

# ЛЕГАЛИЗАЦИЯ МИГРАНТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Лариса Васильева, Михаил Станкевич

Современный мир все больше проникается осознанием важной роли международной миграции и ее позитивного вклада в развитии как «принимающих», так и «отдающих» стран. В то же время для большинства государств, принимающих значительное количество мигрантов, становятся все более актуальными вопросы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью и нарушением национального миграционного законодательства. Для эффективного противодействия этим явлениям разрабатываются и применяются разнообразные меры, направленные, с одной стороны, на ужесточение миграционного режима в стране назначения и совершенствование средств пограничного контроля, а с другой — на усиление информационной работы с мигрантами, уже находящимися на территории принимающего государства, и потенциальными мигрантами, а также на развитие интеграционных программ.

Особое место в ряду таких мер занимают специальные программы по легализации (амнистии) иммигрантов, подразумевающие прежде всего обеспечение для иностранных граждан, незаконно находящихся в стране, возможности получения легального статуса без применения к ним санкций за предыдущее нарушение миграционного законодательства.

Авторами данной статьи ставилась цель привлечь внимание ученых, специалистов, практиков к обсуждению проблемы обеспечения для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Республику Беларусь после распада СССР и находящихся в неопределенном правовом положении, возможности получения легального статуса.

Решение данной проблемы напрямую отражает цель Государственной миграционной программы — содействие устойчивому социально-экономическому развитию Республики Беларусь в свете управления миграционными процессами, укрепление государственной безопасности и создание условий для реализации прав мигрантов [8].

Авторы проанализировали положения ряда нормативных правовых актов, в том числе Государственной миграционной программы на 2006—2010 годы, законов Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» [9], «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» [11], «О правовом положении иностранных граждан

и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [12] и некоторых других. Отдельных публикаций по проблематике в рамках обсуждаемой темы в белорусских изданиях нет. В статье использованы источники, касающиеся общих вопросов регулирования незаконной миграции. Свои предложения авторы обосновывали ссылками на результаты собственных исследований [1—3], работы западноевропейских специалистов [15], в том числе выполненные группой европейских ученых под руководством профессора Ф. де Брюйкера [16; 17].

Европейскими исследователями были проанализированы результаты программ по миграционной амнистии, проведенных в 8 странах Европейского союза и США; сформулированы основные подходы, а также проблемы, с которыми столкнулись правительства этих стран и которые необходимо учитывать другим государствам, планирующим такие акции.

Распад Советского Союза существенно повлиял на изменение тенденций перемещения его граждан. Резко сократились объемы экономических, родственных и учебных миграций, возросли потоки, вызванные стрессовыми ситуациями: во-первых, репатриантов; во-вторых, беженцев. Значительную долю среди незаконных перемещений населения занимают экономические мигранты — лица, прибывающие в страну с целью поиска заработка. Эта проблема характерна практически для всех стран Содружества Независимых Государств. Однако крупных исследований с целью подготовки к проведению масштабных миграционных амнистий, в странах Содружества за исключением Российской Федерации не проводилось [5; 6; 13].

В 2006 г. Федеральная миграционная служба Российской Федерации решила провести такую широкомасштабную акцию. В связи с этим были подготовлены проектные предложения для внесения в действующие федеральные законы. Это решение широко обсуждалось в деловых кругах, в средствах массовой информации, среди ученых, специалистов (см., напр.: <http://www.demoscope.ru>).

С начала 1990-х гг. неконтролируемые миграционные процессы затронули и Республику Беларусь. В 1992 г. при попытке незаконного пересечения Государственной границы было задержано 489 человек, в 1996 г. — почти 5000. В 2004 г. выявлено 126 организованных групп незаконных мигрантов численностью 1044 человека [7, с. 35]. Затем наблюдается снижение этих показателей. Уже

*Авторы:*

**Васильева Лариса Александровна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного экономического права факультета права Белорусского государственного экономического университета  
**Станкевич Михаил Тадеушевич** — курсант Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, победитель конкурса студенческих работ по вопросам беженцев, миграции, безгражданства и толерантности

*Рецензенты:*

**Астапенко Владимир Аркадьевич** — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного частного и европейского права факультета международных отношений Белорусского государственного университета  
**Постникова Алла Анатольевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности и управления органами внутренних дел Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

в 2005 г. было выявлено 53 таких группы численностью 302 человека [14]. В настоящее время эта тенденция сохраняется.

Мигранты, не имеющие возможности получить разрешение на постоянное жительство из-за отсутствия необходимых документов или неисполненных миграционных формальностей, вынуждены скрывать свое положение. Проведенные нами исследования показывают, что в Республике Беларусь в настоящее время возникла проблема урегулирования статуса значительного количества незаконных мигрантов, одним из способов решения которой может стать проведение государственной программы иммиграционной амнистии.

В «узком» смысле термин «легализация» означает переход на легальное положение [10, с. 321]. В широком смысле легализация — это разновидность иммиграционной политики, называемая также гражданской амнистией, нормализацией, которая представляет собой предоставление государством вида на жительство лицу с иностранным гражданством или без гражданства, незаконно проживающему на его территории. Ключевой элемент этого определения заключается в том факте, что право жительства предоставляется, когда иностранец уже незаконно находится на территории данного государства, и именно это характеризует фактическую ситуацию, которая должна быть легализована [15, с. 23]. В большинстве государств незаконными мигрантами (также называемыми недокументированными, незарегистрированными, или нелегальными) считаются лица, въехавшие в страну легально, но позже утратившие законный статус (студенты, временные рабочие, лица, которым отказано в убежище, туристы), или лица, попавшие в страну нелегально, путем тайного пересечения границы или с помощью поддельных документов. В любом случае незаконные мигранты не имеют юридического права проживать в том государстве, куда они приехали.

В 1983 г. Международная организация труда (МОТ) обсуждала вопрос об успешности проведения программ по амнистии на встрече с множеством экспертов, предложивших обратиться к опыту нескольких стран. Резюмируя основные результаты исследований МОТ, профессор Р. Бонинг первым из ученых выделил три основных типа незаконного статуса:

- институциональный нелегальный статус, т. е. нелегальное положение иностранца, сложившееся вследствие недостаточного количества четких правил въезда и пребывания рабочего либо возможности неоднозначного толкования законов, или неэффективности иммиграционных служб. (В качестве примера близкого к такому типу статуса можно привести ситуацию с проживающими в странах СНГ (бывших республиках СССР) лицами, которые после обретения этими республиками независимости внезапно оказались в числе нарушителей из-за изменения политической ситуации в стране своего пребывания);

- нелегальность по отношению к установленному закону, когда иностранные граждане нарушают наложенные на них ограничения, что противоречит принятому международному праву. Примером этой ситуации может быть въезд в

страну членов семей легальных иммигрантов, которые нарушили ограничения на воссоединение семьи;

- полная нелегальность, являющаяся очевидной формой нелегального пребывания на территории страны, когда въехавшие индивиды нарушают государственные законы и правила [15, с. 13–14].

В процессе разработки стратегии амнистии должны быть приняты во внимание все три типа незаконного пребывания, поскольку заинтересованность сторон в совместной работе зависит от обстоятельств, создавших эту проблему. В целом для процесса миграционной амнистии основное значение имеют следующие аспекты:

- направленность акции должна иметь рекламную широкую поддержку государства, обеспечивать всю необходимую информацию;

- минимальный приемлемый уровень соответствия требованиям должен быть установлен таким образом, чтобы не спровоцировать возможный приток незаконных мигрантов в страну;

- положения о допустимости гражданской амнистии должны основываться на принципе равноправия и гарантировать получение статуса;

- преимущества такой программы должны быть очевидны незаконным мигрантам.

Большинство миграционных программ отнесены к одной из двух категорий: фактическим или «одноразовым». Фактические программы автоматически предоставляют право на постоянное проживание мигрантам, прожившим в стране определенное число лет, и проводятся периодически. Например, незарегистрированные мигранты в Великобритании могут получить право на постоянное проживание, если смогут доказать свое непрерывное пребывание в стране в течение 14 лет.

Подобные фактические программы, однако, менее распространены, чем так называемые «одноразовые» акции легализации, касающиеся ограниченного количества мигрантов, к проживанию и трудоустройству которых предъявляются определенные требования. Кроме того, срок действия таких акций ограничен. Начиная с 1980 г. США и восемь стран Европейского союза провели 22 «одноразовые» программы.

В разных странах существуют различные мнения о назначении описываемых акций: от установления временного правового статуса до предоставления права на постоянное проживание в стране.

Страны, в которых незаконная иммиграция активно растет, вынуждены внедрять подобные программы для поддержания правопорядка, ограничения чрезмерной эксплуатации иностранных рабочих и предотвращения образования двойственного рынка труда. Терпимое отношение к любой форме незаконных действий, таких как нелегальное пребывание или работа в стране большого числа иностранцев, ослабляет способность государства обеспечивать верховенство закона и в других сферах жизни, поскольку всегда могут быть представлены серьезные доводы и за депортацию нелегалов, и за предоставление им легального статуса.

В то же время, по мнению европейских ученых, государству следует избегать повторения программ такого характера, чтобы у потенциальных иммигрантов не создавалось впечатление о легкости нелегального проникновения в страну

и последующей легализации по сравнению с подачей заявления официальным путем и ожидания его рассмотрения иммиграционными службами. Таким образом, нелегальные иммигранты всегда оказывались бы в более выгодном положении по сравнению с теми, кто ждет разрешения и соблюдает закон. Именно по этой причине такие страны, как Великобритания и Швейцария, отказались от повторения программ легализации [17].

В статье 2 Конституции Республики Беларусь в качестве высшей ценности и цели общества и государства провозглашено обеспечение прав и свобод человека. Право на свободу передвижения и выбора местожительства принадлежит к естественным правам и свободам человека и не зависит от его правового статуса. Гарантировано, что «иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами» (ст. 11) [4, с. 6].

Закон, регулирующий правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, претерпел две редакции [12]. В последней из них инкорпорированы отдельные нормы международного законодательства, а также учтены изменения законодательных актов зарубежных стран, принятые в связи с событиями в мировом сообществе после террористических актов в США в 2001 г. и усилением контроля над режимом пребывания иностранцев.

В дополнение к двум ранее определенным режимам постоянного (при наличии вида на жительство) либо временного (до одного года) проживания данный Закон предусматривает третий режим пребывания иностранцев — временное пребывание на территории страны (до 90 дней в году). Законодательно закреплены основные права и обязанности иностранцев, находящихся на территории нашей страны. Определяется и порядок въезда, выезда, транзитного проезда через территорию Республики Беларусь, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В статье 1 Закона разъясняется значение ряда терминов. Однако значения таких важных терминов, как «незаконная миграция», «незаконный мигрант», «нелегальный мигрант», до сих пор не закреплены на законодательном уровне.

Общий анализ законодательства показывает, что миграционные режимы категорично определяют основания и порядок получения разрешений на проживание.

На территории нашей страны проблемы незаконной миграции более всего обусловлены прибытием мигрантов из Российской Федерации и других стран — членов СНГ, которые не смогли по независящим от них обстоятельствам выполнить все миграционные требования в стране выезда (здесь необходимо иметь в виду также пробелы в законодательстве) и не имеют возможности представить необходимые для проживания в Беларуси документы, перечень которых периодически изменялся.

Эти обстоятельства связаны с формирующимися системами миграционного законодательства в странах выезда, а также с образованием новых

административных структур, регулирующих миграционные процессы. В такой ситуации объективно существуют пробелы, недоработки в законодательстве, возможна несогласованность действий органов государственной власти. Межгосударственные отношения в сфере миграции находятся в процессе становления, что также негативно влияет на качество их регулирования.

По нашему мнению, сложившаяся негативная ситуация с незаконным проживанием мигрантов в нашей стране во многом связана с отсутствием надлежащего взаимодействия, большей частью в вопросах информационного обмена о миграционных требованиях, между странами, образовавшимися в результате распада СССР.

Последние изменения в миграционном законодательстве, когда предусматривающие предъявление регистрации миграционной карты, не оставили никаких шансов для ранее прибывших граждан узаконить свое проживание. Однако государство не может лишать лиц, находящихся на его территории, сферы социально-правовой защиты и социального контроля. В связи с этим возникает реальная необходимость проведения программы миграционной амнистии. Однако проведение такого мероприятия — процесс сложный, требующий масштабной подготовки.

Первые шаги в этом направлении могут быть следующими.

1. Усилия белорусского государства по урегулированию пребывания незаконных мигрантов в отличие от европейских программ должны быть направлены не на одну характерную группу (к примеру, трудовые мигранты), а в целом на иммиграционный срез по временному периоду, например 10 лет — с 1996 г. по ноябрь 2006 г. (с ноября 2006 г. введена в действие миграционная карта).

2. Первоначальной целью государственных мер должна стать работа по определению количества проживающих на территории страны недокументированных иностранцев из стран Содружества Независимых Государств и Прибалтийских государств.

3. Подсчет таких мигрантов можно провести во время переписи населения Республики Беларусь, намеченной на 2009 г. Важный момент, который нужно учесть на этом этапе, — предварительное закрепление в законодательстве гарантий того, что иностранцы, заявившие о себе в процессе данной акции, не будут привлечены ни к уголовной, ни к административной ответственности за незаконное пребывание в Беларуси.

Предварительный подсчет лиц, незаконно проживающих в стране, можно предусмотреть с определением их качественного состава, что, в свою очередь, позволит ускорить интеграционные процессы.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что проведение программы миграционной амнистии для иностранных граждан и лиц без гражданства, длительное время незаконно проживающих на территории нашей страны, — реально существующая необходимость. Это позволит в целом скорректировать дальнейшую стратегию государства не только в сфере миграции, но и в других сферах общественной жизни.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева, Л. А. Безгражданство в Беларуси: социологический портрет // Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2002. № 2. С. 28–30.
2. Васильева, Л. А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Теоретико-правовые и организационные аспекты Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2000.
3. Васильева, Л. А. Незаконная миграция в современной Беларуси: проблемы уголовной ответственности / Л. А. Васильева, О. И. Бахур // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2005. № 1. С. 13–17.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.). Минск: Амалфея, 2007.
5. Миграции в трансформирующемся обществе. М.: Комплекс-Прогресс, 2000.
6. Миграционная ситуация в странах СНГ / под ред. Ж. А. Зайончковской. М.: Комплекс-Прогресс, 1999.
7. Обзорная встреча на высоком уровне: материалы конф., Седерчэпинг, 12–13 мая 2005 г. Киев, 2005.
8. О Государственной миграционной программе на 2006–2010 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 8 дек. 2005 г. № 1403 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
9. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 1 авг. 2002 г. № 163-З [Электронный ресурс] // Там же.
10. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Ю. Ю. Шведова. М.: Азбуковник, 2001.
11. О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 2 июня 1993 г. № 2335-ХП [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
12. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 г. № 2339-ХП [Электронный ресурс] // Там же.
13. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: Междунар. бюро труда, 2006.
14. Репатриация, депортация, идентификация // На страже. 2006. 7 июля.
15. Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт: сб. ст. / под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой; Междунар. организация по миграции: Бюро МОМ в России; Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. М.: Пилот, 2006.
16. Стратегии управления миграцией. Париж: Европейский комитет по миграции, 2003.
17. De Bruycker, P. Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study / P. de Bruycker, J. Aраp, C. Schmitter [Electronic resource] // Cross-Border Cooperation/Söderköping Process. Mode of access: <<http://soderkoping.org.ua/page66.html>>. Date of access: 20.05.2007.

### **«Легализация мигрантов в Республике Беларусь: отдельные аспекты» (Лариса Васильева, Михаил Станкевич)**

*В статье обсуждаются перспективы проведения миграционной амнистии в Республике Беларусь в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в страну после распада Советского Союза. На основе результатов научных исследований, в том числе проведенных экспертами стран Западной Европы, обосновывается необходимость такой акции и предлагается ряд конкретных мер.*

*1. Усилия государства по урегулированию пребывания незаконных мигрантов должны быть направлены не на одну характерную группу (к примеру, трудовых мигрантов), а в целом на иммиграционный срез по временному периоду, например с 1996 г. по ноябрь 2006 г. (с ноября 2006 г. введена в действие миграционная карта).*

*2. Первоначальной целью государственных мер должна стать работа по определению (возможно, приблизительного) количества проживающих на территории страны недокументированных иностранцев из стран Содружества Независимых Государств и Прибалтийских государств.*

*3. Подсчет таких мигрантов можно провести во время переписи населения Республики Беларусь, намеченной на 2009 г. Важный момент, который нужно учесть на этом этапе, – предварительное закрепление в законодательстве гарантий того, что иностранцы, заявившие о себе в процессе данной акции, не будут привлечены ни к уголовной, ни к административной ответственности за незаконное пребывание в Беларуси.*

### **«Legalization of Migrants in the Republic of Belarus: Some Aspects» (Larisa Vasilieva, Mikhail Stankevich)**

*The article discusses the prospects of migration amnesty in the Republic of Belarus for foreign citizens and stateless persons who arrived after the USSR disintegration. The authors ground their opinions on the basis of academic research, including the studies of Western European experts, and suggest a number of specific measures:*

*1. The efforts of the state to regulate the issues concerning illegal migrants residence should be directed not only at one specific group (e. g. labour migrants) but at migrants in general with regard to certain time period (e. g. till November 2006, when the migration card came into force).*

2. Priority should be given to the work on fixing (possibly, an approximate) the number of non-documented migrants from the CIS member-states and the Baltic states currently living in Belarus.

3. These migrants count can be carried out during the population census in the Republic Belarus, planned for 2009. In the authors' opinion it is important at this stage to fix in law the guarantees for the foreigners, who would declare themselves during the census, for them not to be sued for illegal residence in Belarus.