

25 ЛЕТ УПРАВЛЕНИЮ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ В БЕЛАРУСИ: ИТОГИ ПРИСУТСТВИЯ

А.В. Селиванов

Белорусский государственный университет

4, пр. Независимости, Минск, 220030, Беларусь, selivanych@bsu.by

Автор рассматривает формирование и развитие национальной системы защиты беженцев. Показана роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в данном процессе. Формулируется и обосновывается периодизация формирования системы убежища в стране и деятельности Управления. Делается вывод, что присутствие УВКБ ООН в Республике Беларусь как минимум в ближайшее десятилетие является необходимым условием как продолжения помощи беженцам и вынужденным мигрантам, так и окончательного оформления эффективно функционирующей системы убежища в Республике Беларусь.

Ключевые слова: беженцы; Республика Беларусь; убежище; УВКБ ООН.

25 YEARS OF THE OFFICE OF THE UNHCR OFFICE IN BELARUS: RESULTS OF PRESENCE

Andrey Selivanov

Belarusian State University,

4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk, 220030, Belarus, selivanych@bsu.by

The author examines the creation and development of the national refugee protection system. The role of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in this process is shown. The periodisation of the formation of the asylum system in the country and the activities of the High Commissioner are formulated and substantiated. It is concluded that the presence of the UNHCR in the Republic of Belarus, at least in the next decade, is a necessary condition for the assistance to refugees and forced migrants, and the finalisation of an effectively functioning asylum system in the Republic of Belarus.

Keywords: asylum; refugees; Republic of Belarus; UNHCR.

В сентябре 2020 г. исполняется 25 лет с даты открытия Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь. Автором уже отмечалось, что молодая независимая Республика Беларусь сразу оказалась включенной в процесс регулирования миграционных потоков. На территории страны появились значительные миграционные потоки, в числе которых следовало выделить самую уязвимую категорию лиц: беженцев, вынужденно покинувших свою страну и оставшихся в новом для них государстве планеты без средств к существованию. Кроме гуманитарной составляющей они могли оказать влияние на социально-экономическую

обстановку в государстве. Так, уже в феврале 1993 г. количество перемещенных лиц (из числа бывших граждан СССР), зарегистрированных в Беларуси, составляло 13 000 человек, в том числе 4500 детей, 1000 пенсионеров и инвалидов и 7500 человек трудоспособного возраста. Количество беженцев из Афганистана и Эфиопии составило примерно 2000 человек [1]. Таким образом, решение вопросов вынужденной миграции стало одной из государственных задач. Республике Беларусь было необходимо включиться в работу международных механизмов по защите беженцев.

Следует выделить несколько этапов формирования и развития системы защиты беженцев (ее также можно называть системой предоставления убежища) в Республике Беларусь. Следует обратить внимание на тот факт, что основную работу по обеспечению защиты беженцев должны осуществлять именно государства, имеющие в своем распоряжении все необходимое для предоставления убежища: суверенные территории, правовые системы и органы власти. При этом защита беженцев неразрывно связана с деятельностью Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

Охарактеризуем хронологию формирования и развития белорусской системы защиты беженцев и рассмотрим роль в этом процессе Управления.

Хронологические рамки *первого этапа* охватывают период с 1992 по 1995 г. происходило первоначальное становление структуры миграционной службы и подготовка законодательства о беженцах.

В апреле 1992 г. правительство поручило Государственному комитету по труду, Госэкономплану, Министерству иностранных дел и Министерству юстиции подготовить проект нормативного акта по решению проблемы беженцев. В мае был подготовлен проект Закона «О вынужденных мигрантах (беженцах)» [2, л. 149–157]. Ввиду отсутствия в республике опыта практической работы с беженцами он был сырым и крайне теоретическим. Вместе с тем, данный законопроект продемонстрировал желание белорусского государства решать проблемы беженцев и миграции. Следует заметить, что в отсутствие государственного органа по вопросам миграции реализация описанного нормативного документа была невозможна. Поэтому первоначально необходимо было создать таковой.

В связи с этим летом 1992 г. постановлением Совета Министров Республики Беларусь для проведения более активной и эффективной политики государства в сфере миграции и беженцев правительством Беларуси была создана Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения

Республики Беларусь (1997 – ноябрь 2001 гг. – Комитет по миграции при Министерстве труда, декабрь 2001 – 2003 гг. – Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты, с 2004 г. – Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь). Среди ее основных функций необходимо выделить выработку и реализацию государственной политики в области миграции, подготовку проектов межгосударственных соглашений по регулированию миграционных процессов, координацию деятельности государственных, общественных, коммерческих и иных организаций по вопросам миграции, а также анализ причин, вызывающих вынужденную миграцию граждан, принятие мер по возвращению беженцев в места постоянного проживания, их правовой защите и решение других вопросов по миграции населения [3].

Сфера регулирования миграционных потоков и решения проблем беженцев была новой для государства. Поэтому помощь УВКБ ООН в процессе становления миграционной службы оказалась очень своевременной. Активные контакты белорусского государства и УВКБ ООН начались в 1993 г., а уже с декабря 1993 г. региональное Представительство УВКБ ООН в Москве совместно с Представительством ООН в Беларуси начало проводить программу поддержки наиболее нуждающихся категорий беженцев и лиц, ищущих убежища. В рамках данной программы финансовую помощь получили 300 беженцев и лиц, ищущих убежища. 27 беженцам из Эфиопии – выпускникам Минского высшего военного командного училища было предоставлено жилье. Министерство здравоохранения Республики Беларуси совместно с Белорусским обществом Красного Креста стало оказывать содействие беженцам в получении медицинской помощи [4].

Итогом *первого этапа* стало принятие Закона Республики Беларусь «О беженцах» в 1995 г. и открытие Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. В качестве своих первоочередных задач в Беларуси Представительство обозначило техническую и консультативную помощь соответствующим министерствам, ведомствам, общественным организациям по работе с беженцами [5].

Второй этап (1995 – 2001 гг.) включил в себя начало реализации Закона Республики Беларусь «О беженцах» 1995 г., которая стартовала лишь в феврале 1997 г., когда Комитетом по миграции была осуществлена процедура определения статуса беженца в отношении афганских граждан, длительное время находившихся на территории Республики Беларусь. Первые удостоверения беженцев были вручены им в присутствии Представителя УВКБ ООН в Республике Беларусь Т.

Берресена в мае 1997 г. Только в июне 1998 г. началась реализация указанного Закона в полном объеме и по всей стране.

В сложившейся ситуации УВКБ ООН изменило стратегию своей деятельности в стране в направлении укрепления органов государственной власти, функционирующих в системе миграционного регулирования, в части подготовки ее персонала и необходимой материально-технической поддержки, а также поддержки общественных организаций, занимающихся решением проблем беженцев. В первые годы своей деятельности в Республике Беларусь Представительство УВКБ ООН проводило 10–12 обучающих семинаров в год, охватывая различные категории государственных служащих, в первую очередь, сотрудников миграционной службы, а также офицеров пограничных войск и паспортно-визовой службы [6, с. 35].

В июне 1999 г. вступила в силу новая редакция Закона «О беженцах».

Результатом *второго этапа* стало присоединение Республики Беларусь к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев в 2001 г. Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь принимало активное участие в данном процессе.

Третий этап (2001–2003 гг.) включил в себя приведение национального законодательства и процедур в области предоставления статуса беженца в соответствие с международными стандартами, а также создание условий для адаптации беженцев в белорусском обществе и благоприятного отношения к ним. В 2003 г. закон и основные подзаконные акты по вопросам беженцев были приведены в соответствие с законодательством Республики Беларусь. Кроме того, была реорганизована миграционная служба. Отметим, что в этот же период была сформирована сеть партнерских организаций, которые занимались вопросами помощи беженцам. Это были как органы государственной власти (в лице, в первую очередь, Министерства внутренних дел и Государственного пограничного комитета Республики Беларусь), так и ряд общественных организации. УВКБ ООН в этом процессе выступило фактически в качестве объединяющей структуры.

Четвертый этап (2004–2009 гг.) был начат с передачи с 01 января 2004 г. миграционной службы в состав Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Главной задачей на данном этапе стало укрепление национальной системы защиты беженцев через уточнение вопросов законодательства, исходя из практики ее функционирования, укрепления ее материально-технической базы. УВКБ ООН на этом этапе стало играть координирующую роль. Результатом данного этапа можно считать

начало функционирования с июля 2009 г. нового закона о беженцах (принят в 2008 г.), в котором помимо понятия «статус беженца» появились два новых термина «дополнительная защита» и «временная защита».

Важно, что на данном этапе через Представительство УВКБ ООН была также начата реализация новых проектов, где донором выступала Европейская комиссия (например, «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь», «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь») [7].

Пятый этап (2009–2013 гг.) включил в себя продолжение развития национальной системы защиты беженцев. Важными элементами этого этапа являлись новый Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», а также реализация новых совместных с УВКБ ООН и Европейским союзом проектов. В качестве примера можно рассматривать реализацию проекта «Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине (фаза I)» (началась в октябре 2009 г.).

В июле 2010 г. Беларусь посетил Верховный комиссар ООН по делам беженцев А. Гутерриш, который высоко оценил государственную политику Республики Беларусь в отношении беженцев. В рамках визита 28 июля было подписано Соглашение между Республикой Беларусь и УВКБ ООН о сотрудничестве и правовом статусе Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь [8].

Таким образом, *пятый этап* характеризуется дальнейшим укреплением системы убежища в Республике Беларусь путем оказания технической помощи международными структурами, а также более глубокой институциональной интеграцией УВКБ ООН в Беларуси.

Новый этап (2014–2020/2021 гг.) стал периодом проверки на прочность белорусской системы предоставления убежища в контексте украинского и сирийского кризисов. Если сравнивать количество зарегистрированных беженцев в Беларуси по состоянию на 1 января 2014 г. и 1 октября 2020 г., то разница будет незначительной – 872 и 957 человек соответственно. При этом количество лиц с дополнительной защитой увеличилось за тот же период в 120 раз – с 35 до 4172 человек (3896 человек – граждане Украины).

В июле 2016 г. появилась новая редакция белорусского закона о беженцах «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь», которая начала работать с 1

июля 2017 г. Данный документ объединил все процедуры, касающиеся лиц, ищущих убежища, в одну.

УВКБ ООН продолжало поддерживать Республику Беларусь в развитии системы предоставления убежища.

К сожалению, в середине 2020 г. появилась информация о закрытии в 2021 г. Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. Пока остается открытым вопрос о конкретной дате. Нам видится, что данное решение является неожиданным и крайне спорным. Оно может остановить позитивные процессы по развитию системы защиты беженцев.

Отметим, что 1992 г. Республика Беларусь уделяла серьезное внимание построению национальной системы убежища, белорусское государство активно и эффективно сотрудничает с международными и европейскими структурами в сфере защиты беженцев. Поэтому страна достигла серьезных успехов в данной сфере. Роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в данном процессе можно назвать ключевой, как в виде организационного, так и в виде финансового компонента. При этом последний не является значительным для ООН, но он бесспорно важен для белорусского государства.

Думается, присутствие УВКБ ООН в Республике Беларусь как минимум в ближайшее десятилетие является необходимым условием как продолжения помощи беженцам и вынужденным мигрантам, так и окончательного оформления эффективно функционирующей системы убежища в Республике Беларусь.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Беженцы в Беларуси // Бюл. ООН. Представительство ООН в Респ. Беларусь. – 1993. – № 2. – С.

2. Об участии Республики Беларусь в работе ЮНИСЕФ, Международного комитета Красного Креста и Красного Полумесяца, Центра ООН по правам человека в обсуждении и решении гуманитарных вопросов в ООН (информации, обзоры, переписка и др.) за 1992 г. // Архив М-ва иностранных дел Республики Беларусь. – Фонд 907/1. – Оп. 2. – Д. 163. – 271 л.

3. О создании Государственной миграционной службы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 23 июля 1992 г. № 454 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

4. Беженцы, беженцы // Вечерн. Минск. – 1994. – 30 окт. – С. 1.

5. Открытие Представительства УВКБ ООН в Минске // Бюл. ООН. Представительство ООН в Респ. Беларусь. – 1995. – № 6. – С. 6.

6. Масловский, В. В. Роль УВКБ ООН в обеспечении международной защиты беженцев в Республике Беларусь / В. В. Масловский // Опыт и проблемы управления

процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь: сб. ст. – Минск: НИИ труда, 2002. – С. 33–43.

7. Текущий архив Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие».

8. Визит Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Республику Беларусь // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2010. – № 3. – С. 73–74.

9. Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.evolutio.info>>. – Дата доступа: 01.10.2020.

БЕЛАРУСКАЯ ССР У ААН У 1990–1991 ГГ.: АД САЮЗНАЙ РЭСПУБЛІКІ ДА НЕЗАЛЕЖНАЙ ДЗЯРЖАВЫ

У.Е. Снапкоўскі¹, Л.А. Федотаў²

*¹⁾ Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, факультэт міжнародных адносін,
4, пр-т Незалежнасці, Мінск, 220030, Беларусь, ulsnap44@inbox.ru*

*²⁾ Белінтэрсат, 24/1, вул. Вайсковая, в. Станькава,
Дзяржынскі раён, Мінская обл., 222731, Беларусь, fedotov.l@belintersat.com*

Разглядаецца становішча ў Беларускай ССР у канцы 1980 – пачатку 1990-х гадоў і ўплыў перабудовы на актывізацыю знешнепалітычнай дзейнасці рэспублікі. Адзначаецца роля Дэкларацыі аб дзяржаўным суверэнітэце БССР у аднаўленні беларускай дзяржаўнасці і фарміраванні асноў знешняй палітыкі незалежнай Беларусі. Аналізуюцца дыпламатычныя ініцыятывы дэлегацыі БССР на 45-й і 46-й сесіях Генеральнай Асамблеі ААН (1990 і 1991 гг.), накіраваныя на міжнародную падтрымку Беларусі ў справе мінімізацыі наступстваў аварыі на Чарнобыльскай АЭС і стварэнне ў Цэнтральнай і Усходняй Еўропе без'ядзернай зоны. Падкрэсліваецца новая роля і месца Рэспублікі Беларусь у ААН пасля атрымання незалежнасці ў 1991 г.

Ключавыя словы: Беларуская ССР; Рэспубліка Беларусь; Арганізацыя Аб'яднаных Нацый; перабудова; незалежнасць; знешняя палітыка; дыпламатыя.

THE BELARUSIAN SSR IN THE UN IN 1990–1991: FROM THE USSR MEMBERSHIP TO THE INDEPENDENT STATE POSITION

U.E. Snapkouski^a, L.A. Fedotov^b

^{a)} Belarusian State University,

4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus, ulsnap44@inbox.ru

^{b)} Belintersat, st. Vaikovaya, 24/1, 222731, v. Stankovo,

Dzerzhinsk District, Minsk region, Belarus, fedotov.l@belintersat.com

Corresponding author: U. E. Snapkouski (ulsnap44@inbox.ru)

The situation in the Belarusian SSR in the late 1980s and early 1990s and the impact of perestroika on the intensification of the republic's foreign policy activity are considered.