

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ВЫНУЖДЕННОЙ И ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

(по материалам семинара, состоявшегося 4–5 июня 2009 г. в г. Бресте)

Сергей Касинский

На протяжении последних четырех лет Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь при содействии представительств в Беларуси Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции ежегодно проводит семинары, посвященные актуальным вопросам реализации законодательства в области вынужденной и внешней трудовой миграции, его совершенствования с учетом практического опыта, а также международных стандартов и принципов в данной области, на который приглашаются представители всех организаций-партнеров. В текущем году подобным мероприятием стал состоявшийся 4–5 июня 2009 г. в г. Бресте семинар «Актуальные вопросы реализации и совершенствования законодательства Республики Беларусь в области вынужденной и внешней трудовой миграции».

В семинаре приняли участие сотрудники Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, управления по наркоконтролю и противодействию торговле людьми МВД Республики Беларусь, Академии МВД Республики Беларусь, управления внутренних дел Брестского областного исполнительного комитета, управлений по гражданству и миграции управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов и главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, представители ряда белорусских органов государственного управления, в частности Национального центра законодательства и правовых исследований, Государственного пограничного комитета, министерств иностранных дел, труда и социальной защиты, образования, Минской городской и Брестской областной коллегий адвокатов, ряда неправительственных белорусских организаций, а также представители Секретариата Сёдерчэпингского процесса/Процесса приграничного сотрудничества, Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь и Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь, а также международные эксперты.

Первый день семинара был посвящен вопросам вынужденной миграции. Указанная тема освещалась в выступлениях представителей международных организаций, международных экспертов, сотрудников Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь и представителей неправительственных организаций.

Глава Секретариата Сёдерчэпингского процесса/Процесса приграничного сотрудничества **Гаспар Бергман** представил вниманию участников семинара доклад о создании базы данных Сёдерчэпингского процесса по статистике миграции и убежищу, позволяющей заинтересованным партнерам государств – участникам Процесса получать необходимые статистические данные, а также результаты анализа миграционных тенденций за 2006–2008 гг.

Было отмечено, что проведение упомянутого анализа позволило сравнить миграционные тенденции последних лет с ситуацией, сложившейся в области регулируемой и нерегулируемой миграции в государствах – участниках Процесса в 2004–2006 гг., определить сохранившиеся, а также установить новые миграционные тенденции и проблемы, возникшие в связи с расширением Европейского союза и присоединением к Шенгенскому соглашению новых государств.

По результатам анализа были установлены следующие миграционные тенденции в области регулируемой миграции:

- в 2007–2008 гг. массовые тенденции эмиграции из государств – участников Процесса остались такими же, как в 2004–2006 гг.;
- в 2007 г. сократилась эмиграция из всех государствах – членов ЕС, кроме Литвы – страны с наивысшим коэффициентом эмиграции (самый низкий и снижающийся коэффициент эмиграции в Словакии);
- сохранились «традиционные» модели миграции из Прибалтийских стран, Польши и Румынии в западноевропейские страны;
- массовые эмиграционные потоки из Прибалтийских стран и Польши в западноевропейские страны привели к дефициту рабочей силы в указанных государствах и росту трудовой иммиграции в эти страны из Молдовы и Украины;
- в странах с растущей эмиграцией также наблюдался рост иммиграции;
- единой тенденции иммиграции в государства – участники Сёдерчэпингского процесса не наблюдалось (рост иммиграции в Литву, Молдову и Беларусь и сокращение в Словакию, Румынию, Польшу и Латвию);

Автор:

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

— зафиксирован незначительный рост количества выданных видов на жительство во всех странах, кроме Румынии и Молдовы;

— доля иностранцев с действительными видами на жительство в общей численности населения относительно низка по сравнению со средним показателем по Европейскому союзу (кроме Эстонии);

— в основном миграция происходит в пределах региона Сёдерчёпингского процесса, а также России (Украина, Молдова и Румыния являются странами происхождения наибольших групп мигрантов в государства — члены Европейского союза);

— встречаются случаи с более крупными группами иммигрантов из неевропейских стран (граждане Турции и Китая — в Румынию, Турции — в Молдову, Казахстана — в Беларусь, Армении — в Украину).

В целом во всех странах Сёдерчёпингского процесса в 2004–2006 гг. преобладало положительное сальдо миграции либо уменьшалось отрицательное сальдо миграции. Наибольший рост положительного сальдо миграции имел место в Словакии. Литва — единственная страна с ростом отрицательного сальдо миграции в 2007 г. по сравнению с 2006 г. В некоторых странах (Литва и Польша) возвратная миграция стала заметным явлением, влияющим на сальдо миграции.

В области нерегулируемой миграции в государствах — участниках Сёдерчёпингского процесса в последние годы наблюдались следующие миграционные тенденции:

— значительный рост числа задержаний нерегулируемых мигрантов по сравнению с 2004–2006 гг. (наибольшее увеличение числа задержанных нерегулируемых мигрантов в Молдове и Украине, самое значительное уменьшение — в Эстонии);

— число иностранцев, задержанных на границах, уменьшилось в большинстве новых стран Шенгенской зоны и увеличилось в Румынии, которая в нее не входит;

— в Словакии сохранилось относительно большое количество задержаний по сравнению с протяженностью внешней границы Европейского союза;

— в регионе Сёдерчёпингского процесса Украина является самой значительной страной происхождения нерегулируемых мигрантов;

— сократились нерегулируемые миграционные потоки из России;

— увеличилось число задержанных/содержащихся под стражей из Грузии, Индии и Пакистана;

— имело место значительное количество задержаний/содержащихся под стражей граждан Китая в Беларуси и Румынии.

Анализ миграционных тенденций свидетельствует об увеличении числа задержаний на границе при сокращении числа задержаний внутри стран, что указывает на повышение эффективности управления границами как в странах назначения, так и в странах транзита.

По результатам проведенного анализа миграционных тенденций государствам — участникам Процесса приграничного сотрудничества было предложено провести работу по оптимизации национальных механизмов сбора данных о миграционных процессах в соответствии со стандартами Европейского союза и ЕВРОСТАТА. Кроме того, был сделан вывод о необходимости учета при оценке эмиграционных тенденций официальных и неофициальных данных, а также включения в сферу дальнейшего изучения миграционных тенденций данных о трудящихся-мигрантах и количестве выданных разрешений на работу.

Советник по правовым вопросам Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь **Иван Салеев** познакомил участников семинара с современными тенденциями международной защиты лиц, ищущих убежища.

В настоящее время большинство государств в дополнение к предоставлению статуса беженца лицам, ищущим убежища и не соответствующим критериям, определенным Женевской конвенцией 1951 г., но, тем не менее, нуждающимся в международной защите по другим причинам, предусматривает предоставление дополнительной формы защиты. К таким категориям лиц относятся иностранцы, опасаясь в случае возвращения в государства их гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства смертной казни и пыток, а также лица, спасающиеся от опасностей вооруженных конфликтов. Было отмечено, что принятый Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» в полной мере соответствует современным международным стандартам в области защиты лиц, ищущих убежища.

Докладчиком также были представлены и подробно разъяснены определения основных терминов, связанных с предоставлением дополнительной защиты. В частности, были рассмотрены термины «вооруженный конфликт», «конфликт международного характера», «конфликт немеждународного характера», «пытка» и некоторые другие.

Сотрудники отдела по вопросам беженцев и убежища управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь **Татьяна Майорова** и **Наталья Соколовская** представили участникам семинара предстоящие изменения в законодательстве, регулирующем вопросы вынужденной миграции, в связи с вступлением в силу с 3 июля 2009 г. Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».

В связи с необходимостью приведения нормативных правовых актов в соответствие с упомянутым Законом была проделана значительная работа по переработке законодательства. Внесены изменения и дополнения в 12 указов Президента Республики Беларусь, 5 кодексов, 9 законов, 25 постановлений Правительства и более 20 нормативных правовых актов органов государственной власти Республики

Беларусь. При этом вносимые коррективы не только касались изменения терминологии в соответствии с новым Законом, но также были направлены и на обеспечение гарантированного осуществления прав и законных интересов иностранцев, ходатайствующих о предоставлении защиты, и иностранцев, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита.

Основной новацией Закона является институт дополнительной защиты. Развитие миграционных процессов в последнее десятилетие актуализировало проблему, связанную с приемом и защитой иностранцев, которые не отвечают требованиям Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, но, тем не менее, нуждаются в международной защите по другим причинам. Предусмотренное Законом введение института дополнительной защиты позволило привести законодательство Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции в соответствие с международными стандартами в данной области.

Новый Закон определил критерии предоставления дополнительной защиты, установил правовые, экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов иностранцев, которым предоставлена такая форма защиты, а также определил категории иностранцев, которым дополнительная защита не предоставляется. Согласно Закону, рассмотрение ходатайств иностранцев будет осуществляться в рамках единой процедуры, первым этапом которой является установление оснований для предоставления статуса беженца, согласно Конвенции 1951 г. Далее, по мере необходимости, будет следовать определение возможных оснований для предоставления дополнительной защиты.

Законом предусмотрено проведение идентификации иностранцев, в том числе и несовершеннолетних, обратившихся с ходатайством о предоставлении защиты в Республике Беларусь, не имеющих документов, удостоверяющих личность, а также предъявивших подложные или поддельные документы. В случае сомнений в отношении возраста несовершеннолетнего иностранца, ходатайствующего о предоставлении защиты, Закон предусматривает проведение судебно-медицинской экспертизы по установлению возраста.

Уточнены понятие членов семьи иностранца, механизм воссоединения семьи, обязанности иностранцев, ходатайствующих о предоставлении защиты, основания для приостановления и прекращения рассмотрения ходатайств.

С целью исключения злоупотреблений процедурой предоставления статуса беженца или дополнительной защиты новый Закон в отличие от действующего предусматривает ряд новых положений. Введено понятие безопасной страны, определены критерии явно необоснованных ходатайств и ходатайств, носящих характер злоупотребления. Значительно сокращены сроки рассмотрения ходатайств в ускоренном порядке, а также выезда иностранцев, получивших отказ в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, лишенных, утративших статус беженца и дополнительную защиту.

Заместитель директора Бюро по миграции и беженцам МВД Республики Молдова, начальник управления по делам беженцев **Екатерина Сильвестру** познакомила участников семинара с опытом работы с иностранными гражданами и лицами без гражданства, ходатайствующими о предоставлении защиты, и практикой подготовки обоснованных решений о предоставлении дополнительной защиты в Молдове.

Региональный советник по правовым вопросам Регионального Представительства УВКБ ООН в Беларуси, Молдове и Украине **Кейт Пулер** представила вниманию участников доклад на тему «Международная практика работы с несопровождаемыми несовершеннолетними иностранцами, ходатайствующими о предоставлении защиты».

Было отмечено, что работа с несопровождаемыми несовершеннолетними иностранцами, ходатайствующими о предоставлении защиты, должна основываться на следующих фундаментальных принципах:

- лучшие интересы ребенка должны учитываться в первую очередь;
- защита прав ребенка и предоставление услуг без дискриминации;
- все дети имеют право на жизнь, достойные условия жизни и развития;
- дети имеют право свободно выражать свое мнение и получать информацию о решениях, которые принимаются в их интересах;
- решения и планы, которые касаются детей, должны быть приоритетом и приниматься без задержки;
- принимаемые решения должны быть безопасны и длительны, а по возможности и долгосрочны;
- государственные органы, организации, национальные и местные институты должны сотрудничать в целях достижения наилучшего результата;
- все сотрудники должны пройти подготовку/тренинги соответственного уровня.

Основополагающее значение для обеспечения защиты прав ребенка имеет назначение опекуна или попечителя. Данная процедура гарантирует защиту интересов ребенка, включая удовлетворение его правовых, социальных, медицинских, материальных, образовательных и психологических потребностей. Опекун или попечитель должен быть информирован обо всех действиях по отношению к ребенку, должен иметь полномочия присутствовать во время процедур предоставления убежища и во время других процедур, а также заботиться о поиске долгосрочных решений для ребенка. Опекуном или попечителем может назначаться лицо, которое имеет опыт работы с детьми.

При проведении процедуры предоставления статуса беженца в отношении несопровождаемых несовершеннолетних иностранцев необходимо принимать во внимание уровень развития ребенка, возможное ограниченное знание им условий в стране происхождения. Дети могут выражать опасения по-другому, чем взрослые, в связи с чем нужно больше внимания уделять оценке объективной стороны в их делах.

Если ребенку отказано в статусе беженца, должны быть предприняты необходимые шаги по его возвращению на родину. Однако указанное возвращение будет не в лучших интересах ребенка до того, как будет найден взрослый, который может взять ответственность за ребенка. На этот период ребенок может нуждаться в альтернативном статусе. Кроме того, при определении наилучших интересов ребенка необходимо принимать во внимание принцип единства семьи, в связи с чем к поиску семьи несопро-вождаемого ребенка необходимо приступать с самого начала процесса.

Специалист по субсидированной добровольной репатриации Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь **Татьяна Оранже** познакомила участников семинара с программой по содействию мигрантам в добровольном возвращении проекта «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь».

Основными целями указанной программы являются оценка существующей методологии содействия добровольному возвращению в Республике Беларусь, передача государственным органам Республики Беларусь знаний и навыков для создания устойчивой системы субсидированного добровольного возвращения и рекомендаций, основанных на результатах произведенной оценки, существующего в этой сфере передового опыта и наработок, а также содействие мигрантам в добровольном возвращении на родину.

Программа по содействию мигрантам в добровольном возвращении включает комплекс обучающих мероприятий, анализ существующей в Республике Беларусь правовой системы и практики в отношении возвращения иностранцев на родину, пилотную программу по возвращению мигрантов на родину и участие сотрудников, владеющих опытом применения названной программы, в механизме мониторинга ситуации с защитой и в работе со смешанными миграционными потоками в стратегических пунктах въезда в страну и выезда из нее. Целевыми группами пилотной программы по возвращению мигрантов на родину являются лица, получившие отказ в статусе беженца, лица, отзывавшие свои заявления о предоставлении статуса беженца, и нелегальные мигранты.

За время реализации программы было произведено консультирование 141 мигранта, была оказана помощь в добровольном возвращении на родину 66 иностранцев, в том числе во Вьетнам — 18 человек, Пакистан — 13, Российскую Федерацию — 6, Грузию, Ливан и Гану — по 4 человека, Бангладеш — 3, Китай и Турцию — по 2 человека, Шри-Ланку, Украину, Египет, Иран и Ирак — по 1 человеку. Кроме того, в рамках программы в двух случаях в связи с состоянием здоровья мигрантов было осуществлено их медицинское эскортирование на родину.

Во второй день семинара участники обсудили актуальные вопросы реализации и совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере внешней трудовой миграции.

С основным докладом по данной теме выступил заместитель начальника управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища, начальник отдела внешней трудовой миграции Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь **Александр Татура**, который рассказал о современном состоянии и перспективах развития внешней трудовой миграции в Республике Беларусь.

Докладчик отметил, что внешняя трудовая миграция относится к одному из видов международной миграции населения, который характеризуется перемещением рабочей силы, как правило, из менее развитых в экономически более развитые страны на временную работу с последующим возвращением на родину. Мировой опыт свидетельствует о том, что трудовая миграция обеспечивает несомненные преимущества как принимающим рабочую силу странам, так и поставляющим ее. Миграция играет все более заметную роль в преодолении демографического дефицита и нехватки рабочей силы в одних странах, решении проблем занятости и снижения бедности населения в других государствах. Для экономики развивающихся стран большое значение имеют финансовые переводы трудящихся-мигрантов, работающих за рубежом.

Географическое положение Республики Беларусь в центре Европы привлекает мигрантов. Так, в 2008 г. в Республику Беларусь на постоянное жительство прибыло 17 415 человек (в 2007 г. — 14 155 человек), основную численность из которых составили выходцы из стран СНГ и Прибалтийских государств. Выбыло из республики 9269 человек (в 2007 г. — 9479 человек). Миграционный прирост составил 8145 человек (в 2007 г. — 4676 человек).

В целях обеспечения защиты жизни и здоровья граждан Беларусь нацелена на создание благоприятных цивилизованных условий по привлечению в республику иностранной рабочей силы и трудоустройству наших граждан за рубежом.

Действующим в республике законодательством установлен лицензионный порядок осуществления деятельности по привлечению иностранной рабочей силы и трудоустройству граждан Республики Беларусь за границей. Экспорт и импорт рабочей силы осуществляются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, получившими в установленном порядке специальные разрешения (лицензии) на осуществление этих видов деятельности, выдавать которые уполномочено Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

Масштабы трудовой миграции в стране, как по въезду, так и по выезду, систематически растут. Так, например, в 2008 г. в Беларусь на работу по контракту прибыло 2463 человека против 1496 человек в 2007 г. Хотелось бы отметить, что данный процесс охватил в настоящее время все области республики.

Лидерами по приему мигрантов являются наиболее промышленно развитый регион Республики Беларусь — г. Минск и Брестская область, куда из приграничных районов Украины прибывает основная масса мигрантов, в основном оседающих в приграничных районах области. Такая направленность потока в Брестскую область обусловлена разными темпами реформирования экономики Беларуси и Украины, более тяжелой финансовой ситуацией в последней, безвизовым режимом въезда в Беларусь и,

конечно, — соседством стран. Из стран СНГ, кроме граждан Украины, которых въехало 555 человек, в Беларусь приезжают на работу граждане России (134 человека), Армении (77 человек), Молдовы (75 человек). Из других стран в Беларусь приехали граждане Турции (327 человек), Литвы (188 человек), Вьетнама (178 человек), Китая (145 человек).

Иностранцы получают доступ на национальный рынок труда после заключения контракта с нанимателем Республики Беларусь, имеющим лицензию Министерства внутренних дел республики на осуществление деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы.

В настоящее время МВД выдано более 900 таких лицензий. Иностранцы в нашей стране заняты в качестве сельскохозяйственных рабочих, строителей для сельской местности, на должности руководителей, в качестве спортсменов-инструкторов, тренеров, поваров и по другим специальностям.

Потоки выезжающих трудовых мигрантов направлены как в ближнее, так и в дальнее зарубежье. Но, как и прежде, основной поток направлен в Россию (выехало 4192 человека). Кроме того, в 2008 г. граждане Беларуси выезжали в США (1512 человек), Польшу (233 человека), Чехию (86 человек) и другие страны.

В целом можно отметить, что потенциал внешней трудовой миграции белорусов достаточно высок. Для Беларуси трудовая миграция, в том числе «утечка мозгов», обуславливает как негативные социальные последствия — потеря высококвалифицированных кадров и средств, затраченных на их подготовку, в случае безвозвратной миграции, так и позитивные — при реэмиграции мигранты получают иностранный опыт, обучаются по эффективным программам, повышают квалификацию, улучшается материальное положение семей трудящихся-мигрантов, снижается напряжение на рынке труда.

Белорусские трудовые мигранты могут успешно конкурировать на международном рынке труда. Учитывая толерантность, трудолюбие и довольно высокий образовательный уровень белорусских работников, можно утверждать, что на международном рынке труда Беларусь обладает конкурентоспособной рабочей силой. Таким образом, экспорт рабочей силы — это перспективное направление миграции, которое позволит белорусам влиться в международный рынок труда и в перспективе способствовать росту инвестиций в экономику страны.