

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ БЕЖЕНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 1992–2005 ГГ.

Саматья В.Р., Белорусский государственный университет

В начале 1990-х годов для Республики Беларусь (в первые годы становления ее государственности) наиболее ошутимой проблемой являлся массовый приток вынужденных мигрантов. Страна принимала в среднем в год около 10 тыс. граждан бывшего СССР, вынужденно оставивших места своего прежнего жительства по причине обострения межнациональных отношений, социально-экономической нестабильности, принятия в ряде бывших союзных республик дискриминационных законов, ущемлявших права и законные интересы некоренного населения. Только в период с 1992 г. по 1997 г., в Беларуси было зарегистрировано около 35 тыс. лиц, прибывших в Республику Беларусь с целью получения убежища, в том числе из государств бывшего СССР – более 31 тыс. человек.

Для решения сложившегося комплекса проблем в июне 1992 г. в Беларуси была создана Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь (1997-2001 гг. – Комитет по миграции при Министерстве труда, 2001-2004 гг. – Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты, в настоящее время – Департамент по гражданству и миграции МВД), но довольно существенные пробелы в законодательной сфере первоначально не позволяли данной структуре реализовать свой значительный потенциал в должной мере. Однако развитие ситуации в этой области постепенно приобретало позитивную динамику.

С первых дней существования Государственной миграционной службы ее деятельность протекала в тесном сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международной организацией по миграции (МОМ), Представительством ООН в Беларуси, Международной организацией труда (МОТ) и другими международными институтами. Благодаря организационной, финансовой и технической помощи УВКБ ООН и других международных организаций работники органов госуправления получили возможность пройти специальную подготовку в рамках обучающих семинаров и симпозиумов, на которых рассматривались вопросы определения статуса беженца и соответствующих международной практике форм работы с беженцами.

Результатом их плодотворного сотрудничества стало принятие Верховным Советом Республики Беларусь в феврале 1995 г. Закона Республики Беларусь «О беженцах», который определил основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами в Республике Беларусь, основания лишения, утраты статуса беженца, а также впервые установил правовые, экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами и признанных беженцами, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и ее законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Беларуси.

Закономерным следствием принятия данного закона стала подготовка нормативных документов, регламентирующих порядок регистрации ходатайств о признании беженцами и получения соответствующего статуса, типо-

вые нормы, правила и процедура содействия занятости беженцев и членов их семей, а также целенаправленное создание пунктов временного поселения беженцев и программ помощи указанной категории.

В сентябре 1995 г. в Минске было открыто Представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (прежде взаимодействие осуществлялось в рамках совместных проектов российского Представительства УВКБ ООН и Представительства ООН/ПРООН в Беларуси). В качестве своих задач в Беларуси Представительство УВКБ ООН обозначило техническую и консультативную помощь соответствующим министерствам, ведомствам, неправительственным организациям по работе с беженцами.

Помимо открытия Представительства УВКБ ООН в активную стадию вступил процесс подготовки Конференции СНГ по проблемам беженцев и мигрантов. Учитывая то, что распад СССР повлек за собой целую серию беспрецедентных перемещений населения в регионе, и, признавая потенциальную опасность таких неконтролируемых перемещений, Генеральная Ассамблея ООН в 1994 г. своей резолюцией 49/173 призвала УВКБ ООН созвать региональную конференцию по проблемам беженцев, перемещенных лиц в странах СНГ и соседних с ними государствах.

В результате 30–31 мая 1996 г. в Женеве состоялась Международная региональная конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах. В работе конференции участвовали делегации 75 государств мира (в т.ч. и Республики Беларусь), 28 международных организаций и 70 неправительственных организаций. Участники конференции сосредоточили свои усилия на оценке масштабов и обсуждении последствий недобровольного перемещения населения в странах СНГ и соседних государствах, выработке и принятии всеобъемлющей стратегии по реализации назревших проблем, вызванных вынужденной миграцией населения, а также определении направлений дальнейшего сотрудничества заинтересованных государств и международных организаций в области миграции.

В итоге Конференция приняла Программу действий, в которой определялись проблемы стоящие перед правительствами стран СНГ, и меры по их решению. Концептуальные положения программы легли в основу разрабатываемых и осуществляемых в Республике Беларусь законодательных актов, целевых миграционных программ и планов. В соответствии с документами Женевской конференции для координации деятельности органов государственного управления в области миграции в стране была создана Межведомственная комиссия по вопросам миграции при Совете Министров Республики Беларусь. По инициативе и непосредственном участии Комиссии разработана и реализуется Государственная миграционная программа. Главные направления Программы нацелены на выполнение Закона «О беженцах», на предупреждение вынужденной и пресечение незаконной миграции, дальнейшее развитие сотрудничества с УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ и заинтересованными государствами.

В рамках решения своей глобальной задачи по содействию в установлении последовательной международной системы предоставления убежища, УВКБ ООН поддерживала усилия белорусских властей по принятию и применению законодательства, регулирующего вопросы беженцев, соответствующего международным стандартам, что в основном отразилось в упомянутом ранее Законе «О беженцах», который был принят в 1995 г. и изменен в 1999 г., а также в процессе создания и функционирования национальных административных структур и координационных механизмов для гуманного управления смешанными миграционными потоками. УВКБ ООН способствовало установлению тесных рабочих отношений с этими органами.

Внесенные же в закон дополнения расширили гарантии защиты прав беженцев, определили возможности признанных беженцев участвовать в проектах адаптации и интеграции, специально разрабатываемых органами по миграции при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В частности, в законе были рассмотрены проблемы обеспечения социально-экономических прав беженцев (в том числе и право на участие в программах интеграции, разрабатываемых органами государственного управления по вопросам беженцев совместно с областными и Минским городским исполнительными комитетами), а также детально определены место, время и порядок обращения с ходатайством о признании беженцем, равно как и процедуры приема, регистрации, рассмотрения ходатайства, предоставления статуса беженца, его утраты и лишения.

Закон «О беженцах» определил условия и порядок предоставления статуса беженца иностранцу, который подвергнут преследованию по расовому, религиозному или национальному признаку, в рамках признанных прав и свобод личности. При этом основные положения закона Республика Беларусь обязалась осуществлять в тесном сотрудничестве с Верховным комиссаром ООН по беженцам.

На первоначальном этапе формирования миграционной политики и создания законодательной базы молодого независимого государства в упомянутой сфере УВКБ ООН предоставило многоплановую техническую помощь, учебную и информационную поддержку правительственным учреждениям, в том числе Комитету по миграции, Министерству внутренних дел и Академии МВД, Государственному комитету пограничных войск и Министерству юстиции, а также судебной системе Беларуси.

Например, УВКБ ООН оказало помощь пограничным войскам в оснащении их учебного центра, а также в повышении качества миграционного контроля в Национальном аэропорту «Минск» и на пограничном пункте в Лиде, на границе с Литвой; была оказана помощь Министерству внутренних дел в создании системы регистрации, связанной с выдачей видов на жительство и проездных документов. Нельзя не упомянуть и о технической и учебной помощи судам, рассматривающим дела, связанные со статусом беженцев.

УВКБ ООН совместно с Министерством Иностранных Дел, парламентом и иными заинтересованными органами в 1995–2000 гг. осуществляло меры, направленные на присоединение Беларуси к Конвенции 1951 г. и Протоколу

1967 г., касающихся статуса беженцев. Значительное внимание также уделялось распространению знаний в области права беженцев и гуманитарного права среди юристов, академического сообщества, официальных лиц и соответствующих НПО. Через своих партнеров из числа неправительственных организаций УВКБ ООН до сих пор обеспечивает оказание юридических консультаций и помощи в обжаловании решений властей лицам, ищущим убежище, и беженцам.

В апреле 2001 года Беларусь присоединилась к Конвенции ООН о беженцах 1951 года и Протокола 1967 года. В 2002 году парламент и правительство внесли дополнительные изменения в действующее законодательство в целях приведения его в соответствие с Конвенцией о беженцах, что в немалой степени явилось следствием продолжения плодотворного сотрудничества с УВКБ ООН и другими международными структурами. 4 января 2003 года была обнародована новая, пересмотренная редакция закона «О беженцах», что оказалось вызвано не только давно ожидавшимся и, наконец, произошедшим присоединением Беларуси к Конвенции о статусе беженцев и соответствующему Протоколу, но и несомненным осложнением ситуации в миграционной сфере (особенно на границе с Евросоюзом). Преодолению негативных тенденций в указанной сфере служит и трансграничное сотрудничество республики с прибалтийскими и рядом иных государств в рамках Седерчепингского процесса.

Кроме того, в январе 2005 года правительством Республики Беларусь был одобрен совместный проект ЕС ТАСИС – УВКБ ООН в рамках Европейской Политики Соседства (ЕПС), направленный на дальнейшее укрепление национальной системы убежища в Беларуси. Общая сумма запланированных инвестиций в данный проект превышает 427 тысяч Евро, а его продолжительность составляет 15 месяцев (с января 2005 г. по апрель 2006г.).

Залогом успеха в этих усилиях является тесное сотрудничество Представительства УВКБ ООН с государственными органами Беларуси, которые служат достойным примером не только для стран-соседей, но и для всех государств, образовавшихся после распада Советского Союза. Беларусь за сравнительно короткий промежуток времени и в сложных экономических условиях сумела создать национальную систему работы с беженцами, функционирующую на весьма достойном уровне и ныне абсолютно открыта для эффективного международного сотрудничества в гуманитарной сфере, готова неуклонно выполнять принятые на себя обязательства, активно участвовать в справедливом распределении ответственности и обязанностей в указанной сфере.

ЗНЭШНЕПАЛІТЫЧНАЯ КАНЦЭПЦЫЯ БЕЛАРУСІ: ПРАБЛЕМЫ РАСПРАЦОЎКІ І ПРЫНЯЦЦЯ

Спапкоўскі У.Е., Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт

Амаль 15-гадовы перыяд незалежнага існавання Беларусі адзначаны адсутнасцю афэцыйна прынятай канцэпцыі знешняй палітыкі. У гэты жа час нашы суседзі паспелі двойчы, а то і тройчы, змяніць свае знешнепалітычныя канцэпцыі. Пакуль што адзіным афіцыйна прынятым дакументам, які пэўным чынам акрэслівае знешнепалітычныя мэты, задачы і прынцыпы беларускай дзяржавы, знешнепалітычныя пагрозы Беларусі і шляхі іх прадукілення