беларусь, 22 фев. 1995 г., № 3605-ХП (ред. от 10.01.2006) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
11. Комаровская, Г.Г. Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания в Республике Беларусь. Вопросы депортации: практ. пособие / Г.Г. Комаровская, Н.И. Макарович, А.В. Селиванов. – Минск: Тесей, 2003. – 64 с.
12. Васильева, Л.А. Институт убежища в Республике Беларусь: теоретико-правовой аспект / Л.А. Васильева // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2001. – № 4. – С. 18 – 20.
13. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-3 (ред. 03.07.2011) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
14. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
15. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев Закон Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 мая 2001 г., № 10-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
16. 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: Указ Президента Респ. Беларусь, 05 апр. 2006 г., № 204 (ред. 13.08.2010) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр. – Минск, 2012.
17. Ванян, А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией / А.Б. Ванян, С.В. Соколов // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. ст.; Центр изуч. проблем этнич. меньшинств, беженцев и вынужд. переселенцев; под науч. ред. А.А. Стрельникова. – Ростов н/Д, 2004. – С. 18 – 48.
18. Шпак, А.С. Незаконная миграция – угроза безопасности Беларуси и России. Некоторые аспекты правового регулирования незаконной миграции в Республике Беларусь / А.С. Шпак // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы междунар. конф., Минск, 27 – 28 нояб. 2003 г.; Аналит. центр НАН Беларуси; редкол.: А.М. Баньковский [и др.]. – Минск, 2004. – С. 355 – 362.
19. Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 марта 2007 г., № 333 (ред. от 09.07.2010) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 69. – 5/24894.
20. 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: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 фев. 2006 г., № 146 (ред. от 09.07.2010) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 24. – 5/17224.
21. О порядке создания мест для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 окт. 1999 г., № 1592 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 82. – 5/1835.

Поступила 12.03.2012

THE DEVELOPMENT OF LEGAL ACTS GOVERNING THE MIGRATION OF THE POPULATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND FIGHTING AGAINST ITS ILLEGAL FORMS

O. BAKHUR

The article deals with the history of the formation of the modern system of legislation regulating the migration of population in Belarus, as well as fighting against irregular migration, issues of deportation, expulsion and readmission. The author analyzes legal regulation of various types of migration from position of an integrated approach. The paper draws attention to the positive trends in the Belarusian legislation, to the degree of implementation of the norms of international law. Particular attention is paid to the normative legal acts determining the procedure of granting asylum and refugee status.