

РОЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА ПО ГРАЖДАНСТВУ И МИГРАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА МЕЖДУНАРОДНОЙ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ «ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗДЕЛЕНИЯ И РАБОТЫ С МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ И ВНУТРИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ — ФАЗА II»

Сергей Матус, Татьяна Тумашик

В соответствии с законодательством Министерство внутренних дел Республики Беларусь проводит единую государственную политику в области вынужденной миграции, координирует деятельность иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь и осуществляет взаимодействие с другими государственными органами и иными организациями по вопросам вынужденной миграции. Выполняя указанные полномочия, Министерство внутренних дел через Департамент по гражданству и миграции (далее — Департамент), к компетенции которого относится реализация законодательства в области вынужденной миграции, активно участвует в реализации соответствующих проектов международной технической помощи. Одним из проектов, направленных на совершенствование национальной системы убежища на основе применения международных норм и стандартов, регламентирующих работу с лицами, ищущими убежища, и беженцами, является совместный проект международной технической помощи ЕС — УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе и внутри Республики Беларусь — фаза II».

В период с 9 по 11 марта 2011 г. в г. Вильнюсе (Литва) состоялся семинар по оценке результатов деятельности по данному проекту международной технической помощи, который был совмещен с приграничной миссией на пункт пропуска «Каменный Лог — Мядиенкай».

Основными целями семинара являлись: представление результатов деятельности по всем компонентам проекта «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе и внутри Республики Беларусь — фаза II», обсуждение вопросов укрепления связей и контактов в сфере вынужденной миграции и убежища в Беларуси и соседних государствах и способов совместного решения возникающих проблем, а также вопросов развития возможностей государственных органов по работе со смешанными миграционными потоками и предложений для возможных проектов по укреплению потенциала.

В семинаре участвовали представители заинтересованных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь (Министерство внутренних дел (МВД), Государственный пограничный комитет (ГПК), Министерство иностранных дел, Министерство экономики), международных организаций (Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация по миграции (МОМ)), общественных организаций (Белорусское общество Красного Креста, Белорусское движение медицинских работников, МОО «Развитие»), а также сотрудники МВД Литовской Республики и Службы охраны государственной границы при МВД Литвы.

Со стороны МВД Республики Беларусь в семинаре приняла участие делегация в составе: заместителя начальника Департамента, полковника милиции С. А. Матуса, начальника отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента Т. В. Тумашик, главного специалиста отдела взаимодействия с международными организациями управления международного сотрудничества Т. И. Нестеренко, начальника отдела внешней трудовой миграции, беженцев и убежища управления по гражданству и миграции ГУВД Мингорисполкома В. Ф. Демченко.

В рамках приграничной миссии участники семинара 9 марта 2011 г. посетили пункт пропуска «Каменный Лог — Мядиенкай», ознакомились с организацией работы на пунктах пропуска по обе стороны белорусско-литовской границы, в том числе с лицами, ходатайствующими о предоставлении статуса беженца. Сотрудником пункта пропуска «Каменный Лог» была представлена информация о предпринимаемых сотрудниками пограничной службы Республики Беларусь мерах по разделению миграционных потоков на данном участке границы.

Авторы:

Матус Сергей Александрович — заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Тумашик Татьяна Владимировна — начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Участники семинара ознакомились с организацией работы и результатами деятельности Службы охраны государственной границы Литвы в пункте пропуска «Мядиненкай». В частности, представителями пограничной службы указанного пункта пропуска был отмечен значительный рост в 2010 г. количества иностранцев, подавших ходатайство о предоставлении статуса беженца в Литве на данном пункте пропуска (2008 г. — 70 чел., 2009 г. — 20, 2010 г. — 175 чел.), при этом большинство ходатайствующих составили граждане Грузии.

10 марта 2011 г. семинар открылся приветственными выступлениями Представителя УВКБ ООН в Республике Беларусь Шоле Сафави, Представителя МОМ в Республике Беларусь Деяна Кесеровича, начальника управления международного сотрудничества ГПК Республики Беларусь Ю. О. Фёдорова, заместителя начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь С. А. Матуса.

В своем выступлении **Шоле Сафави** поблагодарила всех партнеров за взаимодействие в процессе реализации проекта, проделанную значительную работу и достигнутые результаты, а также отметила, что успех проекта заключается в основанном на совместных усилиях взаимодействии между донорами, представляющими международные организации и донорские сообщества, и национальными партнерами из числа государственных органов и организаций, гражданского общества. В качестве основной цели проекта Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь обозначила содействие Республике Беларусь в совершенствовании национальной системы предоставления убежища в соответствии с международными стандартами. Наряду с этим Шоле Сафави высказала общую обеспокоенность УВКБ ООН по поводу обострения проблемы беженцев в современном мире, а также представила позицию УВКБ ООН, озвученную на встрече с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев, состоявшейся в начале текущего года в Женеве, о необходимости разделения ответственности между государствами в международной защите беженцев, обеспечения готовности государств к приему лиц, ищущих убежища, и предоставлению им практической помощи в более серьезных масштабах.

Деян Кесерович в своем приветственном слове подчеркнул необходимость обмена опытом между государствами по вопросам эффективного управления миграционными процессами и подготовки сотрудников для работы с мигрантами.

Юрий Фёдоров акцентировал внимание участников семинара на том, что ГПК Республики Беларусь, выполняя функции национального координатора, придает огромное значение данному проекту, обеспечивающему более результативную реализацию законодательства в сфере миграции и убежища.

Сергей Матус в приветственном выступлении отметил, что в ходе реализации проекта уже выполнен либо находится на завершающей стадии ряд мероприятий, направленных на повышение эффективности процедуры предоставления защиты лицам, ищущим убежища в Республике Беларусь. Наиболее важными с точки зрения соответствия основным направлениям государственной миграционной политики являются мероприятия, обеспечивающие укрепление организационно-технического и профессионального потенциала Департамента и территориальных подразделений по гражданству и миграции, уполномоченных осуществлять реализацию законодательства Республики Беларусь в области вынужденной миграции. Особые слова благодарности были высказаны в адрес УВКБ ООН за конструктивное, основанное на полном взаимопонимании сотрудничество в интересах укрепления национальной системы защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев в нашей стране.

Затем представители основных исполняющих организаций проекта: Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь, ГПК и МВД Республики Беларусь выступили с презентациями по результатам реализации мероприятий проекта в 2010 г.

Советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь **Тимофей Солодков**, информируя о результатах проектной деятельности, акцентировал внимание участников семинара на том, что в ГПК и каждом отряде назначены контактные лица; координатор мониторинга ситуации с защитой Службы по консультированию беженцев Белорусского движения медицинских работников на регулярной основе получал от ГПК информацию о задержанных на границе мигрантах; доработан и применяется на практике вопросник для задержанных мигрантов; на основании отчетов (отчет о мониторинговом визите, месячный, полугодовой, годовой отчеты о мониторинге) осуществлялся контроль и анализ деятельности по мониторингу ситуации с защитой.

Т. Солодков рассказал о результатах проделанной работы по размещению в пунктах пропуска и местах задержания ГПК информационных стендов для лиц, ищущих убежища; поддержанию и обновлению списка переводчиков, принимавших участие в переводах при проведении собеседований с задержанными мигрантами и согласившихся предоставлять свою помощь; предоставлению услуг переводчиков при содействии Белорусского движения медицинских работников; подписанию в декабре 2010 г. Меморандума о сотрудничестве с Минским государственным лингвистическим университетом для оказания помощи в письменном и устном переводе.

Т. Солодков представил результаты мониторинга за 2010 г. Группой мониторинга ситуации с защитой в составе представителей УВКБ ООН, МВД, ГПК, МОМ, Белорусского общества Красного Креста, Белорусского движения медицинских работников проведено 8 ознакомительных мони-

торинговых визитов (4 — в подразделения ГПК, 4 — в подразделения МВД), посещены изоляторы временного содержания (4 — ГПК, 8 — МВД). Группа мониторинга ситуации с защитой обучила сотрудников органов внутренних дел и пограничной службы стандартам работы с лицами, ищущими убежища, включая работу с такими категориями лиц в условиях изоляторов временного содержания (ИВС), ознакомилась с условиями содержания задержанных, пообщалась с задержанными мигрантами и администрацией ИВС. Кроме того, в 2010 г. проведено 22 визита в ИВС подразделений ГПК и МВД по факту задержания мигрантов, 97 интервью с задержанными мигрантами; 160 мигрантов получили консультативную и другие виды помощи и только 30 мигрантов изъявили желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Беларуси.

В качестве причин незначительного количества ходатайствующих о защите лиц Т. Солодков привел следующие: 1) мигранты не рассматривают Республику Беларусь как страну назначения, их целью является попасть в одну из стран Евросоюза; 2) условия, сопутствующие проведению процедуры, не устраивают ходатайствующих (задержание, небольшой размер финансовой помощи, небольшой процент признаний); 3) получив информацию о возможности вернуться на родину с помощью МОМ, многие склоняют свой выбор в сторону данного варианта, так как отсутствуют опасения, связанные с возвращением; 4) недостаточная информированность мигрантов о возможности обратиться с ходатайством о защите.

Юрий Фёдоров представил базовую информацию по проекту, касающуюся целей, основных задач, бюджета, сроков реализации, доноров, участников и основных партнеров проекта, а также озвучил основные результаты деятельности ГПК по данному проекту в 2010 г., среди которых: проведение четырех мониторинговых визитов в отделы пограничной службы (опс «Верхнедвинск» Полоцкого ПОГО, опс «Поставы» Сморгонской ПОГГ, ОПС «Поречье» Гродненской ПОГГ, опогк «Минск»); закупка оборудования для АС «Беженцы», начало создания системы «ДАКТО» для идентификации личности иностранцев, задержанных за нарушение пограничного законодательства; установка 60 стендов по вопросам защиты лиц, ищущих убежища, в международных и межгосударственных пунктах пропуска, а также в местах содержания на границе задержанных лиц; завершение работ по ремонту и оснащению пункта временного размещения лиц, ищущих убежища, в Национальном аэропорту «Минск» (обновленный пункт открыт 28 февраля 2011 г.).

Национальный координатор проекта выразил удовлетворение достигнутыми результатами и текущим уровнем сотрудничества с УВКБ ООН, а также поблагодарил данную международную организацию за оказанную помощь в повышении эффективности охраны границы.

Татьяна Тумашик представила вниманию участников семинара презентацию на тему: «Реализация проекта международной технической помощи "Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе и внутри Республики Беларусь — фаза II"».

В презентации были представлены данные об иностранцах, которым предоставлена защита в Республике Беларусь, с начала проведения процедуры (1997—2010 гг.), динамика рассмотрения ходатайств о защите в Республике Беларусь за 2004—2010 гг., а также динамика подачи иностранцами ходатайств о защите в компетентные органы Республики Беларусь (за 2004—2010 гг.). Было отмечено, что за 2 месяца 2011 г. с ходатайствами о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь обратился 31 иностранец, что позволяет предположить, что количество ходатайств в текущем году будет не ниже уровня 2010 г. В указанной презентации основной акцент был сделан на результаты реализации Департаментом по гражданству и миграции МВД компонента проекта, направленного на укрепление и развитие системы по мониторингу доступа к процедуре предоставления защиты в Республике Беларусь.

Участники семинара были подробно ознакомлены с мониторинговыми визитами, проведенными в 2010 г. в системе органов внутренних дел (Витебская область — 25—26.03.2010 г., Гомельская область — 06—07.05.2010 г., Брестская область — 28—29.09.2010 г., Гродненская область — 19—20.10.2010 г.), которые позволили повысить профессиональный уровень более 200 сотрудников подразделений по гражданству и миграции и специальных учреждений органов внутренних дел районного звена по вопросам организации работы и применения законодательства в сфере вынужденной миграции. Кроме того, группа мониторинга в ходе визитов посетила 8 ИВС органов внутренних дел (при УВД Витебского и Гомельского облисполкомов, ОВД Оршанского горисполкома, Мозырского, Кобринского, Островецкого РОВД, Ленинского РОВД г. Бреста, ОВД Администрации Октябрьского р-на г. Гродно). В презентации были представлены планы по проведению в текущем году аналогичных визитов в Минской (21—23.03.2011 г.) и Могилевской (апрель 2011 г.) областях, а также результаты практического взаимодействия с ГПК по использованию центра временного размещения мигрантов в г. Бресте для временного поселения иностранцев, ходатайствующих о защите. Кроме того, были обозначены предстоящие на 2011 г. задачи по разработке совместно с Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь Меморандума о взаимопонимании между партнерами и его подписании.

С детальной презентацией на тему: «Результаты деятельности государственных органов по совершенствованию системы компьютерной регистрации беженцев: достижения и сложности, планы на будущее» выступил заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, руководитель межведомственной рабочей группы по совершенствованию

АС «Беженцы» **Сергей Матус**. В презентации было отмечено, что указанная межведомственная рабочая группа, созданная приказом МВД Республики Беларусь от 29 мая 2009 г. № 175, возглавила организацию работы по модернизации АС «Беженцы» и приведению ее в соответствие с новым законодательством в сфере вынужденной миграции, а также устранению недостатков, выявленных в ходе эксплуатации системы. Вниманию участников семинара были представлены результаты модернизации АС «Беженцы», информация о предстоящем обучающем семинаре для пользователей системы (28–30.03.2011 г.), организуемом Департаментом по гражданству и миграции МВД совместно с УВКБ ООН, а также предложения по перспективным направлениям дальнейшего усовершенствования АС «Беженцы» на основе применения *web*-технологий, создания полноценных мобильных автоматизированных рабочих мест, автоматизации процедуры обязательной государственной дактилоскопической регистрации и взаимодействия с системой учета нелегальных мигрантов, созданной ГПК. С. Матус отметил, что работа над модернизацией АС «Беженцы» завершена в полном объеме и применение обновленной системы на практике позволит улучшить условия приема и повысить качество работы с лицами, ищущими убежища в Республике Беларусь.

С презентациями по трем компонентам проекта, реализуемым Департаментом по гражданству и миграции МВД по темам «Результаты деятельности Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь по улучшению условий для интервьюирования и применению стандартов при проведении интервью», «Результаты деятельности Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь по созданию национальной системы для работы с информацией по странам происхождения беженцев» и «Результаты деятельности Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь по развитию системы идентификации личности» выступила **Татьяна Тумашик**, изложив достижения, существующие проблемы и предложения по их решению применительно к каждому из перечисленных компонентов проекта.

Представители других государственных, международных и общественных организаций также имели возможность ознакомить участников семинара со своей работой, проделанной в рамках проекта и дать оценку реализации проекта в целом.

Наибольший интерес с точки зрения ознакомления с международным опытом работы с лицами, ищущими убежища, вызвали выступления представителей государственных органов Литвы: начальника следственного отдела Центра регистрации иностранцев Службы охраны государственной границы при МВД Литвы Александра Кислова по вопросам идентификации личности иностранных лиц, нелегально находящихся или ищущих убежища на территории Литовской Республики, и старшего специалиста отдела по делам убежища МВД Литвы Дали Дзимидзене по вопросам организации работы с информацией о странах происхождения беженцев.

Александр Кислов отметил, что в соответствии с законом Литвы о правовом положении иностранных граждан для идентификации личности иностранное лицо фотографируется, у него берутся отпечатки пальцев, если оно подает ходатайство о предоставлении убежища в Литве; если оно задержано за незаконное прибытие в Литву, нахождение в ней, проживание, проезд транзитом или отбытие из Литвы; если оно депортируется из Литвы или возвращается в иностранное государство. Согласно указанному закону, Департамент миграции может обязать иностранца, ходатайствующего об убежище, сдать тест ДНК для подтверждения родственных связей, причем проведение теста ДНК возможно только в том случае, если иностранец не может доказать родственные связи иначе. Расходы на проведение теста в отношении лица, ходатайствующего об убежище, покрывает Литва, остальные категории иностранцев — самостоятельно.

А. Кислов рассказал об особенностях идентификации личности, связанных с установлением возраста. Департамент миграции в случае обоснованных сомнений относительно возраста иностранца может обязать его сдать анализ по установлению возраста. Анализ должен проводиться с согласия иностранца, чей возраст устанавливается, либо с разрешения законного представителя или опекуна (попечителя), если такой анализ проводится в отношении несовершеннолетнего иностранца. Если иностранец отказывается от проведения анализа по установлению возраста, считается, что это не соответствует выдвигаемым в законе о правовом положении иностранных граждан условиям. Если от такого анализа отказывается иностранец, ходатайствующий об убежище в Литве и для этого отсутствуют уважительные причины, его данные оцениваются в соответствии с допустимостью средств доказывания, установленных в законе (вводит в заблуждение расследование, своими действиями или бездействием затягивает его, пытается осуществить мошенничество или устанавливаются противоречия в указанных иностранцем фактах, имеющих существенное влияние на предоставление убежища). Расходы на проведение анализа по установлению возраста покрывает иностранец, за исключением лица, ходатайствующего об убежище. А. Кислов также отметил, что Департамент миграции в соответствии с законом о правовом положении иностранных граждан в течение 48 часов выдает лицу, которому предоставлено временное территориальное убежище в Литве, регистрационное удостоверение иностранного лица. Законом также предусмотрено, что если процесс депортации иностранца из Литвы приостановлен по обстоятельствам, предусмотренным законом и эти обстоятельства в течение одного года с момента приостановления выполнения решения о депортации не исчезли, ему выдается разрешение на временное проживание в Литве.

Дали Дзимидзене в своем выступлении отметила, что вопросами сбора информации о странах происхождения беженцев и подготовки отчетов по ним занимается информационная группа отдела по делам убежища Департамента миграции МВД Литвы. Отчеты о странах происхождения имеют несколько видов: отчеты, которые пишутся в форме вопроса/ответа, и отчеты, которые регламентируются приказом министра внутренних дел Литвы (от 15.11.2004 г. № 1V-361 «Об утверждении описания порядка рассмотрения прошений иностранцев о предоставлении им убежища, принятия решений и их выполнения»). Кроме того, информационная группа применяет в работе Руководящие принципы Европейского союза по обработке информации о странах происхождения (2008 г.). В среднем информационная группа делает в год по 30–40 запросов по странам. Так, в 2010 г. направлено 36 запросов преимущественно по Афганистану, Грузии, Российской Федерации, а также другим странам исхода беженцев. Отчетами о странах происхождения, подготовленными информационной группой, пользуются лица, рассматривающие дела о предоставлении убежища, другие работники департамента, принимающие решения относительно правового положения иностранцев, суды, адвокаты, неправительственные организации, Департамент государственной безопасности.

Д. Дзимидзене подчеркнула, что большое значение в работе по данному направлению отводится реализуемым проектам: 1) проект поддержки информации о странах происхождения *Sponsorship*; 2) проект Нидерландского медицинского бюро и Международного центра по разработке миграционной политики (*ICMPD*); 3) проект Европейского фонда беженцев «Увеличение возможностей накапливать, оценивать и распространять информацию о странах происхождения». В качестве достижений в работе с информацией о странах происхождения Д. Дзимидзене отметила эффективность распределения стран между специалистами; регламентированный порядок подготовки отчетов, что обеспечивает тщательный отбор информации и ее точность; наличие альтернативных способов получения информации (*ACCORD, Sponsorship*); неполитизированность процесса подготовки отчета о странах. Вместе с тем, были также указаны и проблемы, связанные с недостаточным финансированием из бюджета платных услуг новостных агентств, наличием формальностей, препятствующих более оперативному сотрудничеству с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Литвы, так как запросы осуществляются через МИД, а также отсутствием финансирования на участие в миссиях по поиску информации в государстве происхождения беженцев.

В ходе семинара с участием представителей делегации МВД Республики Беларусь были обсуждены рекомендации, подготовленные Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь, по совершенствованию работы в пунктах временного размещения беженцев и координации усилий государственных органов, международных и неправительственных организаций, работающих в данной сфере. Состоялось также обсуждение вопросов развития возможностей государственных органов по работе со смешанными миграционными потоками и предложений по повышению качества работы с лицами, ищущими убежища в Беларуси, в том числе посредством подготовки соответствующих проектов международной технической помощи.

Статья поступила в редакцию в марте 2011 г.