

УДК 342.4:314.7



© Людмила Левская

доцент кафедры уголовного права  
и уголовного процесса

Могилевского государственного  
университета им. А. А. Кулешова,  
кандидат исторических наук, доцент  
(Беларусь)

© Ludmila Levskaya

Associate professor of the Department  
of Criminal law and Criminal procedure  
of Mogilev state university named  
after A. A. Kuleshov,  
PhD in History, Associate professor  
(Belarus)

e-mail: pravomsh@yandex.by

## РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И АКТИВИЗАЦИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

*В статье отражено развитие в современных условиях законодательства Республики Беларусь о вынужденной миграции, акцентируется внимание на некоторых факторах, под влиянием которых были приняты анализируемые в данной работе новеллы, подчеркивается соответствие норм национального права в сфере предоставления убежища общепринятым международным стандартам.*

Одним из признаков государственного суверенитета является наличие возможности предоставления убежища лицам, преследуемым в других странах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. После распада СССР, став суверенным государством, Беларусь закрепила это право на конституционном уровне [1, ст. 12]. А в феврале 1995 г. впервые принимается специальный Закон «О беженцах», заложивший основу правового регулирования миграционных процессов в Республике Беларусь. Последующие преобразования системы национально-правовой защиты беженцев были направлены на ее дальнейшее совершенствование с учетом международных стандартов и правоприменительной практики.

В апреле 2006 г. Указом Президента Республики Беларусь утверждается Положение о предоставлении убежища, его утрате и лишении, а также иных вопросах пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства. В том же году началась разработка нового законопроекта, регулирующего отношения по поводу вынужденной миграции. В нем наряду со «статусом беженца» появились два новых понятия: «дополнительная защита» и «временная защита». Вводя их, законодатель принимал во внимание возможность значительного увеличения притока мигрантов в нашу страну. Данный закон был принят в июне 2008 г. и через год вступил в силу. Впоследствии он получил высокую оценку зарубежных экспертов, а государствами — членами ОДКБ законодательство Республики Беларусь и практический механизм его реализации были признаны наиболее прогрессивными в сфере предоставления убежища. Тем не менее в Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» в дальнейшем неоднократно вносились изменения и дополнения.

Итогом многолетнего развития законодательства о вынужденной миграции стало принятие 20 июля 2016 г. единого нормативного правового акта, включающего все виды защиты, в том числе и убежище. В нем определены основания, сроки и порядок предоставления убежища; внесены соответствующие дополнения в полномочия Президента и государственных органов Республики Беларусь; прописаны права и обязанности иностранцев, получивших убежище, которые схожи с правами и обязанностями беженцев; указаны основания утраты и лишения убежища, а также предусмотрен порядок принятия данных решений и т. д. Усовершенствована была и процедура предоставления других форм защиты, содержащихся еще в прежней редакции названного Закона.

Необходимо отметить, что ряд новелл в законодательстве появился под влиянием изменившейся в последние годы миграционной ситуации в нашей стране, связанной с активизацией процессов вынужденной миграции, которая обусловлена усложнившейся обстановкой в мире. Об увеличении количества нуждающихся в защите лиц, прибывших в Республику Беларусь, свидетельствуют следующие данные: если в 2013 г. к рассмотрению было принято всего 208 ходатайств о защите, то в 2014 г. — уже 868, а в 2015 г. — 1246. Причем, как свидетельствует практика, наиболее значимый приток вынужденных мигрантов происходит из сопредельных государств в случае возникновения там политического кризиса, обострения национальных и религиозных конфликтов или ведения на их территории военных действий. Так, напряженная ситуация в Украине привела к тому, что на протяжении нескольких лет основную часть иностранцев, об-

ратившихся с ходатайством о защите в уполномоченные органы Беларуси, составляли жители украинского государства (в 2014 г. — 76,4; в 2015 г. — 78,5; в 2016 г. — 80,8 %). В то же время лишь некоторое улучшение положения в Украине в 2016 г. (чему, в частности, способствовали минские соглашения) сразу же привело к сокращению в Республике Беларусь общей численности ходатайствующих о защите иностранцев с 1246 до 788 человек [2; 3].

Конечно, количество беженцев в Беларуси не столь велико, чтобы породить серьезные проблемы, с которыми столкнулись многие страны в условиях миграционного кризиса. Однако достоинством белорусского законодательства является именно то, что в нем заранее предусмотрены меры, направленные на сохранение стабильной, контролируемой и управляемой миграционной обстановки в случае существенного возрастания потока вынужденных мигрантов. В частности, как указывалось выше, еще в 2008 г. законодателем предусмотрительно был введен институт временной защиты. Она, в соответствии с новой формулировкой, предоставляется «иностранцам, индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите которых невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в отношении которых существует необходимость решения вопроса об их допуске в Республику Беларусь и пребывании в Республике Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца и дополнительной защиты» [4, ст. 28].

В 2016 г. уточняются и некоторые полномочия государственных органов в данной сфере. Так, на Совет Министров возлагается обязанность определения места поселения и порядка передвижения по территории Республики Беларусь иностранцев, которым предоставлена временная защита [2, ст. 9]. МВД должно ежегодно устанавливать распределительные квоты регистрации ходатайств, т. е. указывать подразделениям по гражданству и миграции ГУВД Минского городского исполнительного комитета, УВД областных исполнительных комитетов предельную норму приема иностранцев, ходатайствующих о защите [4, ст. 2, 10]. Министерство внутренних дел устанавливает также (по согласованию с заинтересованными государственными органами) порядок организации работы по осуществлению обязательной государственной дактилоскопической регистрации и обязательного медицинского освидетельствования иностранцев, которым предоставлена временная защита, а при отсутствии у них документов для выезда за границу (либо предъявлении подложных или поддельных документов) — по проведению идентификации личности [4, ст. 10]. В Законе «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — Закон) содержится и ряд других норм, направленных на то, чтобы и при условии массового притока мигрантов

можно было бы четко организовать работу по приему, размещению иностранцев, оперативному рассмотрению их ходатайств о защите и принятию компетентных решений.

Статус беженца, дополнительную защиту или убежище приобретает не только иностранец, имеющий для этого соответствующие основания, но и члены его семьи, что соответствует общепринятым международным принципам. Право на воссоединение семьи было закреплено еще на этапе становления белорусской системы национально-правовой защиты беженцев. В новой редакции Закона дается лишь уточнение понятия «члены семьи». К ним теперь обоснованно стали приравнивать при соблюдении соответствующих условий наряду с родными детьми и родителями иностранца, получившего защиту, его усыновленных (удочеренных) детей и усыновителей (удочерителей). Вместе с тем из числа членов семьи исключаются дети младше 18 лет, которые приобрели дееспособность в полном объеме [4, ст. 2, 57].

Придерживаясь положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., Республика Беларусь гарантирует нуждающимся в защите иностранцам и другим основным права, соответствующие требованиям международного права. Они закреплены в Конституции и иных нормативных правовых актах. В то же время чтобы данные правовые нормы реально действовали, создается и совершенствуется механизм их реализации. В свою очередь, правоприменительная практика способствует развитию законодательства. Так, выявление трудностей, связанных с трудоустройством мигрантов, а также потребности государства в квалифицированных специалистах способствовали разработке изменений и дополнений, внесенных в 2016 г. в перечень прав вынужденных мигрантов. В частности, в соответствии со ст. 15 статьей Закона иностранцы, не достигшие возраста 18 лет, но получившие статус беженца, дополнительную защиту или убежище либо только ходатайствующие об их предоставлении, приобрели наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь доступ не только к дошкольному, общему среднему, но и специальному образованию, что позволяет им в дальнейшем устроиться на работу в соответствии с полученной специальностью [4, ст. 15]. Взрослым беженцам и лицам, получившим убежище, Министерство труда и социальной защиты должно будет теперь оказывать содействие не только в трудоустройстве и организации профессиональной подготовки, но и в прохождении переподготовки и повышения квалификации. Для этого им необходимо в установленном порядке зарегистрироваться в качестве безработных [4, ст. 16]. Данные меры призваны способствовать не только обеспечению права на труд, свободный выбор работы, но и улучшению материального обеспечения вынужденных мигрантов, их более быстрой адаптации в белорусском обществе, а также

снижению уровня преступности, так как преступные деяния чаще совершаются людьми, ведущими праздный образ жизни или занимающимся незаконной деятельностью.

Среди новелл в сфере обязанностей следует прежде всего обратить внимание на необходимость предоставлять сведения о наличии у иностранца денежных средств на момент обращения его с ходатайством о защите или о полученных суммах в период рассмотрения этого ходатайства [4, ст. 35]. Это дает возможность с учетом данной информации дифференцированно подойти к определению объема материальной помощи, в которой реально нуждается тот или иной мигрант.

Следует также отметить, что в целях унификации законодательства срок, в течение которого иностранец, получивший статус беженца, дополнительную защиту или убежище, должен стать на учет в подразделении по гражданству и миграции по месту жительства или временного проживания, был приведен в соответствие со сроком регистрации иностранцев, определенным в Законе «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Теперь фактически он стал составлять не 3, а 5 рабочих дней. Такой же срок (вместо 7 рабочих дней) установлен для них и в случае предоставления сведений об изменении фамилии, имя, отчества, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства другого государства [5, ст. 20, 23; 4, ст. 21, 24, 27].

Помимо прав и обязанностей в Закон включены нормы, определяющие ограничения прав иностранцев, ходатайствующих о защите. В отношении их, например, может осуществляться фотографирование, проводиться звукозапись или видеосъемка собеседования, о чем они должны быть предварительно предупреждены. Данных лиц можно также задерживать в случаях, определенных законодательными актами Республики Беларусь [4, ст. 36].

Отдельно законодателем предусмотрены нормы, обусловленные участием Беларуси в борьбе с организованной преступностью, которая в условиях глобализации приобрела транснациональный характер. Поэтому при определении полномочий органов внутренних дел принимаются в расчет как обязательства Республики Беларусь в данной сфере, так и необходимость обеспечения защиты нуждающимся в ней лицам (в случае наличия для этого соответствующих веских оснований). В связи с чем подразделениям по гражданству и миграции предоставляется право принимать «ходатайства о защите иностранцев, которые задержаны либо к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста на основании решения об исполнении просьбы органа иностранного государства, компетентного принимать решения по вопросам оказания международной правовой помощи по уголовным делам ..., либо в связи с нахожде-

нием в международном розыске с целью выдачи, изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении защиты» [4, ст. 10]. Но в дальнейшем подразделения и Департамент по гражданству и миграции должны тщательно проверить сведения об обстоятельствах задержания иностранца и (или) применения к нему указанной меры пресечения [4, ст. 42]. Учитывая то, что для этого может потребоваться достаточно много времени, на подобные случаи не распространяются общепринятые сроки рассмотрения ходатайств о защите.

Вместе с тем и в сроки рассмотрения ходатайств в общем порядке в 2016 г. тоже были внесены изменения. Данный срок стал составлять три месяца со дня регистрации ходатайства для подразделения по гражданству и миграции и три месяца со дня получения ходатайства о защите, заключения по нему и материалов дела для Департамента по гражданству и миграции. «При возникновении обстоятельств, затрудняющих установление оснований для предоставления иностранцу статуса беженца или дополнительной защиты, ... срок рассмотрения ходатайства о защите может быть продлен на три месяца соответственно для подразделения по гражданству и миграции и для Департамента» [4, ст. 44]. Ранее он мог быть продлен Департаментом на 1 год [5, ст. 36]. В данный срок не включается период, на который приостанавливается это рассмотрение, а также время, затраченное на проведение необходимых экспертиз [4, ст. 44].

Законодательство Республики Беларусь отличается тем, что оно не только гарантирует защиту прав мигрантов, но и предусматривает существенные меры по обеспечению национальной безопасности и общественного порядка в нашей стране. Это особенно важно в современных условиях, когда активизировалась преступная, террористическая деятельность во всем мире. При этом следует учитывать, что нередко в этих целях используются беженцы либо члены преступных организаций пытаются проникнуть в европейские страны под их видом.

Форпостом, стоящим на защите нашего государства, являются органы пограничной службы. Они не только борются с нарушителями границы и незаконным ввозом оружия на территорию Беларуси, но и вправе принимать «ходатайства о защите иностранцев, задержанных за незаконное пересечение Государственной границы или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь», проводить проверку в целях установления их личности и (или) выяснения обстоятельств въезда в страну [4, ст. 11]. Затем они передают этих иностранцев в органы внутренних дел, осуществляющие идентификацию личности иностранных граждан или лиц без гражданства, которым предоставлена временная защита [4, ст. 10]. В свою очередь, Государственный комитет судебных экспертиз предоставляет сведения о наличии дактилоскопической информации об иностранцах, хо-

датайствующих о защите или которым предоставлена временная защита, и при необходимости проводит экспертизу в целях установления возраста лица, претендующего на получение защиты в белорусском государстве, если возникают сомнения в достижении им 18-летнего возраста [4, ст. 17].

В Законе определена также возможность выдворения иностранцев из Республики Беларусь, под которым понимается депортация, высылка и иное принудительное и контролируемое перемещение их через границу за пределы страны или контролируемый самостоятельный выезд иностранцев из Беларуси в случаях, предусмотренных белорусским законодательством и международными договорами [4, ст. 2]. Вместе с тем в соответствии с международным правом законодателем предусматриваются случаи, когда выдворение иностранцев недопустимо. Так, они не могут быть выдворены «в иностранное государство, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, вероисповедания, гражданства, национальной принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо иностранное государство, где им угрожает смертная казнь или существует угроза их жизни по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера», либо возможно применение пытки [4, ст. 5]. Наряду с другими доказательствами подтверждением факта применения насилия к иностранцу могут служить телесные повреждения, наличие которых, их степень тяжести и давность образования устанавливает Государственный комитет судебных экспертиз [4, ст. 17]. При невозможности выдворения иностранцами гражданам и лицам без гражданства предоставляется право на получение разрешения на временное или постоянное проживание в Республике Беларусь. Однако все это не распространяется на иностранцев, которые сами создают угрозу нашей национальной безопасности или осуждены за совершение особо тяжких преступлений [4, ст. 5].

В Законе предусмотрены и другие нормы, гарантирующие безопасность иностранцев, обратившихся к нам за защитой. Это, например, конфиденциальность информации о них. При этом в 2016 г. законодателем был расширен круг субъектов, которым не должны передаваться сведения о лицах, ходатайствующих о защите или получивших ее в белорусском государстве. К ним теперь относятся все без исключения государства, государственные органы, организации, иностранцы, а также международные организации и граждане Республики Беларусь, если иное не предусмотрено нашими законодательными актами или международными договорами. Получить сведения о вынужденном мигранте они могут только с его письменного согласия [4, ст. 4].

В заключение следует отметить, что в настоящее время в мире сложилась непростая ситуация, связанная с обострением международной об-

становки, разжиганием межгосударственных конфликтов, ведением локальных войн. Все это порождает лавинообразный рост численности вынужденных мигрантов. В этих условиях для ряда стран особую значимость приобретает право на международную солидарность и помощь со стороны других государств для облегчения бремени принятия беженцев, провозглашенное в Декларации о территориальном убежище, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1967 г. Вместе с тем в последнее время наметилась тенденция ограничения доступа на территорию европейских государств вынужденных мигрантов, создания различных препятствий для их приема. Одной из причин, вызвавших данные явления, стала возросшая угроза терроризма.

Белорусскому государству необходимо было своевременно и адекватно отреагировать на подобные события. Этому способствовала наша миграционная политика и национальная система предоставления убежища, основанная на общепринятой международной концепции и приведенная в соответствие с новыми реалиями. Это позволило в условиях массовой миграции принимать беженцев и гарантировать им реализацию всех прав, закрепленных в Конституции и других нормативных правовых актах. Вместе с тем законодательством Республики Беларусь предусмотрены меры, направленные на обеспечение нашей национальной безопасности и сохранение в стране стабильной, контролируемой, управляемой миграционной обстановки, не оказывающей существенного влияния на общественную, социально-политическую и криминогенную ситуацию в стране [2].

### Список основных источников

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс] : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
2. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь за 2016 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9871>. — Дата доступа: 01.02.2017.
3. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь на 01.07.2016 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9871>. — Дата доступа: 20.12.2016.
4. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2016 г., № 414-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
5. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-З ; в ред. Закона Респ. Беларусь 23 июня 2008 г. № 354-З 24.12.2015 г. № 331-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.