

ПРИНЦИП СОТРУДНИЧЕСТВА КАК БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УВКБ ООН И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Лариса Васильева

Нет необходимости лишний раз доказывать, что миграция — явление трансграничное. Во всех случаях, когда государства сталкиваются с перемещением беженцев к их границам, позиция обеспечения национальных интересов в сотрудничестве с другими государствами является предпочтительной. Основной подход к совместной деятельности субъектов излагается во многих международных актах, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами¹.

Общий принцип сотрудничества при работе с людьми, которые пересекают административно-территориальные границы, основан на обязательствах, взятых на себя государствами-членами согласно Уставу Организации Объединенных Наций, а также на том, что они являются членами международного сообщества. В современных условиях этот принцип отражает признание международного аспекта, свойственного перемещению людей через границы. Государства признают необходимость встречного или совместного решения миграционных проблем. Каждому из них, в частности, хотелось бы, чтобы перемещение людей через границы не возлагало чрезмерного бремени на принимающие государства.

В научной литературе рассматриваются три взаимодействующие системные модели в государственном управлении:

— каждый элемент, часть системы делают свою работу независимо друг от друга (совместно-индивидуальная деятельность);

— общая задача выполняется последовательно каждым элементом, каждой частью системы (совместно-последовательная деятельность);

— задача выполняется непосредственно (одновременно) каждым элементом, каждой частью системы (совместно-взаимодействующая деятельность)².

Формы взаимодействия между субъектами подразделяются на два вида: взаимный обмен информацией; проведение совместных мероприятий³.

Второй вид мы разделяем на две группы: совместные мероприятия в рамках функциональной компетенции органов; совместные мероприятия обеспечивающего характера (стажировки, организационное и нормативно-методическое обеспечение, обучающие семинары, спецкомандировки и т. д.).

Установка на характер совместной деятельности дана в Государственной миграционной программе⁴, где правительством Республики Беларусь перед министерствами и другими республиканскими органами государственного управления, облисполкомами и Минским горисполкомом поставлена задача обеспечить выполнение мероприятий в рамках программы, обратив особое внимание на реализацию Закона "О беженцах", предупреждение и пресечение незаконной миграции.

Координацию деятельности министерств и других республиканских органов государственного управления в области выработки и реализации государственной миграционной политики, согласно Положению, утвержденному распоряжением премьер-министра Республики Беларусь от 15 апреля 1997 г. № 233р, обеспечивает Межведомственная комиссия по вопросам миграции при Совете Министров Республики Беларусь. В Положении указано, что Комиссия является постоянно действующим органом при Совете Министров Республики Беларусь. Она организует разработку нормативных документов, направленных на регулирование миграционных процессов в Республике Беларусь; обеспечивает координацию деятельности министерств и других республиканских органов государственного управления по подготовке проектов международных договоров, программ сотрудничества Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями в сфере миграции, а также вносит предложения о присоединении к международным договорам, конвенциям и соглашениям; подготавливает и вносит предложения о приоритетных направлениях государственной миграционной политики и возможных путях ее реализации на основе анализа реальной обстановки в Республике Беларусь, других государствах, а также тенденций ее развития; обеспечивает взаимодействие министерств и других республиканских органов государственного управления при разработке мер, направленных на комплексное решение проблем миграции, прежде всего по регулированию миграционных потоков, предотвращению вынужденной и пресечению нелегальной миграции; осуществляет меры по обеспечению социально-правовой защиты этнических белорусов, проживающих за пределами Республики Беларусь, оказанию при необходимости содействия в их репатриации из республик бывшего СССР, расселении и адаптации в Республике Беларусь; выработывает рекомендации делегациям и представителям Республики Беларусь для обсуждения проблем миграции на международных конференциях, совещаниях, семинарах и переговорах; анализирует исполнение национальных миграционных программ, соответствующих международных договоров, участницей которых является Республика Беларусь, а также совместных с международными организациями и учреждениями программ; рассматривает и обобщает предложения министерств и других республиканских органов государственного управления по вопросам миграции, требующим решения правительства Республики Беларусь.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 337 от 14 апреля 1997 г. утверждено Положение о Комитете по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь. Комитет, согласно Положению, является республиканским органом государственного

Васильева Лариса Александровна — старший преподаватель Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

управления, осуществляющим специальные функции в сфере внешней миграции населения под непосредственным управлением Министерства труда.

Комитет осуществляет деятельность по следующим направлениям:

- формирование нормативно-правовой базы, регулирующей процессы внешней миграции;
- разработка предложений в Совет Министров, Администрацию Президента и Совет безопасности Республики Беларусь по формированию государственной миграционной политики;
- анализ конъюнктуры международного рынка труда и разработка проектов межправительственных соглашений с целью расширения экспорта рабочей силы из Республики Беларусь;
- совершенствование структуры Государственной миграционной службы;
- реализация Закона Республики Беларусь "О беженцах";
- реализация мероприятий по выполнению приоритетных направлений миграционной политики Республики Беларусь, изложенных в документах Конференции по проблемам миграции в странах СНГ;
- изучение международного опыта регулирования процессов внешней миграции.

Решения республиканского органа государственного управления по миграции являются обязательными для республиканских органов государственного управления Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, а также юридических лиц независимо от организационно-правовых форм и форм собственности физических лиц.

Круг субъектов взаимодействия в обозначенной нами сфере общественных отношений определен в статье 6 Закона Республики Беларусь "О беженцах" (в редакции 1999 г.): пограничные войска, органы государственной безопасности, органы внутренних дел, Министерство иностранных дел, местные исполнительные и распорядительные органы, органы Государственной службы занятости. Здесь предлагаются некоторые формы взаимодействия между ними.

Исходя из анализа статьи 6 Закона можно сделать вывод, что одной из таких форм является обмен информацией. На наш взгляд, процедура обмена и ее содержательное наполнение должны быть детально согласованы между органами и утверждены совместной Инструкцией, что придаст этому механизму обязательный и организованный характер.

Большую помощь в представлении общей миграционной картины при разработке ведомственных мероприятий оказал бы информационно-аналитический бюллетень Комитета по миграции, возможно, по образцу информационного бюллетеня УВКБ ООН "Situation Report — Беларусь".

Чаще всего вынужденные мигранты сосредотачиваются в относительно благоприятных в экономическом отношении регионах, на которые ложится затем основная тяжесть приема беженцев. Это может вызвать негативное отношение к ним местного населения и неадекватную реакцию со стороны местных властей. Кроме того, в местах своей концентрации беженцы повышают нагрузку на инфраструктуру региона. Этот факт находит отражение в принятии соответствующим органом различных мер по ограничению роста числа беженцев (введению квот) на их территории.

Основанием для таких мер является статья 17 Закона "Распределение и поселение иностранцев, ходатайствующих о признании их беженцами, и иностранцев, признанных беженцами, на территории Республики Беларусь".

В январе 1999 г. достигнута договоренность между Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь и Комитетом по миграции при Министерстве труда о том, что в целях уменьшения миграционного давления на г. Минск УВКБ ООН будет проводить регистрацию беженцев в областных центрах.

В этой ситуации представляется необходимым решение о выборе мест для поселения беженцев согласовывать не только с Комитетом по миграции (его территориальными органами), местными органами власти, но и с территориальными органами внутренних дел, чтобы исключить случаи таких поселений в районы со стабильно напряженной криминогенной обстановкой.

Перечень материалов дела в отношении лица, подлежащего депортации, Комитет по миграции и органы внутренних дел согласовывают совместно и определяют единые требования к ним.

В Законе предусмотрен ряд случаев, когда Комитет по миграции информирует территориальные органы внутренних дел о принятом решении по существу обращения беженца (ст. 5, 9, 11). На наш взгляд, такая информация должна отражать не только суть решения, но и ряд других сведений (кроме полных анкетных данных): место временного пребывания, семейное положение, состав семьи, обоснование принятого решения, дальнейшие миграционные намерения иностранца. Это даст возможность органам внутренних дел предусмотреть необходимые организационные меры.

В целях обеспечения одинакового подхода к восприятию и реализации таких решений, ознакомления с едиными требованиями к оформлению материалов и объемом интересующих сведений могут быть предусмотрены такие формы взаимодействия, как проведение по инициативе Комитета по миграции рабочих встреч, учебных семинаров, совещаний с сотрудниками органов-адресатов.

Относительно аспектов правоохранительной деятельности, "сотрудничество означает целенаправленную и постоянную, совместную и согласованную, широкую по масштабам и разнообразную по формам и направлениям деятельность компетентных правоохранительных органов, затрагивающую общие интересы сотрудничающих государств и направленную на достижение единых целей в борьбе с преступностью"⁵.

Органы внутренних дел Беларуси принимают, в пределах своей компетенции, активное участие в согласованных с правоохранительными органами других стран мероприятиях по борьбе с преступностью, оказанию соответствующей помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства, в пресечении незаконной миграции, предупреждении преступлений, вызванных неконтролируемыми миграционными процессами.

В этом плане важным моментом, на наш взгляд, явилось бы установление профессиональных контактов с зарубежными правоохранительными органами с целью изучения их опыта работы в данной области и последующей координации действий. Формы такого сотрудничества могут быть разные: стажировки, регулярный обмен информацией по интересующим вопросам, обучающие семинары.

Осуществляя проверку сведений по существу ходатайств лиц, ищущих убежища, органы внутренних дел могут использовать специальные силы и средства, находящиеся в их распоряжении. Однако в международном масштабе возможности такого использования ограничены, а иногда их просто нет. В подобных случаях информация могла бы быть получена из аналогичных ведомств запрашиваемых стран при условии оговоренного взаимодействия. Если же внутривластный режим интересующей страны исключает такую договоренность, сотрудникам органов внутренних дел могут быть предоставлены специальные полномочия, которые инициировали бы получение сведений в индивидуальном порядке (например, путем направления их в командировки).

Внутрисистемное взаимодействие структурных подразделений и служб органов внутренних дел по вопросам беженцев строится исходя из компетенции, определенной в Конституции Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь "О милиции" (ст. 2, 15, 16), Законе "О беженцах" 1999 г. (ст. 6, 7, 11, 12, 16).

Оказание помощи всем гражданам и лицам без гражданства является одной из основных задач органов внутренних дел и охватывает многообразные административно-правовые функции по созданию условий для правомерного поведения, обеспечения их личной и имущественной безопасности. Именно в этом направлении деятельности органы внутренних дел выступают в качестве субъекта безопасности, предназначенного для массового обслуживания населения⁶.

В процессе взаимодействия могут использоваться как уже существующие формы, так и новые, нетрадиционные⁷.

Особое место в структуре организации тактической операции "взаимодействие" занимают ее принципы — основные положения, которые должны соблюдаться субъектами взаимодействия в процессе практического осуществления⁸.

В случаях направления Комитетом по миграции в органы внутренних дел (ОВД) сообщений (информации) по факту отказа в регистрации ходатайства иностранца о признании его беженцем, о лишении его этого статуса, об утрате им статуса беженца должен соблюдаться принцип *оперативности* с тем, чтобы отделы внутренних дел могли предпринять необходимые меры обеспечивающего характера.

С целью соблюдения специфики правоохранительной деятельности при проведении, например, дактилоскопирования, идентификации, других видов специальной проверки сотрудники ОВД должны иметь конкретно определенные рамки разбирательства, исходя из принципов *конфиденциальности* и *гуманизма*. Во всех случаях взаимоотношений государственных органов, с одной стороны, и беженцев — с другой, главная задача первых — в наивысшей степени соблюсти интересы государства, не причинив вреда лицам, ищущим убежища, защитить их друзей и семью в стране исхода. В этом плане основополагающее значение имеет принцип *согласованности* действий между уполномоченными органами.

В целом, определяя правовые подходы взаимодействия структурных подразделений и служб органов внутренних дел в вопросах беженцев, необходимо выделить два основных фактора, характеризующих такое взаимодействие. Первым из них является положение статьи 7 Закона "О беженцах" 1999 г., которое выража-

ет суть защиты беженцев (в определенных пределах) от законов общего применения. Например, беженцы задерживаются за незаконный въезд в Республику Беларусь или незаконное пребывание в ней без применения к ним санкций, установленных законодательством за такие действия. Следствием первого фактора является второй — соблюдение международных стандартов обращения с беженцами, отправной точкой для установления которых служат Конвенция о статусе беженцев (1951) и Протокол, касающийся статуса беженцев (1967), другие международные акты.

Обозначенный вид деятельности потребует специализации сотрудников, осуществляющих конкретные функции, расширения их компетенции. В связи с этим представляется целесообразным выделить *работу с беженцами* в отдельный вид административной деятельности.

Заслуживают внимания предложения В. П. Вишневецкой и И. А. Кибак о необходимости и целесообразности создания и функционирования в МВД службы психологического обеспечения деятельности (ПОД) сотрудников органов внутренних дел, в том числе курсантов учебных заведений⁹. Положительный эффект таких мер проявит себя непосредственно в процессе правовых взаимоотношений сотрудников ОВД и беженцев. Более того, в качестве содержательного наполнения отдельных мероприятий в рамках такой программы мы рекомендуем использовать международный, региональный, национальный опыт регулирования не инициированных государствами миграционных процессов (в частности, нелегальных и вынужденных миграций). Свои рекомендации обосновываем следующим:

во-первых, полярность восприятия этой категории мигрантов как субъектов правоотношений будет способствовать формированию гибкости психолого-правовой ориентации сотрудников ОВД;

во-вторых, оценка нестандартных ситуаций, в которых оказываются лица, ищущие убежища, позволит обеспечить эффективность психорегулирующих тренировок, тренингов и т. д.; здесь же логично предположить, что богатый информационный материал такого плана может послужить источником для выработки оригинальных проектов решений миграционных проблем применительно к нашей стране.

Ряд проблем можно разрешить, рассматривая в качестве субъектов взаимодействия неправительственные организации (НПО). В настоящее время можно встретить название "Организация гражданского общества" (ОГО)¹⁰. Неправительственные организации оказывают гуманитарную и другую помощь беженцам и мигрантам, которые в ней нуждаются; защищают интересы и права таких лиц, мобилизуют общественное мнение с целью достижения терпимости в отношении беженцев. В силу своего характера НПО обладают свободой выражения мнений, гибкостью действий, что в определенных условиях позволяет им решать разноплановые задачи¹¹.

Сводной организацией, координирующей деятельность неправительственных организаций, занимающихся вопросами беженцев, является Европейский совет по делам беженцев.

Главные направления деятельности данной структуры следующие:

- разработка политики и исследовательская работа;
- лоббирование интересов беженцев;
- юридические анализы;

- информация и документация;
- развитие сетей контактов;
- развитие потенциала НПО в Центральной и Восточной Европе.

Значительную часть своей деятельности ECRE осуществляет через свои агентства-члены. Примером является Консультативная группа по бывшей Югославии (ECRE/ИКВА), которая обеспечивает возможность для НПО в заинтересованных странах и для местных НПО обсуждать текущие события и вырабатывать совместные позиции.

Рабочая группа по интеграции состоит из шести ведущих агентств, имеющих опыт работы в интеграционных областях, таких, например, как обеспечение жилья и оборудованием. Данный проект способствует интенсивному обмену опытом в рамках всей Европы и разработке политики в этой области.

ECRE тесно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, обладает консультативным статусом в Совете Европы. Членами ECRE являются национальные советы по делам беженцев в Европе, другие организации, помогающие беженцам, национальные отделения международных сетей и организаций, специализирующиеся в вопросах прав человека.

Членство ECRE открыто для неправительственных организаций любой европейской страны, действующих от имени беженцев и проводящих гуманитарную и либеральную политику в вопросах предоставления убежища на национальном уровне. Международные организации, работающие на европейском или мировом уровне, могут в равной мере претендовать на членство. Организациям, расположенным за пределами Европы, может быть предоставлено ассоциированное членство.

В Республике Беларусь партнерами Представительства УВКБ ООН, действующими в сфере оказания помощи беженцам, являются Белорусская республиканская общественная организация "Объединенный путь", Республиканское общественное объединение «Центр "Золотой полис"», общественное объединение "Белорусское движение медицинских работников", общественное объединение "Центр социальных инноваций", Белорусское общество Красного Креста, общественное объединение "Белорусская ассоциация молодых христианских женщин"¹².

Среди проблем, связанных с пребыванием лиц, ищущих убежища на территории страны, существует еще одна. Она заслуживает не только обсуждения, но и глубокого исследования на фоне миграционного состояния нашей республики.

В основе данной проблемы лежит такое понятие, как этническая дистанция. Речь идет о характеристике взаимоотношений в обществе с такой позиции, которая показывает, насколько близки или, наоборот, далеки представители разных народов во всем, что определяется национальной культурой: от религиозных воззрений, влияющих на психологию даже самых убежденных атеистов, до самых незначительных бытовых привычек¹³.

Вынужденные мигранты пребывают в крайне обостренном психологическом состоянии¹⁴. "Многие этнические смешанные семьи, особенно в зонах межнациональных конфликтов, рушатся или становятся неполными, увеличивают ряды беженцев. Тем самым подрываются общественные устои, ослабевают этнокультурные контакты, растет ксенофобия, ухудшаются де-

мографические показатели"¹⁵. Фактор этнической дистанции усугубляет положение этих людей и в большей степени затрагивает интересы тех мигрантов, которые являются выходцами из стран Афро-Азиатского региона. Большинство из них — женщины-мусульманки со специфическим менталитетом, значительно отличающимся от белорусского¹⁶. "В критической ситуации не следует забывать, что беженцы являются личностями. Поэтому основное внимание социальных структур, принимающих участие в судьбах беженцев, должно быть сосредоточено на восстановлении нарушенных связей, создании механизмов решения их насущных проблем и обеспечения возвращения беженцев к нормальным условиям жизни. Основные потребности беженцев должны удовлетворяться с наиболее полным учетом их культурно-этнических особенностей"¹⁷.

Таким образом, возникает проблема *психологической интеграции*.

НПО могли бы значительно облегчить участь беженцев, особенно во взаимодействии с социальными службами, решающими те же задачи¹⁸.

Одним из значимых видов помощи можно рассматривать *многовекторное информационное сопровождение* пребывания всех лиц, ищущих убежища на территории нашей страны: мигранты по ряду причин лишены доступа к правовой информации и юридической поддержке, а потому оказываются заложниками сложившихся обстоятельств. Работа может быть организована по принципу юридических клиник. Однако не только этот проект может быть осуществлен с помощью НПО. Применительно к нынешним общественно-экономическим условиям представляет интерес опыт работы региональных негосударственных структур в таких интеграционных областях, как, например, обеспечение нуждающихся жильем, а также образовательные программы¹⁹.

На данном этапе реализации Государственной миграционной программы в Республике Беларусь потенциал НПО может быть использован в решении проблем беженцев посредством предоставления организациям властных государственных функций на основе принципов законности и правовых начал в рамках механизма делегированного законодательства²⁰.

Эти меры могут быть поддержаны выделением правительственных субсидий под целевые программы. Правовые рамки деятельности неправительственных организаций можно сравнить с контрактом о сотрудничестве, заключаемым между сектором НПО и правительством. Главная цель такого контракта — создание соответствующей сферы для эффективно работающего, подотчетного и транспарентного сектора НПО и обеспечение определенного контроля со стороны правительства за деятельностью организаций, финансируемых из государственного бюджета²¹.

Неправительственные организации, общественные формирования могут оказать определенную помощь непосредственно правоохранительным органам (в большей степени это касается обмена информацией). С учетом характера деятельности данных субъектов взаимодействия объем интересующих сведений должен иметь определенные пределы, а порядок обмена — быть детально согласован. На местном уровне сотрудники государственных органов при помощи этой группы субъектов взаимодействия могут иметь возможность получать сведения о фактической численности лиц, ищущих убежища и находящихся на территории Республики Беларусь, а также об их дальнейших миг-

рациональных намерениях; фактические данные, характеризующие внутривнутриполитический режим страны исхода. Может быть получена информация, представляющая оперативный интерес. Незадекларированный статус беженца, отсутствие документов, удостоверяющих личность, — факторы, затрудняющие либо исключают участие таких лиц в административном и уголовном процессах. Правовая незащищенность беженца нередко используется криминальными элементами в своих целях (например, им предлагается выполнить разовую хорошо оплачиваемую работу, участвовать в совершении противоправных деяний: шантаже, мошенничестве и др.). Такая информация должна быть использована при разработке профилактических и оперативно-розыскных мероприятий.

В то же время целостная система превентивных мер в отношении лиц, ищущих убежища, может быть сформирована только на основе выводов по результатам глубокого и всестороннего изучения последствий нелегальных и вынужденных миграций. Исследования, проведенные В. П. Лозбяковым, показали, что ослабление борьбы с административными правонарушениями, напрямую коррелирующимися с конкретными видами преступлений (мелкое хулиганство — уголовно наказуемое хулиганство; немедицинское потребление наркотиков — преступления в сфере незаконного оборота наркотиков и т. п.), ведет к увеличению числа таких деяний и повышению их общественной опасности²².

"Эффективное предупреждение преступности может осуществляться лишь на основе адекватной прогностической оценки тенденций изменения ее состояния и причинного комплекса"²³. Это дает нам основание выделить такое направление совместной деятельности, как изучение криминологических аспектов незаконной миграции.

Обобщая вышеизложенное, подчеркнем многоаспектность содержания совместной деятельности всех заинтересованных в обеспечении права убежища субъектов. Это содержание, как показали исследования, обусловлено едиными принципиальными подходами: гуманизмом, конфиденциальностью, оперативностью и согласованностью.

Особо отметим роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Представительства в Республике Беларусь в решении проблем беженцев. Деятельность этого международного органа аполитична по своему характеру, носит гуманитарный и социальный характер. Прежде всего, это поиск долгосрочных совместных с государственными органами и неправительственными организациями Республики Бе-

ларусь решений, оказание им консультативной, методической, материальной помощи, другие мероприятия в рамках мандата.

Выше были показаны наиболее характерные формы и механизмы взаимодействия Комитета по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь и органов внутренних дел в процессе обмена информацией, проведения совместных мероприятий. За рамками обсуждения осталась сфера совместной деятельности с другими уполномоченными органами Республики Беларусь, которая также нуждается в юридическом анализе. Несомненно то, что только комплексный подход к организационному обеспечению пребывания беженцев позволит в наибольшей степени удовлетворить права и интересы конкретной личности и общества в целом.

Выделим основные факторы, определяющие характер взаимодействия правоохранительных органов: защита беженцев от законов общего применения (в определенных пределах) и обращение с ними согласно принятым в отношении этой категории мигрантов международным стандартам.

На основании изложенного предлагается:

а) выделить работу с беженцами в отдельный вид административной деятельности;

б) предусмотреть соответствующую подготовку сотрудников для работы в данной сфере правоотношений, а также предложить варианты содержательного наполнения мероприятий обучающего характера.

Незадекларированный статус беженца является обстоятельством, усложняющим их пребывание на территории страны и способствующим совершению правонарушений, в первую очередь в отношении их же самих. В то же время система превентивных мер может быть сформирована только на основе результатов глубоких и всесторонних исследований нелегальных и вынужденных миграций.

Существует объективная необходимость глубокого изучения криминологических аспектов незаконных миграций на территории Республики Беларусь. В данном направлении предлагаются некоторые гласные формы совместной деятельности с целью получения необходимой помощи от неправительственных организаций.

Анализ регионального и международного опыта использования потенциала неправительственных организаций в решении проблем лиц, ищущих убежища, показывает, насколько значима роль НПО в реализации интеграционных программ. Эффективность такой деятельности будет гораздо выше при условии поддержки со стороны государства.

¹ См.: Рекомендации о воспитании в духе международного взаимопонимания, сотрудничества и мира и воспитании в духе уважения прав человека и основных свобод // Сб. международных договоров: В 2 т. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. Т. 1: Универсальные договоры. С. 692—706.

² Уманский Л. И. Методы экспериментального исследования социально-психологических феноменов // Методология и методы социальной психологии: Сб. ст. / Отв. ред. Е. В. Шорохова. М.: Наука, 1977. С. 55—58.

³ Круглов В. А. Организация взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел (милиции) в охране общественного порядка и борьбе с преступностью // Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Курс лекций / Под ред. В. А. Круглова. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1995. С. 156—169.

⁴ О Государственной миграционной программе: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 апреля 1998 г., № 560 // Собрание декретов и указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 10. Ст. 284.

⁵ Новикова И. Г. Сотрудничество органов внутренних дел Российской Федерации и полиции зарубежных государств при расследовании преступлений // Обеспечение безопасности иностранных граждан: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф., г. Москва, 29 марта 1995 г. / Академия МВД России; Ред. кол.: Л. М. Колодкин и др. М., 1995. С. 178—179.

⁶ Колонтаевский Ф. Е. Компетенция органов внутренних дел по оказанию помощи иностранным гражданам в осуществлении их прав и законных интересов // Обеспечение безопасности иностранных граждан: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф., г. Москва, 29 марта 1995 г. / Акад. МВД России; Ред. кол.: Л. М. Колодкин и др. М., 1995. С. 22.

⁷ См.: Данько В. А., Рябцев Л. М. ОВД и общественные формирования в охране общественного порядка и борьбе с преступностью: состояние и перспективы взаимодействия // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и подготовки кадров для системы МВД: Тез. науч.-практ. конф., г. Минск, 9—10 апреля 1998 г. / Академия МВД Республики Беларусь. Мн., 1998. С. 89—91.

- ⁸ См.: Басецкий И. И., Безлюдов О. А., Легенченко Н. А. Организованная преступность (Опыт теоретико-правового осмысления и поиска адекватных средств противодействия): Учеб. пособие / Академия МВД Республики Беларусь. Мн., 1997. С. 189.
- ⁹ См.: Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях и подготовки кадров для системы МВД: Тез. науч.-практ. конф., г. Минск. 9—10 апреля 1998 г. / Академия МВД Республики Беларусь. Мн., 1998. С. 54—57.
- ¹⁰ См.: Беларусь: ретроспектива и перспектива: Национальный отчет о человеческом развитии '99. Мн., 1999. С. 76—78.
- ¹¹ См.: Витковская Г. НПО и государственные структуры // Миграция. 1998. № 34. С. 60—62.
- ¹² См.: Моргун Ю. Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 2. С. 34.
- ¹³ См.: Паин Э. А. Межнациональные отношения и миграция // Миграция. 1997. № 1. С. 11.
- ¹⁴ См.: Науменко Л. И. Диапазон проявления чувства этнической идентичности: от приверженности до нигилизма // Власть и жизнь: Междунар. науч. конф. Политический и социально-экономический процесс в Беларуси: состояние, проблемы, перспективы, г. Минск, 11—12 декабря 1997 г. / Бел. ассоц. полит. наук, БГЭУ, НАН Беларуси и др. Мн., 1997. С. 301—306.
- ¹⁵ Топилин А. В. Межнациональные семьи и миграция: вопросы взаимодействия // Социол. исслед. 1995. № 7. С. 76; Демидов Ю.Н. Проблемы ответственности за нарушение национального и расового равноправия в современных условиях // Актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. тр. / Академия МВД России. М., 1994. С. 79—85.
- ¹⁶ Бурова С. Н., Кирилюк И. П. Беженцы в Беларуси // Социология. 1999. № 2. С. 75.
- ¹⁷ Социальные службы в критических ситуациях, связанных с беженцами. Женева: УВКБ ООН, 1991. С. 6.
- ¹⁸ См.: Права человека и работа в социальной сфере: Пособие для училищ по подготовке социальных работников и для работников социальной сферы. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1995.
- ¹⁹ См.: Сеари Б. Опыт ЕКРЕ в работе с помогающими беженцам неправительственными организациями в Центральной Европе // Организация юридических консультаций для беженцев и вынужденных переселенцев в городах и регионах России / Ред. кол.: А. Ю. Даниэль, Л. С. Еремина, Т. Н. Касаткина и др. М.: Звенья, 1997. С. 9—11; Воронина Н. А. Неправительственные организации в решении проблем вынужденных мигрантов // Миграция и новые диаспоры в постсоветских государствах: Аналит. докл. / Российская академия наук. Ин-т этнологии и антропологии; Отв. ред. В. А. Тишков. М., 1996. С. 215—222.
- ²⁰ См.: Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997. С. 53.
- ²¹ См.: Региональная стратегия УВКБ по осуществлению сотрудничества с НПО и оказанию им поддержки в рамках деятельности по реализации последующих мер Конференции по странам СНГ. Женева: ООН, 1998.
- ²² См.: Лозбяков В. П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М.: ИНФРА-М, 1996; Ананич В. А. Организация криминологических исследований преступности: Метод. рекомендации. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1995.
- ²³ Пастушнев А. Н. К методологии криминологического мониторинга // Проблемы укрепления законности и борьбы с преступностью на региональном уровне (наркотики и преступность): Материалы междунар. науч.-практ. конф. Смоленск, 4—5 марта 1999 г. / Юрид. ин-т МВД России, Смол. фил.; Под общ. ред. М.А. Соловьева. М.; Смоленск, 1999. С. 119.

SUMMARY

"The Cooperation Principle as the Fundamental Principle of the UNHCR Activity and Its Implementation in the Migration Policy of the Republic of Belarus" (Larisa Vassilieva)

The article considers the issues pertaining to cooperation and interaction between the UNHCR, the state bodies of the Republic of Belarus and the NGOs on the problems of refugees.

The author discusses the content of the concept of "integration" and proposes specific actions within the framework of joint activities of the UNHCR, the Committee on Migration at the Ministry of Labour of the Republic of Belarus, bodies of internal affairs and the NGOs. The process of interaction demonstrates common fundamental approaches such as humanism, confidentiality, promptness and correlation.

The article identifies the main factors determining the nature of the interaction of the law-enforcing bodies: protection of refugees from overall legislation (in certain cases) and treating them according to the international standards adopted for this category of migrants.

Based on the above, the article suggests the following:

- a) to set apart the work with refugees as a separate kind of administrative activity;
- b) to provide for the corresponding training for the work in this field of law enforcement. Some variants of content for training activities are suggested.

There is an objective necessity of an in-depth study of criminological aspects of illegal migration on the territory of the Republic of Belarus. In this connection some open forms of joint activity are suggested in order to receive the necessary assistance from NGOs.

While analysing regional and international experience in harnessing the NGOs' potential in solving the problems of asylum-seekers, the author stresses the important part NGOs play in implementing integration programmes and draws attention to the requisite conditions of such activity (empowering NGOs with state functions, providing subsidies etc.). With the factor of ethnic distance taken into account, the paper determines the priorities mentioned above — multi-vector information support of the refugees' stay on the territory of our country and rendering assistance in psychological integration.