

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF NATIONAL LEGAL PROTECTION OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Левская Л.А., Макштарева А.И.
Levskaia L.A., Makshtarova A.I.

Могилевский государственный университет имени А.А. Кулешова

В статье обосновывается необходимость совершенствования национально-правовой защиты беженцев в условиях нестабильной миграционной политики в Евросоюзе, и анализируются правовые основы осуществляемых в этом направлении мероприятий в Республике Беларусь. Высказываются предложения по совершенствованию белорусского законодательства в данной сфере

The article substantiates the need to improve national legal protection of refugees in the unstable migration policies in the European Union, and analyses the legal framework carried out in this direction of events in the Republic of Belarus. Proposals on improvement of the Belarusian legislation in this sphere

Ключевые слова: статус беженца, иностранные лица, лица без гражданства, вынужденные переселенцы, миграционная политика

Keywords: refugee status, foreign persons, stateless persons, displaced persons, migration policy

Мировое сообщество в разное время в той или иной степени постоянно сталкивалось с проблемой беженцев и вынужденных переселенцев. В настоящее время она вновь встала с особо острой и приобрела глобальный характер. В условиях массовой вынужденной миграции приходится оперативно решать, с одной стороны, задачи по защите прав беженцев, их адаптации в обществе, с другой, по обеспечению законных интересов местного населения, а также правопорядка и национальной безопасности государств, принимающих в большом количестве вынужденных мигрантов. Но главное – во избежание гуманитарной катастрофы, следует добиваться уменьшения притока новых беженцев. С этой целью необходимо активизировать поиск эффективных путей и методов оказания международной помощи тем или иным странам в их социально-экономическом развитии и делать все возможное для предупреждения ситуации, порождающих интенсивные потоки вынужденных мигрантов. Среди причин, побуждающих людей покидать места своего постоянного проживания, можно, прежде всего, отметить вооруженные конфликты, возникающие как между отдельными странами, так и между внутригосударственными оппозиционными политическими силами, чему зачастую способствует иностранное вмешательство, а также проведение политики дискриминации, преследования человека по политическим, национальным, религиозным и иным основаниям. Все это, в свою очередь, ведет к росту нищеты, созданию угрозы свободе граждан, их жизни и безопасности.

Уважение прав человека является необходимым условием как для предотвращения потоков беженцев, так и для решения связанных с ними проблем. Терпимость к иным традициям, верованиям, отношению к человеку в зависимости от его личных качеств, а не расовой, национальной или религиозной принадлежности является неотъемлемой чертой белорусского характера. Поэтому еще ВКЛ одним из первых начало принимать беженцев «Полоцкая земля и Великое княжество Литовское стали второй родиной для сотен тысяч евреев, изгнанных из стран Средиземноморья и Западной Европы в период Средневековья. Здесь находили защиту, убежище и русские старообрядцы» [2, с.37]. И в последующем белорусы еще не раз проявляли свое традиционное чувство толерантности.

В период становления Республики Беларусь как суверенного государства одной из первоочередных задач стало обеспечение реализации прав и свобод своих граждан и предоставление защиты нуждающимся в ней иностранцам и лицам без гражданства. При этом руководство страны понимало, что от регулирования миграционных процессов и разработки правовых основ, определяющих статус иностранцев, находящихся на территории Беларуси, во многом зависит не только защита прав мигрантов, но и обеспечение целостности нашего государства, общественного порядка и национальной безопасности. Необходимость быстрого решения данной задачи была связана с обострением конфликтов (в том числе на межнациональной почве) в ряде бывших республик Советского Союза. Так, за 1992 – 1998 гг. с просьбой о предоставлении убежища к нам обратилось 32 200 человек из стран – членов СНГ и прибалтийских республик. Пик этих обращений пришелся на 1992 – 1994 гг. [1, с.124]. Однако эти данные нельзя считать абсолютно точными, так как, во-первых, в Республике Беларусь лишь начался процесс становления структуры собственной миграционной службы и систем учета иностранцев, прибывших в нашу страну. Во-вторых, только разрабатывался закон о беженцах, да и самого официально принятого определения понятия «беженец» еще не существовало (отсутствовало оно и в советском законодательстве). Вместе с тем надо было оперативно и адекватно реагировать на сложившуюся ситуацию в миграционной сфере, которая не оставалась неизменной, а зависела напрямую от международного положения и прежде всего, как уже отмечалось, от обстановки в странах, возникших на постсоветском пространстве после распада СССР.

В условиях отсутствия опыта регулирования миграционных процессов и решения проблемы беженцев значительную помощь молодому белорусскому государству оказал УВКБ ООН, даже, несмотря на то, что первоначально оно не было еще непосредственно представлено в нашей стране. С декабря 1993 г. региональное Представительство УВКБ ООН в Москве совместно с Представительством ООН в Беларуси начало программу поддержки наиболее нуждающихся категорий вынужденных мигрантов. Оказание им необходимой медицинской помощи осуществлялось при содействии Белорусской организации Красного Креста. Это свидетельствует о том, что белорусское руководство понимало важность сотрудничества с международными организациями и высоко ценило его. Осознание необходимости совместных усилий пришло и к другим странам СНГ, ощутившим на себе груз проблем, связанных с массовыми потоками беженцев и возвращением (зачастую вынужденным) лиц коренных национальностей на свою этническую родину. В 1993 г. в рамках Содружества было принято «Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам». Вынужденные переселенцы отличались от беженцев лишь по критерию гражданства (если первые по отношению к принимающей стране были ее гражданами, то последние – иностранцами) но правовой режим для них предусматривался одинаковый.

Важным итогом первого периода стало принятие в феврале 1995 г. Закона «О беженца» [4] и открытие Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. Начало было положено. В дальнейшем предстояло совершенствовать национально-правовую защиту беженцев с учетом международных стандартов и правоприменительной практики. В то же время при регулировании проблем беженцев, реализации соответствующих программ следовало, как показывает практика, принимать в расчет и уровень социально-экономического развития страны. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что принятый в 1995 г. Закон «О беженцах» по многим положениям не реализовывался до середины 1998 г. Одной из причин этого, по мнению ученых, было то, что статус беженца в республике не был поддержан соответствующими экономическими возможностями. Поэтому только после того, как социально-экономическая ситуация стала значительно меняться в лучшую сторону, в мае 2001 г. Беларусь присоединилась к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и придающему ей универсальный характер Протоколу 1967 г. [8]. Это было обусловлено тем, что Конвенция не только подробно регулировала статус беженцев, но и закрепляла обязанности принимающего государства предоставлять им постоянное место

жительства, гарантировать право на трудоустройство, социальное обеспечение, защиту здоровья и т.д.

После присоединения к данным документам в Республике Беларусь активизировалась работа по дальнейшему совершенствованию норм национального законодательства, регулирующего вопросы предоставления защиты вынужденным мигрантам, и приведению их в соответствие с нормами международного «беженского» права, являющегося составной частью гуманитарного права. Неоднократно вносились изменения и дополнения в Закон «О беженцах». Большое внимание уделялось адаптации беженцев в новой для них обстановке и созданию условий для благоприятного отношения к ним в белорусском обществе.

В апреле 2006 г. был издан Указ Президента «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» [9]. В том же году началась разработка нового законопроекта, в котором наряду со «статусом беженца» появились два новых понятия – «дополнительная защита» и «временная защита», уточнялось понятие и процедура воссоединения семьи и т.д. Закон был принят в июне 2008 г. и через год вступил в силу [7].

В этот период через Представительство УВКБ ООН стал реализовываться ряд проектов, направленных, в частности, на укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь, повышение эффективности работы с миграционными потоками на белорусской государственной границе [11, с.303]. Данные проекты получили европейскую поддержку, так как они способствовали уменьшению притока беженцев в страны ЕС, создавали более благоприятные условия для их пребывания в Беларуси и минимизировали возможность проникновения в Европу нелегальных мигрантов с белорусской территории. Следует отметить, что в настоящее время в условиях массовой миграции страны Евросоюза по-прежнему остаются наиболее притягательными из-за своего высокого жизненного уровня как для беженцев, так и для экономических мигрантов. Некоторые из них стремятся проникнуть туда по нелегальным каналам. Такие попытки предпринимаются, прежде всего, со стороны граждан Азии и Африки, а также некоторых государств СНГ. И Беларусь продолжает использоваться ими в качестве транзитного коридора, о чем свидетельствуют результаты миграционного контроля. В 2015 г. в нашей стране было раскрыто 49 преступлений, связанных с организацией незаконной миграции, а в 2016 г. органы внутренних дел Республики Беларусь выявили 15 организованных групп незаконных мигрантов общей численностью 69 человек: 26 из Вьетнама, 20 из Афганистана, 5 из Индии, по 3 из Китая, Кубы и Ирана, по 2 из Гвинеи, Кореи, Марокко, Туниса и 1 из Ливии [12].

В целях обеспечения и сохранения стабильной, контролируемой миграционной обстановки в Беларуси осуществляется поиск оптимальной модели организации государственной миграционной службы. Первоначально (в 1992 г.) она была сформирована при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь, а в 1997 г. преобразована в Комитет по миграции, и затем в 2001 г. – в Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты. Однако, интенсивные процессы миграции, необходимость их регулирования требовали не только обеспечения прав мигрантов, но и создание эффективно работающей системы учета находящихся на территории страны иностранцев и лиц без гражданства, контроля за их въездом, выездом, пребыванием и транзитным проездом через территорию Республики Беларусь. Все эти вопросы находились в ведении Министерства внутренних дел. В ноябре 1993 г. в результате объединения двух самостоятельных служб была создана единая паспортно-визовая служба. А в декабре 2003 г. Указом Президента 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 МВД Республики Беларусь [14, с. 282]. 4 июня 2004 г. Глава государства утвердил соответствующее Положение о Департаменте. В нем были определены задачи данного подразделения, в том числе разработка и осуществление мер, направленных

на реализацию законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, предоставлении статуса беженца, совершенствование правового регулирования вопросов миграции, контроль за миграционными процессами и миграционной ситуацией в Беларуси, противодействие незаконной миграции, организация научных исследований по проблемам миграции; обеспечение учета физических лиц, а также и информационного взаимодействия и сотрудничества государственных органов и иных организаций, в том числе в ходе межгосударственного, международного информационного обмена и т.д. [6].

С 2017 г. в Республике Беларусь началась реализация новой миграционной политики, в том числе, в отношении вынужденных мигрантов, поток которых остается пока на высоком уровне.

Количество иностранцев, обратившихся в уполномоченные органы Республики Беларусь с ходатайством о защите

Период (год)	Общее количество (чел.)	Численность ходатайствующих из отдельных стран и их процентное соотношение (чел., %)				
		Украина	Афганистан	Ирак	Сирия	Другие государства
2014	868	663 (76,4%)	34 (3,9%)	10 (1,2%)	95 (10,9%)	66 (7,6%)
2015	1246	978 (78,5%)	41 (3,3%)	36 (2,9%)	103 (8,3%)	88 (7%)
2016	788	637 (80,8%)	22 (2,8%)	21 (2,7%)	21 (2,7%)	87 (11%)*

*В 2016 г. в Беларусь прибыли вынужденные мигранты из Таджикистана (20 чел.), России (13 чел.), Йемена (11 чел.), Ирана (8 чел.), а также из Ливана, Грузии, Эритреи, Пакистана, Египта, Турции, Литвы, Болгарии [12,13].

Анализируя статистические данные, можно сделать вывод, что в связи обострившейся ситуацией в юго-восточных регионах Украины и возникновением вооруженных конфликтов в ряде арабских государств число лиц, обратившихся за защитой, значительно увеличилось (в 2013 г. было принято к рассмотрению всего 208 ходатайств). Пик приходится на 2015 г. А в 2016 г. наметилась тенденция снижения притока вынужденных мигрантов (на 36,8%) [12, 13].

В соответствии с нашим законодательством, в которое неоднократно вносились изменения и дополнения, «статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений», на срок сохранения вышеуказанных оснований [7, ст. 18].

Если же основания для предоставления статуса беженца отсутствуют, но существуют 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», то иностранцам или лицам без гражданства, находящимся на территории Беларуси, если они не могут или не желают вследствие перечисленных выше опасений воспользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности, либо обычного места жительства предоставляется дополнительная защита [7, ст. 21].

По данным МВД в 2016 г. «доля иностранцев, получивших одну из форм защиты, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, составила 73,5% от общего

числа решений, принятых по ходатайствам о защите за истекший период (2015 г. – 73,8%). При этом доля иностранцев, получивших статус беженца составила 0,4%, получивших дополнительную защиту – 73,1%» (соответственно 1,9% и 71,9% в 2015 г.). Значительный процент положительных решений обусловлен тем, что с ходатайством обращались, главным образом, лица, прибывшие из регионов вооруженных конфликтов (Донецкая и Луганская область Украины, Ирак, Сирия, Йемен) [12].

Конечно, приток вынужденных мигрантов в нашу страну не сопоставим с ситуацией, сложившейся в Западной Европе. Но в белорусском законодательстве в то же время предусматривается система регулирования миграционных процессов в возможных условиях быстрого роста численности беженцев. На этот случай вводится институт временной защиты. Она предоставляется на срок не более одного года иностранцам, «индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите которых невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в этой связи необходимости решения вопроса об их допуске и пребывании в Республике Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты» [7, ст. 24].

В Законе «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» определены полномочия в области вынужденной миграции Президента и государственных органов (органов внутренних дел, пограничной службы и государственной безопасности, министерств иностранных дел, здравоохранения, образования, труда и социальной защиты, а также местных исполнительных и распорядительных органов), процедура предоставления иностранцам статуса беженца, дополнительной и временной защиты, их права и обязанности. За нарушение законодательства в сфере вынужденной миграции виновные несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь [7].

Данный закон получил высокую оценку зарубежных экспертов, в связи с чем нашу страну с ознакомительными и учебными визитами посетили делегации ряда государств СНГ. Членами ОДКБ законодательство Беларуси и практический механизм его реализации были признаны наиболее прогрессивными в сфере предоставления убежища. Тем ни менее, правовая база миграционной политики, осуществляемой Республикой Беларусь, продолжает постоянно совершенствоваться. Так 20 июля 2016 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции», который вступит в силу с 1 июля 2017 г. Большую часть его составляет новая редакция Закона «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь», являющийся единым нормативным правовым актом, включающим все виды защиты вынужденных мигрантов, в том числе и убежище. В законе уточнены полномочия органов власти, в том числе направленные на укрепление правопорядка и национальной безопасности, по идентификации личности иностранцев и др.; усовершенствована процедура предоставления различных форм защиты, нуждающимся в ней иностранным гражданам и лицам без гражданства; внесены дополнения и изменения в нормы, определяющие их права (в том числе в сфере здравоохранения и образования) и обязанности [5].

Таким образом, за время существования суверенного государства в Беларуси была создана национальная система предоставления убежища, основанная на международной признанной концепции. В частности, определены государственные органы, осуществляющие управление в области вынужденной миграции; разработана и принята необходимая законодательная база, соответствующая современным тенденциям развития международной правовой защиты лиц, ищущих убежище; создана необходимая инфраструктура для приема вынужденных мигрантов. Благодаря этому, «миграционная обстановка в Республике Беларусь остается стабильной, контролируемой, управляемой и не оказывающей существенного влияния на общественную, социально-политическую и

криминогенную ситуацию в стране», несмотря на продолжающийся в странах Евросоюза миграционный кризис [12].

Список литературы:

1. Васильева, Л. А. Связь между убежищем и миграцией : учебно-методическое пособие / Л.А. Васильева, О.И. Бахур, А.И. Федорако. – Минск : Асобны, 2007. – 240 с.
2. Выборный, В. Д., Ежова, Т. Б. Из истории идей и представлений о правах человека в Беларуси / В.Д. Выборный, Т.Б. Ежова // История, философия, политика, право : Научные труды преподавателей гуманитарных дисциплин / Могилевский государственный университет продовольствия; БИП – Институт правоведения; под общ. ред. В.Д. Выборного, А.А. Скикевича, В.В. Юдина. – Вып. 2. – Могилёв, 2012. – С. 34 – 39.
3. Касинский, С. М. Развитие системы убежища в Республике Беларусь / С.М. Касинский // Беларусь в современном мире : материалы IX Международной конференции, посвященной 89-летию образования Белорусского государственного университета, 29 октября 2010 г. / редкол. : В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2010. – С. 279 – 280.
4. О беженцах [Электронный ресурс]: Закон Республики, 22 февраля 1995 г., № 3605-3 (утратил силу) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектор». Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции [Электронный ресурс]: Закон Республики, 20 июля 2016 г., № 414 -3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектор». Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики, 4 июня 2004 г. N 268, в ред. от 08.07.2013 N 307 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектор». Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
7. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 23 июня 2008 г. № 354-3 : в ред. 23 июня 2008 г. N 354-3 24.12.2015 N 331-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». Нац. Центр правовой информац. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
8. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев Закон Республики [Электронный ресурс], 4 мая 2001 г., N 46, 2/753 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектор». Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
9. 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 [Электронный ресурс]: Закон Республики, 5 апреля 2006 г. N 204, в ред. от 08.01.2013 N 8 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектор». Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

10. Петров, В. И., Пантелеева, Н. В., Дмитров, А. В. К вопросу о сущности социальных отношений, которые определяют поведение людей / В.И. Петров, Н.В. Пантелеева, А.В. Дмитров // Медицинский журнал – 2015. – № 3 (53). – С. 156-160.
11. Селиванов, А. В. Формирование национальной системы защиты беженцев в Республике Беларусь: история и современный этап / А.В. Селиванов // Беларусь в современном мире : материалы IX Международной конференции, посвященной 89-летию образования Белорусского государственного университета, 29 октября 2010 г. / редкол. : В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2010. – С. 302 – 303.
12. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь за 2016 год [Электронный вариант]. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9871>. – Дата доступа: 01.02.2017.
13. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь на 01.07.2016. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9871>. – Дата доступа: 20.12.2016.
14. Федорако, А. И. Регулирование миграционных процессов в Республике Беларусь / А.И. Федорако // Беларусь в современном мире : материалы IX Международной конференции, посвященной 89-летию образования Белорусского государственного университета, 29 октября 2010 г. / редкол. : В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2010. – С. 282 – 284.

Об авторах

Левская Людмила Анатольевна, доцент кафедры уголовного права и уголовного процесса факультета экономики и права учреждения образования «Могилевский государственный университет имени А.А. Кулешова», кандидат исторических наук.

Макштарева Алина Игоревна, преподаватель кафедры уголовного права и уголовного процесса факультета экономики и права учреждения образования «Могилевский государственный университет имени А.А. Кулешова», магистр исторических наук.