

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ "О БЕЖЕНЦАХ" В РЕДАКЦИИ 1999 г. — РЕШАЕТ ЛИ ОН СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ?

Лариса Васильева

Качественной характеристикой содержания механизма правового регулирования в области прав человека в первую очередь являются средства обеспечения реализации на внутригосударственном уровне международных обязательств. К их числу можно отнести положения национального законодательства о соотношении международного и внутригосударственного права, о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров, об осуществлении правотворческой деятельности, в том числе и для решения имплементационных задач¹.

Нормы международного права, регулирующие положение беженцев и вынужденных переселенцев, нашли применение в национальном законодательстве многих стран.

Республика Беларусь не ратифицировала Конвенцию о статусе беженцев 1951 г., однако "обязательства уважать и защищать права человека лежат на государстве независимо от ратификации договоров, а беженцы в принципе должны получать предусмотренную защиту независимо от того, допущены они в страну временно, на неопределенный срок или на постоянной основе"².

Очевидно, что работа, связанная с совершенствованием юридических способов защиты прав и свобод этой категории мигрантов, неотделима от создания условий, обеспечивающих необходимый уровень результативности этих механизмов, особенно при использовании их более высоких международных стандартов и эталонов.

Законы, специальные нормативные акты способны давать положительный эффект только при наличии соответствующих экономических и социальных гарантий их осуществления.

В то же время, приоритет общепредупредительных мер еще не означает их первоочередности; напротив, такие меры должны сочетаться и взаимодействовать одновременно с мерами социально-предупредительными и правоохранными.

При этом равенство перед законом всех категорий мигрантов предполагает дифференциацию профилактических, оперативно-розыскных, процессуальных и иных мер воздействия.

"О правильности законов, иных нормативно-правовых актов, их ценности отдельные индивиды, социальные группы судят по тому, насколько в нормах этих актов отражены их интересы и ожидания. Оценки, убеждения и представления людей по поводу обсуждаемого или принятого акта, по существу, предопределяют эффективность его реализации"³.

В 90-е гг. проблема беженцев в нашей стране приобретает массовый характер.

За период с 1992 по 1995 г. в государственную миграционную службу обратилось почти 29 тыс. человек, претендующих на статус беженца. По мнению специалистов, эта цифра явно занижена, и значительная часть лиц, ищущих убежища, находилась на территории страны на нелегальном положении⁴.

Принятие в 1995 г. закона Республики Беларусь "О беженцах" (далее по тексту — Закон 1995 г.) явилось важным шагом на пути формирования миграционных процессов вынужденного характера. Закон в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и общепризнанными нормами международного права определял порядок приобретения и утраты статуса беженца, устанавливал правовые, экономические и социальные гарантии защиты беженцев на территории Республики Беларусь⁵.

Однако до середины 1998 г. Закон 1995 г. по многим положениям не реализовывался. Одной из причин сложившейся ситуации, как определяют ученые, является тот факт, что "сам статус беженца в республике не подкреплен соответствующими экономическими возможностями государства"⁶.

Внесенные в 1999 г. изменения и дополнения в Закон 1995 г. определяют основные понятия для целей нового правового акта (далее по тексту — Закон 1999 г.) (ст. 2), расширяют перечень ограничений в действии Закона 1999 г. (ст. 3), конкретизируют компетенцию республиканского органа государственного управления по миграции (Комитета по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь) и территориальных органов по миграции (ст. 5), а также меры по реализации Закона 1999 г. в рамках взаимодействия с другими органами государственного управления (ст. 6), детализируют порядок обращения с ходатайством о признании иностранца беженцем (ст. 7).

Кроме того, статья 9 определяет последствия отказа в регистрации ходатайства о признании беженцем; статья 19 — осуществление мер по распределению и поселению иностранцев, ходатайствующих о признании их беженцами, и иностранцев, признанных беженцами, на территории Республики Беларусь; а статья 18 — финансирование затрат, связанных с реализацией Закона 1999 г.

В то же время, в процессе сравнительного анализа Закона в редакциях 1995 и 1999 гг. мы выделили ряд моментов, которые либо не были учтены в первом варианте, либо, являясь по своей сути нововведением, по существу не решают важных, на наш взгляд, проблем.

В первую очередь это касается понятия "беженец", которое соответствует определению, данному в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (далее по тексту — Конвенция), и в новой редакции не претерпело содержательного изменения⁷.

"Беженец — лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по признаку расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь вследствие подобных обстоятельств, не может или не желает