

ОПЫТ СОЗДАНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ УЧЕТА ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Сергей Касинский

Республика Беларусь достигла определенных результатов в построении национальной системы предоставления убежища, основанной на международно-признанной концепции убежища, и предприняла реальные шаги к интеграции в международную систему защиты беженцев. В 2001 г. Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Республика Беларусь неуклонно и последовательно выполняет принятые на себя конвенционные обязательства.

В июле 2009 г. вступил в силу новый Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — Закон), согласно которому иностранным гражданам и лицам без гражданства в нашей стране может быть предоставлен не только статус беженца, но также дополнительная и временная защита. Кроме того, Законом определены категории иностранцев, не подлежащих высылке в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь, и их правовое положение.

В период с 1997 г., т. е. с момента начала реализации законодательства в области вынужденной миграции, по настоящее время в компетентные органы с ходатайствами о предоставлении статуса беженца обратились около 3,6 тыс. иностранцев из 48 государств мира. По состоянию на 1 июня 2011 г. в Беларуси статус беженца предоставлен 830 иностранцам, из них: гражданам Афганистана — 588 лицам (70,8 %), Грузии — 134 (16,1 %), Таджикистана — 32 (3,9 %), Азербайджана — 29 (3,5 %), Эфиопии — 23 (2,8 %), других стран — 24 лицам (2,9 %).

После вступления в силу указанного выше нового Закона 2 иностранцам (Афганистан, Иран) предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь.

Кроме того, за период с 2004 по 2011 г. в отношении 89 иностранцев, получивших отказ в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, приняты решения о невысылке и выданы разрешения на временное проживание в Республике Беларусь.

В 2010 г. с ходатайствами о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь обратились 155 человек, что практически соответствует уровню предыдущего года (в 2009 г. — 160 человек). Несмотря на расширение форм международной защиты в национальной системе убежища, в прошедшем году защита предоставлена лишь 8 иностранцам, или 5,2 % от числа ходатайствующих (в 2009 г. — 16 человек, или 10,0 %), в том числе статус беженца — 7 иностранцам, дополнительная защита — 1 иностранцу (в 2009 г. — соответственно 15 и 1 человек). Подавляющему большинству иностранцев отказано в удовлетворении их ходатайств о предоставлении защиты в Республике Беларусь в связи с отсутствием оснований для предоставления статуса беженца и дополнительной защиты.

В первом квартале текущего года с ходатайствами о предоставлении защиты в Республике Беларусь обратились 25 иностранцев. За этот период 6 человек получили статус беженца в Республике Беларусь (все граждане Афганистана), из них 2 человека — дети, родившиеся в семьях признанных беженцами иностранцев.

Ведущая роль в реализации законодательства Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции принадлежит органам внутренних дел. Законом определены следующие основные функции, которые осуществляют подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел по организации работы с лицами, ходатайствующими о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, а также с иностранцами, получившими одну из форм защиты:

- регистрация и рассмотрение ходатайств иностранцев о защите, а также принятие в установленном порядке решений о приостановлении, прекращении, продлении срока рассмотрения ходатайства о защите, предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты, воссоединении либо об отказе в воссоединении семьи, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты, а также об отмене данных решений;

- осуществление процедуры обязательной государственной дактилоскопической регистрации, а также идентификации личности в отношении иностранцев, не имеющих документов, удостоверяющих личность, либо предъявивших поддельные или подложные документы;

- проверка, в пределах своей компетенции, наличия у иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами, обстоятельств, исключающих их из сферы действия названного Закона;

Автор:

Касинский Сергей Михайлович — заместитель начальника отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь

- учет иностранцев, ходатайствующих о защите, а также лиц, получивших статус беженца или дополнительную защиту в Республике Беларусь;
- оформление документов на право проживания на территории Республики Беларусь, а также выезда за границу;
- депортация иностранцев, отказывающихся от добровольного выезда, в отношении которых принято вступившее в законную силу решение о прекращении рассмотрения ходатайств о защите, об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты или утрате указанных форм защиты.

Согласно Закону органы пограничной службы Республики Беларусь принимают ходатайства о защите иностранцев, задержанных за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, осуществляют проверку указанных иностранцев, в течение трех суток уведомляют и беспрепятственно допускают представителей подразделений по гражданству и миграции к таким иностранцам, а также вносят предложения о приостановлении, прекращении рассмотрения ходатайств о защите, об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты.

Для повышения эффективности работы с лицами, ищущими убежища, в рамках проекта международной технической помощи Европейской комиссии — ТАСИС и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь» была создана автоматизированная системы учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь, «Беженцы» (далее — АС «Беженцы»). Ведущая роль в создании АС «Беженцы» принадлежит Департаменту по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Совместным постановлением Министерства внутренних дел и Государственного комитета пограничных войск в феврале 2007 г. АС «Беженцы» была введена в действие. Названное постановление утвердило Инструкцию о порядке использования органами внутренних дел и органами пограничной службы АС «Беженцы», которая определила порядок эксплуатации системы, обмена информацией в рамках системы между подразделениями органов внутренних дел и пограничной службы, а также меры по обеспечению сохранности и конфиденциальности хранящихся в базе данных сведений об иностранцах.

Создание автоматизированной системы учета лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь, позволило решить следующие задачи:

- сформировать автоматизированный банк данных в отношении иностранцев, ходатайствующих о защите в Республике Беларусь, и лиц, получивших одну из форм защиты;
- обеспечить оперативный сбор и обработку исходных данных в отношении указанной категории лиц;
- улучшить координацию между органами внутренних дел и органами пограничной службы в данной сфере;
- ускорить процедуру идентификации личности иностранцев, не имеющих документов, удостоверяющих личность, или предъявивших поддельные или подложные документы;
- обеспечить выявление случаев повторности обращений иностранцев с ходатайствами о защите в Республике Беларусь.

Объектами автоматизации в рамках АС «Беженцы» являются подразделения по гражданству и миграции ГУВД Мингорисполкома и УВД облисполкомов, Департамент по гражданству и миграции МВД, подразделения органов пограничной службы, непосредственно охраняющие Государственную границу Республики Беларусь, и Государственный пограничный комитет (ГПК).

Первый уровень системы

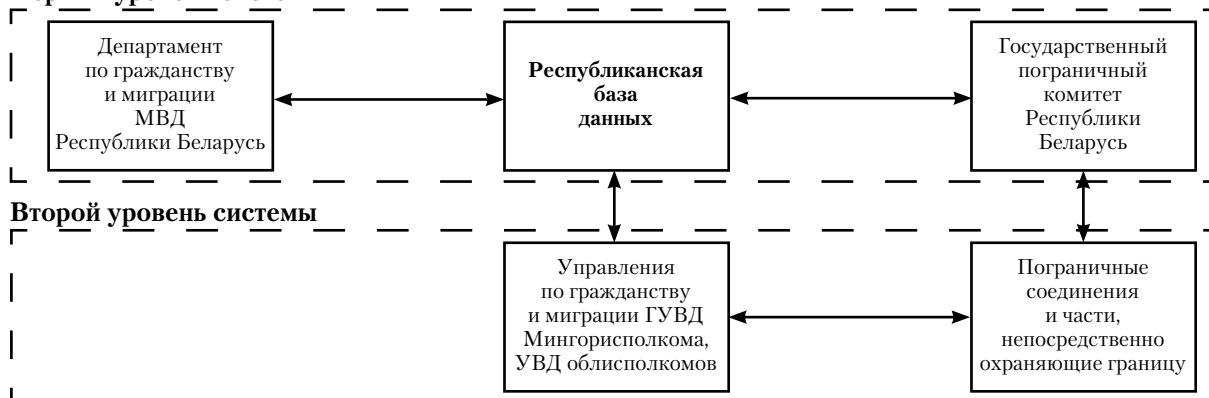


Схема построения системы соответствует структуре органов государственного управления, осуществляющих регулирующие функции в сфере вынужденной миграции и позволяет использовать технические средства, имеющиеся в органах МВД и ГПК.

На республиканском уровне управления системы реализуются следующие функции:

- администрирование АС «Беженцы»;
- ввод исходной информации (заполнение карточки учета иностранцев, обратившихся с ходатайствами о защите в Республике Беларусь);
- контроль и корректировка введенной информации;
- организация различных типов поиска информации;
- получение статистических отчетов.

На областном уровне управления системы реализуются следующие функции:

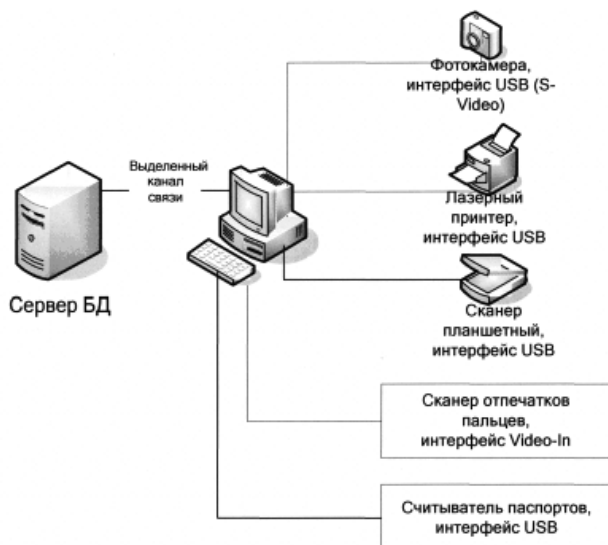
- ввод исходной информации (заполнение карточки учета иностранцев, обратившихся с ходатайствами о защите в Республике Беларусь);
- контроль введенной информации;
- фотографирование иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами в Республике Беларусь;
- оформление и печать необходимых документов (свидетельство о регистрации ходатайства, направление на обязательное медицинское освидетельствование и др.);
- дактилоскопирование иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами в Республике Беларусь;
- проверка иностранцев по вопросу повторности обращения с ходатайством о защите в Республике Беларусь;
- организация различных типов поиска информации;
- проверка иностранцев по вспомогательным базам данных и оперативным учетам МВД;
- контроль за убытием иностранцев, получивших отказ в предоставлении защиты в Республике Беларусь;
- составление статистических отчетов.

При вводе информации об иностранцах по их установочным данным осуществляется ряд специальных проверок. В системе реализована проверка по информационным массивам депортированных лиц и лиц, которым въезд в Республику Беларусь запрещен. Возможно также осуществление проверок по информационным массивам утраченных бланков, неправомерно выданных и недействительных документов. Проверка осуществляется в момент ввода информации на областном уровне путем вызова удаленной процедуры проверки (процедура находится на республиканском сервере). В случае найденных совпадений процедура проверки возвращает список соответствующих записей из розыскных массивов.

При выполнении поиска по спискам, проверки лица по фамильно-именной группе и проверки лица по схожести написания в АС «Беженцы» проводится анализ любой комбинации слов фамильно-именной группы. Это обеспечивает автоматическое нахождение лица в искомом проверочном списке, независимо от порядка следования слов в фамильно-именной группе.

Дактилоскопические проверки в системе АС «Беженцы» осуществляются по базе отпечатков пальцев лиц, ранее обращавшихся в подразделения по гражданству и миграции с ходатайствами о защите. Отпечатки пальцев снимаются с использованием «живого» дактилоскопического сканера.

Ниже приведен типовой комплекс технических средств автоматизированного рабочего места подразделения по гражданству и миграции из состава АС «Беженцы».



Сведения об иностранцах, аккумулируемые в рамках системы АС «Беженцы», хранятся на республиканском сервере. Для передачи информации между сервером и автоматизированными рабочими местами системы используются существующие каналы связи.

АС «Беженцы» была создана с учетом следующих основных требований:

- информация об иностранцах, хранящаяся в базе данных АС «Беженцы», носит конфиденциальный характер, доступ к ней ограничен кругом должностных лиц МВД и ГПК, осуществляющих процедуру признания иностранцев беженцами;

- АС «Беженцы» является составной частью создаваемой республиканской информационной сети по вопросам миграции;

- при создании АС «Беженцы» использовались максимально унифицированные технические решения, допускающие возможность модернизации системы при изменениях различных аспектов деятельности органов МВД или ГПК.

Опыт эксплуатации АС «Беженцы» в течение четырех лет свидетельствует о том, что в результате ее внедрения значительно упростился процесс обработки данных об иностранцах, ходатайствующих о защите в Республике Беларусь, ускорилась проверка иностранцев по вопросу повторности их обращений с ходатайствами, сократился срок проведения идентификации личности иностранцев, не имеющих документов или предъявивших поддельные либо подложные документы. В итоге внедрение данной автоматизированной системы позволило сократить сроки рассмотрения ходатайств о защите, а также повысить качество указанной процедуры. Кроме того, применение в оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел возможностей, предоставляемых АС «Беженцы», позволило существенно улучшить работу по контролю за пребыванием иностранцев во время рассмотрения их ходатайств о защите и организации их убытия за пределы территории Республики Беларусь в случае получения отказа в предоставлении защиты.

Успешные разработка и внедрение АС «Беженцы» в рамках проекта международной технической помощи явились хорошим примером плодотворного международного сотрудничества и подтверждением целесообразности его взаимовыгодного продолжения.

В связи с изменениями в законодательстве в области вынужденной миграции, связанными со вступлением в действие нового Закона, регулирующего вопросы вынужденной миграции в Республике Беларусь, возникла необходимость внесения изменений в перечень хранящихся в базе данных АС «Беженцы» сведений об иностранцах, корректировки имеющихся либо создания новых бланков документов, выдаваемых иностранцам с помощью системы. Кроме того, по результатам эксплуатации автоматизированной системы за прошедшие годы были определены направления модернизации для улучшения ее работы.

Модернизация автоматизированной системы осуществлялась в рамках совместного проекта международной технической помощи «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе и внутри Республики Беларусь — фаза II», финансируемого Европейским союзом и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

В мае 2009 г. была создана межведомственная рабочая группа по модернизации АС «Беженцы», в состав которой вошли представители всех заинтересованных сторон: Министерства внутренних дел, Государственного пограничного комитета, УВКБ ООН и Научно-производственного общества с ограниченной ответственностью «Тодес», являющегося разработчиком программного обеспечения системы. В декабре 2009 г. специалистами НПО «Тодес» было разработано техническое задание на модернизацию АС «Беженцы», в 2010 г. были осуществлены работы по переработке и отладке программного обеспечения, а также приобретено необходимое компьютерное оборудование. В феврале текущего года подписан окончательный акт сдачи-приемки работ по модернизации АС «Беженцы».

Согласно рабочему плану реализации проекта международной технической помощи, в завершение данного компонента проекта в марте 2011 г. был проведен семинар, направленный на обучение навыкам работы с обновленным программным обеспечением базы данных сотрудников, осуществляющих в соответствии с нормативными документами прием и рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и ввод информации об иностранцах, ходатайствующих о защите.

Кроме того, участники семинара получили возможность познакомиться с международными стандартами учета лиц, ищущих убежища, и беженцев, опытом работы в данном направлении Федеральной миграционной службы России, а также обсудить некоторые актуальные вопросы их деятельности, в частности использования в процедуре рассмотрения ходатайств о защите звуко- и видеозаписи, сети Интернет для поиска информации о странах исхода беженцев.

В результате модернизации была изменена структурная схема автоматизированной системы. Ранее для обеспечения функционирования АС «Беженцы» «зеркальные» копии базы данных располагались на серверах в каждом областном центре. При вводе новой информации в базу данных либо корректировке существующих данных в одном из подразделений осуществлялся обмен между серверами для того, чтобы данные изменения в базе данных стали доступны всем пользователям. В некоторых случаях, из-за сбоев в процессе обмена информацией, вновь введенные карточки учета лиц,

ходатайствующих о защите, не передавались на автоматизированные рабочие места в Департамент и другие подразделения. Модернизированная автоматизированная система, имеющая новую структурную схему с одним хранилищем информации, лишена указанного недостатка.

В связи с необходимостью приведения в соответствие с изменившимся законодательством были переработаны все входные и выходные формы системы. В настоящее время АС «Беженцы» позволяет в автоматическом режиме формировать и печатать более двух десятков различных типов документов, выдаваемых иностранцам, в том числе ходатайства о защите, анкеты иностранцев, ходатайствующих о защите, свидетельства о регистрации ходатайства и о предоставлении дополнительной защиты, различные справки, направления и заявления, информационные сообщения для всех категорий иностранцев (в том числе был автоматизирован механизм заполнения реквизитов бланка удостоверения беженца).

Кроме перечисленных выше результатов модернизации автоматизированной системы также следует отметить улучшенную поисковую систему, обеспечивающую быстрый контекстный поиск информации по реквизитам иностранца, возможность хранения в базе данных дополнительной информации, касающейся иностранца, в том числе текстов решений по ходатайствам, а также автоматизацию проверки иностранцев, ходатайствующих о защите, по имеющимся в системе органов внутренних дел учетам.

Можно констатировать, что произведенное обновление системы было направлено не только на совершенствование проведения процедуры рассмотрения ходатайств о защите, но и на улучшение условий приема лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь.

Говоря о перспективных направлениях модернизации АС «Беженцы», следует отметить, что техническим заданием к уже реализованной модернизации в будущем предлагается для перехода на современные технологии осуществить дальнейшее ее развитие путем создания новой системы АС «Беженцы», основанной на *web*-технологии с единой централизованной базой данных системы, сервером приложений и удаленным доступом к ним с помощью стационарных и мобильных АРМ с применением *web*-браузеров и использованием закрытых каналов связи. Стационарные АРМ АС «Беженцы» предназначены для использования в помещениях объектов автоматизации, мобильные АРМ АС «Беженцы» могут быть использованы за пределами помещений подразделений.

Кроме того, при подготовке концепции дальнейшей модернизации АС «Беженцы» могут быть рассмотрены следующие направления ее развития: автоматизация процедуры обязательной государственной дактилоскопической регистрации, а также организация обмена данными с системой учета нелегалов, созданной Государственным пограничным комитетом.