

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Александр Федорако

Проблема вынужденной миграции возникла практически вместе с зарождением человеческой цивилизации. Во все эпохи люди покидали свою родину, спасаясь от преследований, войн, межэтнических конфликтов, религиозной истерии, тирании, насилия и иных угроз жизни или здоровью. К сожалению, в настоящее время проблема вынужденной миграции не только не решена, но является одной из самых острых проблем современности. Вынужденная миграция превратилась в масштабное мировое явление, оказывающее огромное влияние на политику, социально-экономическую обстановку и национальную безопасность большого числа государств мира.

Проблема вынужденной миграции затронула и Республику Беларусь. В связи с этим изучение особенностей правового регулирования вынужденной миграции в Республике Беларусь является весьма актуальным. Вопросы правового регулирования вынужденной миграции в Республике Беларусь исследовались в работах Л. А. Васильевой [1], Т. М. Майоровой [7], Л. В. Павловой, А. В. Селиванова [17], И. В. Салеева [20] и др.

Целью данной статьи является анализ правовых оснований предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства защиты в Республике Беларусь, правового положения вынужденных мигрантов для внесения предложений по совершенствованию правового регулирования вынужденной миграции в Республике Беларусь.

С проблемой массового притока вынужденных мигрантов Республика Беларусь столкнулась после распада СССР и обретения независимости. Вызвано это было как многочисленными межконфессиональными и межэтническими конфликтами в республиках бывшего СССР, так и сменой политических режимов в странах, строивших при помощи СССР социализм. Требованием времени стало формирование законодательства в данной сфере и создание государственной административной структуры, занимающейся проблемой вынужденной миграции. Первым шагом в формировании национальной системы управления вы-

нужденной миграцией было создание в 1992 г. Государственной миграционной службы при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь и принятие в 1995 г. Закона Республики Беларусь «О беженцах» [9]. В 2001 г. Республика Беларусь ратифицировала Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. [5] и Протокол 1967 г. к ней [18], что способствовало дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере вынужденной миграции и системы защиты вынужденных мигрантов [16].

В настоящее время законодательство Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции и беженцев сформировано и в целом соответствует высоким международным стандартам. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) неоднократно оценивало систему защиты беженцев в Республике Беларусь как одну из лучших в СНГ.

Рассмотрим законодательство Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции. В Конституции Республики Беларусь закреплено право государства предоставлять убежище лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность [6, ст. 12]. Необходимо обратить внимание на различие убежища как международно-правового института и как института внутригосударственного права. С точки зрения международного права, данный термин имеет тесную взаимосвязь с понятием «беженец» по Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. Предоставление убежища по международному праву — это прежде всего предоставление статуса беженца, ибо не существует в настоящее время других международных договоров глобального характера по иным видам вынужденной миграции. Предоставление защиты иным категориям вынужденных мигрантов является исключительной прерогативой государств, основания определяются внутренним законодательством.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает возможность предоставления защиты различным категориям вынуж-

международное миграционное право

международное право

Автор:

Федорако Александр Иванович — старший преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Рецензенты:

Старовойтов Олег Михайлович — кандидат юридических наук, заместитель директора по учебной работе Юридического колледжа Белорусского государственного университета

Добрмян Сергей Васильевич — кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

денных мигрантов. Так, согласно статье 2 Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — Закон о предоставлении статуса беженца): «вынужденная миграция — перемещение людей из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства вследствие опасений стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, где существуют угроза смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, либо перемещение по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера» [15]. Таким образом, вынужденным мигрантом является как классический беженец (соответствующий критериям, предусмотренным Конвенцией 1951 г. и/или Протоколом 1967 г.), так и лицо, вынужденное покинуть свою родину вследствие угрозы пыток, смертной казни и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера (при отсутствии индивидуального преследования).

Нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции можно разделить на три группы. Первую группу образуют нормативные правовые акты, направленные на непосредственное регулирование общественных отношений в сфере вынужденной миграции: Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» [15], Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства» (далее — Указ о предоставлении убежища) [11], постановление Совета Министров Республики Беларусь «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — постановление № 461) [2] и др.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отдельные аспекты правового положения вынужденных мигрантов: законы «О гражданстве Республики Беларусь» (далее — Закон о гражданстве) [12], «О здравоохранении» (далее — Закон о здравоохранении)

ранении» (далее — Закон о здравоохранении) [13], Кодекс Республики Беларусь об образовании (далее — Кодекс об образовании) [4], Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) [3] и др.

Третья группа включает нормативные правовые акты, определяющие полномочия государственных органов, занимающихся управлением в сфере вынужденной миграции: Закон «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее — Закон об ОВД), указы Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь», «О некоторых вопросах органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» и др.

Особенностью национальной системы защиты вынужденных мигрантов в Республике Беларусь является наличие четырех форм защиты: убежище, статус беженца, временная и дополнительная защита.

Указом о предоставлении убежища утверждено Положение о предоставлении иностранцам убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении [11]. В соответствии с данным Положением убежище может предоставляться находящимся на территории Республики Беларусь иностранцам, вынужденным покинуть государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства вследствие преследования за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. Предоставление иностранцам убежища в Республике Беларусь, его утрата и лишение производятся по решению Президента Республики Беларусь и оформляются соответствующими указами.

Иностранцы, которым предоставлено убежище в Республике Беларусь, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь. Иностранцам, которым предоставлено убежище, а также прибывшим вместе с ними членам их семей выдаются разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь и вид на жительство в Республике Беларусь. При получении вида на жительство в Республике Беларусь иностранец, получивший убежище, и прибывшие вместе с ним члены его семьи сдают на хранение в ОВД имеющиеся у них паспорта или иные документы, их заменяющие, предназначенные для выезда за границу.

Закон о предоставлении статуса беженца устанавливает три формы защиты: статус беженца, дополнительная и временная защита. В соответствии со статьей 18 названного Закона статус беженца в Республике Беларусь предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве граж-

данской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений [15]. Статус беженца предоставляется иностранцу на срок сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства оснований, по которым ему предоставлен статус беженца. Данное определение полностью соответствует положениям, содержащимся в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколе 1967 г.

Учитывая, что Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней были приняты полвека назад и за это время появились новые виды вынужденных мигрантов, государства самостоятельно стали предоставлять защиту и иным категориям вынужденных мигрантов. В настоящее время предоставление иных форм защиты стало международной практикой. В законодательство Республики Беларусь также была введена вспомогательная форма защиты лиц, не подпадающих под действие Конвенции 1951 г., но нуждающихся в защите — дополнительная защита.

Дополнительная защита в Республике Беларусь предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют вполне обоснованные опасения столкнуться при возвращении в государство гражданской принадлежности с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, и который не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют указанные опасения и которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений [15]. Дополнительная защита предоставляется иностранцу на срок до одного года. В случае сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранца оснований, по которым ему предоставлена дополнительная защита, срок ее предоставления может продлеваться до одного года.

Временная защита в Республике Беларусь предоставляется группе иностранцев, индивидуальное рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь (далее — ходатайство о защите) которых невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в этой связи необходимости решения вопроса о их допуске и пребывании в Республике Беларусь. Срок предоставления временной защиты определяется Советом Министров Республики Беларусь, но не может превышать одного года. Если после истечения срока предоставления временной защиты иностранцы, которым предоставлена временная защита, не возвратились в государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства или не переселены в государства, согласившиеся их принять, в отношении данных иностранцев проводится индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите.

Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты происходит в рамках единой процедуры. В ходе рассмотрения ходатайства о защите в первую очередь устанавливается наличие оснований для предоставления статуса беженца. При невозможности предоставления статуса беженца устанавливается наличие оснований для предоставления иностранцу дополнительной защиты.

Порядок обращения с ходатайством о защите следующий. Законно находящийся в Республике Беларусь иностранец, изъявивший желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, обращается с ходатайством о защите в подразделение по гражданству и миграции УВД облисполкомов, ГУВД Мингорисполкома (далее — ПГиМ). Иностранцы, задержанные за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявившие желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, обращаются с ходатайствами о защите в орган пограничной службы Республики Беларусь или орган внутренних дел Республики Беларусь (далее — ОВД). Ходатайства о защите подают лица, достигшие 18 лет. Сведения о несовершеннолетних заносятся в ходатайства родителей. От имени несопровождаемых несовершеннолетних ходатайство подает орган опеки и попечительства.

Должностные лица пограничной службы, подразделений по гражданству и миграции территориальных ОВД принимают ходатайства о защите, заполняют анкеты иностранцев, снимают копии с документов и материалов, разъясняют иностранцам их права и обязанности (в том числе на обращение в Представи-

тельство УВКБ ООН в Республике Беларусь), процедуру рассмотрения их ходатайств, последствия невыполнения требований законодательства, сообщают о задержанных в ПГиМ.

В соответствии с частью 4 статьи 27 Закона о предоставлении статуса беженца [15], а также примечаниями к статьям 23.29 и 23.55 КоАП [3] иностранец, вынужденный незаконно пересечь Государственную границу Республики Беларусь и без промедления обратившийся с ходатайством о защите, освобождается от ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь и незаконное пребывание на территории Республики Беларусь. Данное положение соответствует части 1 статьи 31 Конвенции 1951 г. Поэтому, согласно пункту 10 Правил пребывания иностранцев, ходатайствующих о защите, органом, осуществившим задержание иностранца, устанавливаются обстоятельства въезда либо пребывания и принимается решение об освобождении или привлечении иностранца к ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь [2]. Иностранцы, имевшие возможность без промедления обратиться с ходатайством о защите и не сделавшие это, привлекаются к административной ответственности за незаконный въезд либо незаконное пребывание в Республике Беларусь. Данное положение не позволяет избежать ответственности незаконным мигрантам, злоупотребляющим правом на убежище. Задержанные иностранцы, в отношении которых принято решение о привлечении к ответственности, содержатся в центре изоляции правонарушителей либо в случае его отсутствия — в изоляторе временного содержания.

Рассмотрение ходатайства о защите включает ряд этапов: идентификация личности иностранца, ходатайствующего о защите; учет иностранцев, ходатайствующих о защите; распределение иностранцев, ходатайствующих о защите, по территории Республики Беларусь; проведение собеседования, регистрация ходатайства о защите и выдача свидетельства о регистрации ходатайства; прохождение иностранцем, ходатайствующим о защите, обязательной государственной дактилоскопической регистрации и обязательного медицинского освидетельствования; рассмотрение ходатайства о защите в ПГиМ и подготовка заключения; рассмотрение ходатайства о защите в Департаменте по гражданству и миграции (далее — ДГиМ) Министерства внутренних дел Республики Беларусь и принятие решения.

Рассмотрение ходатайства о защите осуществляется в течение 6 месяцев со дня его регистрации. При возникновении сложностей в установлении оснований для предоставления иностранцу статуса беженца или дополнительной защиты срок рассмотрения ходатайства о

защите может быть продлен ДГиМ до 1 года. Однако, если после проведения собеседования с иностранцем, ходатайствующим о защите, становится очевидным, что его ходатайство о защите является явно необоснованным либо носит характер злоупотребления, подразделение по гражданству и миграции в течение 15 дней со дня регистрации такого ходатайства направляет в ДГиМ соответствующее заключение и материалы дела. ДГиМ в течение 15 дней со дня получения соответствующего заключения ПГиМ и материалов дела принимает решение об отказе иностранцу в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты либо о направлении ходатайства о защите в ПГиМ для рассмотрения в общем порядке. Основания для признания ходатайства о защите явно необоснованным либо носящим характер злоупотребления определены в статье 37 Закона о предоставлении статуса беженца. Так, ходатайство о защите является явно необоснованным, если иностранец указал в нем иные, чем предусмотренные для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты основания; не привел никаких сведений об основаниях, предусмотренных для предоставления статуса беженца или дополнительной, защиты; сообщил неправдоподобные или противоречивые сведения, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите; прибыл из безопасной страны; ранее получил отказ в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, выехал из Республики Беларусь и обратился с новым ходатайством о защите, за исключением случая возникновения оснований для предоставления ему статуса беженца или дополнительной защиты.

Ходатайство о защите носит характер злоупотребления, если иностранец при рассмотрении ходатайства о защите умышленно вводит в заблуждение соответствующие государственные органы Республики Беларусь по вопросам идентификации своей личности, государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, обстоятельствам прибытия в Республику Беларусь, обстоятельствам, послужившим основанием для выезда иностранца из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, или не отвечает либо уклоняется от ответов на вопросы; предъявил поддельные или подложные документы для выезда за границу либо иные документы и материалы, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите, выдавая их за подлинные, и не привел убедительных объяснений причин их использования; умышленно уничтожил документы для выезда за границу либо иные документы и материалы, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о защите; имел возможность обратиться с ходатайством о защите, но подал его только после задержа-

ния органами пограничной службы Республики Беларусь за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь либо органами внутренних дел Республики Беларусь за незаконное пребывание на территории Республики Беларусь; обратился с ходатайством о защите с целью избежать депортации или высылки из Республики Беларусь.

По ходатайству о защите могут быть приняты следующие решения: о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите; о прекращении рассмотрения ходатайства о защите; о предоставлении статуса беженца; об отказе в предоставлении статуса беженца и о предоставлении дополнительной защиты; об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты; об отмене решения о приостановлении рассмотрения ходатайства о защите; об отмене решения о прекращении рассмотрения ходатайства о защите.

Основаниями для приостановления рассмотрения ходатайства о защите являются: неявка иностранца в установленный срок по вызову ДГиМ либо ПГиМ, непрохождение обязательной государственной дактилоскопической регистрации или обязательного медицинского освидетельствования, привлечение в качестве подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления на территории Республики Беларусь [15, ст. 40]. Решение о прекращении рассмотрения ходатайства о защите принимается ДГиМ или ПГиМ в случае подачи иностранцем заявления о прекращении рассмотрения ходатайства о защите; отказа иностранца от прохождения идентификации личности или отказа сообщить сведения, необходимые для его идентификации; отказа иностранца от прохождения обязательной государственной дактилоскопической регистрации; отказа иностранца от прохождения обязательного медицинского освидетельствования; высылки, смерти иностранца и др. В Законе о предоставлении статуса беженца закреплен исчерпывающий список оснований для прекращения рассмотрения ходатайства о защите [15, ст. 41].

Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты принимается ДГиМ на основании материалов дела с учетом заключения ПГиМ и информации органов государственной безопасности Республики Беларусь о наличии у иностранца, ходатайствующего о защите, оснований, исключающих получение защиты.

Иностранцу, ходатайствующему о защите, может быть отказано в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, если ходатайство о защите является явно необоснованным либо носит характер злоупотребления; установлены основания, исклю-

чающие получение защиты; иностранец имеет гражданство третьего государства, защитой которого может воспользоваться; иностранец прибыл в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны; в период рассмотрения ходатайства о защите иностранец осужден за совершение преступления, отнесенного Уголовным кодексом Республики Беларусь к категории тяжких или особо тяжких; отсутствуют основания для предоставления статуса беженца; опасения преследований основываются на обстоятельствах, возникших вследствие добровольных действий иностранца после того, как он покинул государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства [15, ст. 41].

Следует обратить внимание на несоответствие отдельных оснований отказа в предоставлении защиты положениям Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Так, в соответствии с абзацем *b* статьи 1 *F* Конвенции ее положения не распространяются на лиц, совершивших тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну. Согласно статьям 32 и 33 Конвенции, беженцы (как ходатайствующие о предоставлении статуса беженца, так и получившие статус беженца — по Конвенции данные категории не выделяются), совершившие особенно тяжкое преступление и представляющие общественную угрозу для страны, могут быть высланы [5]. Поэтому совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Беларусь иностранцем, который ходатайствует о защите либо которому предоставлен статус беженца, должно являться основанием для его высылки из страны, но не основанием для отказа в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты.

Кроме того, вызывает сомнения целесообразность включения в перечень оснований для отказа в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты такого основания, как возникновение опасения преследования вследствие совершения иностранцем добровольных действий после того, как он покинул государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства. Нелогичным является отказ в предоставлении защиты лицу, не выражавшему публично свои политические взгляды в стране гражданской принадлежности из-за угрозы смертной казни либо лишения свободы, а выступившему с критикой преступной политики или методов властей после выезда из своей страны. Совершенно очевидно, к каким последствиям приведет отказ в предоставлении защиты и возвращение на родину. В Конвенции 1951 г. такое основание для отказа отсутствует. А в пунктах 94—96 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженца, подготовленного УВКБ ООН, подчеркива-

ется, что беженцами могут являться не только лица, покинувшие свою родину из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования, но и лица, находящиеся за пределами своей страны и опасющиеся возвращения вследствие событий, произошедших в их странах, либо собственных действий, последствиями которых является появление вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования [19].

Считаем, что для достижения полного соответствия положениям Конвенции необходимо исключить из Закона о предоставлении статуса беженца вышеназванные основания для отказа в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты. Кроме того, полагаем необходимым дополнить такое основание для отказа в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты как прибытие иностранца в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны, изложив абзац 6 части 2 статьи 43 Закона о предоставлении статуса беженца в следующей редакции: «иностранец прибыл в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны, где имел возможность ходатайствовать о защите»;». Это связано с тем, что иногда беженцы пользуются услугами контрабандистов и не всегда имеют возможность обратиться к властям третьей безопасной страны с ходатайством о защите.

Согласно статье 19 Закона о предоставлении статуса беженца, иностранец, которому предоставлен статус беженца, имеет право на: получение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на срок не более одного года для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь; самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца, если при вселении иностранца, которому предоставлен статус беженца, и членов его семьи размер жилой площади будет составлять не менее 6 кв. м на каждого проживающего, и др. [15]. Следует отметить, что для беженцев предусмотрены более льготные условия при регистрации по месту жительства даже по сравнению с гражданами Республики Беларусь: при регистрации беженца — обеспеченность жилой площадью не менее 6 кв. м на каждого проживающего, при регистрации граждан Беларуси — не менее 15 кв. м общей площади на каждого проживающего (в г. Минске — не менее 20 кв. м).

В соответствии с абзацем 14 части 1 статьи 19 Закона о предоставлении статуса беженца иными правами беженцы пользуются наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, если иное

не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь [15]. А согласно статье 10 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, включая право на социальное обеспечение [14]. Таким образом, беженцы практически уравниваются в правах с гражданами Республики Беларусь. Например, в соответствии с пунктом 5 статьи 3 Кодекса об образовании иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, а также иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не установлено законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь [4].

Однако учитывая, что международные договоры могут закреплять иной объем прав, чем национальное законодательство, возникает опасность ограничения прав отдельных групп беженцев. Так, например, в статье 5 Закона о здравоохранении закреплено право иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законами и международными договорами Республики Беларусь [13]. А в соответствии со статьями 2—5 Соглашения об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников СНГ плановая медицинская помощь оказывается на платной основе, бесплатной же является только скорая и неотложная медицинская помощь [21]. Поэтому права беженцев из стран СНГ в сфере здравоохранения ущемлены по сравнению с беженцами из других стран. Это противоречит статье 3 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, так как государства — участники Конвенции обязаны предоставлять беженцам права не зависимо от страны их происхождения [5].

Во избежание подобных противоречий предлагаем внести изменения в законодательство Республики Беларусь и уравнивать беженцев в социально-экономических правах с гражданами Республики Беларусь без каких-либо дополнительных условий.

В соответствии со статьей 28 Конвенции 1951 г. государства-участники обязаны выдавать беженцам проездные документы для передвижения за пределами их территории. Проездной документ Республики Беларусь выдается не только беженцам, но и другим категориям иностранцев и не соответствует требованиям, содержащимся в приложении к Конвенции. Поэтому актуальным в настоящее время является вопрос законодательного закрепле-

ния и оформления проездного документа беженца в соответствии с правилами, предусмотренными приложением к Конвенции 1951 г.

Необходимо обратить внимание и на проблему, возникающую при обращении беженцев с ходатайством о приеме в гражданство Республики Беларусь. Согласно статье 14 Закона о гражданстве, одним из условий приема в гражданство Республики Беларусь является отсутствие у иностранца гражданства, либо утрата гражданства иностранного государства в случае приобретения гражданства Республики Беларусь, либо обращение в полномочный орган иностранного государства с заявлением о прекращении имеющегося у него гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от лица причинам [12]. На практике от беженцев требуется справка из посольства иностранного государства об обращении с заявлением о прекращении гражданства иностранного государства. Поэтому беженец вынужден либо обращаться в посольство государства гражданской принадлежности, либо отказываться от приобретения гражданства Республики Беларусь. Ведь контакты с сотрудниками посольства не всегда являются безопасными как для самих беженцев, так и для их родственников, особенно если беженцы преследуются официальными властями. Для решения данной проблемы считаем необходимым законодательно закрепить для беженцев уведомительный характер отказа от гражданства.

Иностранцу, которому предоставлена дополнительная защита, выдается свидетельство о дополнительной защите, а также разрешение на временное проживание в Республике Беларусь сроком до 1 года. В целом права данной категории лиц приравнены к правам иностранцев, временно проживающих в Республике Беларусь.

В случае отказа в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты при невозможности возвращения или высылки в соответствии со статьей 5 Закона о предоставлении статуса беженца иностранцу выдается разрешение на временное проживание в Республике Беларусь [15].

Выдача разрешений на временное или постоянное проживание, оформление вынужденным мигрантам документов, удостоверяющих личность, регистрация по месту жительства либо временного пребывания являются достаточно простыми и прозрачными административными процедурами, осуществляемыми государственными органами по заявлениям граждан. Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 определены исчерпывающий перечень документов, необходимых для осуществления административной процедуры, срок выполнения процедуры, размер взимаемой оплаты [8].

Анализ действующих нормативных правовых актов, регламентирующих вынужденную миграцию иностранцев в Республике Беларусь, позволяет сделать вывод, что законодательство Беларуси в данной сфере весьма развито, соответствует Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., однако требует дальнейшего совершенствования. В частности, необходимо внести изменения и дополнения в Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», касающиеся оснований отказа в предоставлении защиты, прав беженцев. Необходимо упростить процедуру приобретения гражданства, законодательно закрепив уведомительный порядок отказа беженцев от гражданства государства их гражданской принадлежности.

Литература

1. Васильева Л. А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Теоретико-правовые и организационные аспекты / Л. А. Васильева. — Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2002. — 53 с.
2. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 апр. 2009 г. № 461 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь от 21 апр. 2003 г. № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одоб. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст Кодекса по сост. на 1 апр. 2013 г. [Электронный ресурс] // Там же.
4. Кодекс Республики Беларусь об образовании: Кодекс Респ. Беларусь от 13 янв. 2011 г. № 243-З: принят Палатой представителей 2 дек. 2010 г.: одоб. Советом Респ. 22 дек. 2010 г.: текст Кодекса по сост. на 1 апр. 2013 г. [Электронный ресурс] // Там же.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. [Электронный ресурс] // Там же.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 (решение от 17 нояб. 2004 № 1)) [Электронный ресурс] // Там же.
7. Майорова, Т. М. Процедура признания беженцев в Республике Беларусь / Т. М. Майорова // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2006. — № 2. — С. 8—11.
8. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан: Указ Президента Респ. Беларусь от 26 апр. 2010 г. № 200 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.
9. О беженцах: Закон Респ. Беларусь от 22 февр. 1995 г. № 3605-ХІІ [Электронный ресурс] // Там же.
10. Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, их утрате и аннулировании: постановление М-ва внутренних дел Респ. Беларусь от 11 мая 2009 г. № 143 [Электронный ресурс] // Там же.

11. Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства: Указ Президента Респ. Беларусь от 5 апр. 2006 г. № 204 [Электронный ресурс] // Там же.
12. О гражданстве: Закон Респ. Беларусь от 1 авг. 2002 г. № 136-З [Электронный ресурс] // Там же.
13. О здравоохранении: Закон Респ. Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-ХП [Электронный ресурс] // Там же.
14. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 105-З [Электронный ресурс] // Там же.
15. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З [Электронный ресурс] // Там же.
16. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев: Закон Респ. Беларусь от 4 мая 2001 г. № 10-З [Электронный ресурс] // Там же.
17. Павлова, Л. В. Международно-правовой статус беженца / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. — Минск: Тесей, 2006. — 192 с.
18. Протокол Организации Объединенных Наций, касающийся статуса беженцев от 31 янв. 1967 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.
19. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца / Представительство УВКБ ООН в Российской Федерации. — Смоленск: Маджента, 2005. — 96 с.
20. Салеев, И. В. Совершенствование законодательства Республики Беларусь о беженцах / И. В. Салеев // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2007. — № 1. — С. 3—14.
21. Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

**«Правовое регулирование вынужденной миграции в Республике Беларусь»
(Александр Федорако)**

В статье рассматриваются особенности правового регулирования вынужденной миграции иностранцев в Республике Беларусь. Анализируются формы защиты в Республике Беларусь вынужденных мигрантов, процедура рассмотрения ходатайств о защите. Предлагаются меры по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции.

«Legal Regulation of Forced Migration in the Republic of Belarus» (Alexander Fedorako)

The article analyses the peculiarities of legal regulation of forced migration of foreigners in the Republic of Belarus. It examines the forms of protection of forced migrants in the Republic of Belarus and the procedure of consideration of applications for protection. The article also proposes measures to improve the legislation of the Republic of Belarus in the field of forced migration.

Статья поступила в редакцию в марте 2013 г.