

УДК 342

ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**В.И. ШУЛЬЦ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)*

Рассматривается история развития национального законодательства в сфере вынужденной миграции. Рассматриваются формы международной защиты, предоставляемой иностранцам в Республике Беларусь. Определяется полномочия по принятию решений о предоставлении международной защиты и сроки, на которые предоставляется международная защита. Рассматриваются итоги реализация законодательства о вынужденной миграции в республике Беларусь в период с 1995 по 2015 год.

Белорусское государство всегда уделяло пристальное внимание проблемам беженцев и предоставления убежища. С 1990 года в страну начали в массовом порядке прибывать беженцы с других территорий СССР [5, с.173]. Разрыв связей, сложившихся годами во всех сферах жизни, возникновение очагов вооруженных конфликтов, обострение националистических настроений, проявления насилия и другие факторы привели к тому, что миграционные перемещения в значительной степени стали вынужденными, порой драматическими для миллионов людей.

В соответствии со статьей 12 Конституции Республики Беларусь лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность, Республика Беларусь может предоставлять убежище [1, с.6].

В настоящее время в Республике Беларусь порядок рассмотрения вопросов предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь регулируется Положением о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 года № 204 [3].

В феврале 1995 года был принят Закон Республики Беларусь «О беженцах», который определил основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами на территории Республики Беларусь, лишения и утраты ими статуса беженца в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права, международными договорами Республики Беларусь. Были установлены также экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, практически наравне с гражданами Республики Беларусь.

Реализация Закона Республики Беларусь «О беженцах» началась в феврале 1997 года, когда была осуществлена процедура определения статуса беженца в отношении граждан Афганистана и Эфиопии, длительное время находившихся на территории Республики Беларусь. В 1998 году была начата реализация данного Закона на всей территории Беларуси. В этот период в территориальные органы по миграции с ходатайствами о признании беженцами обратились свыше двух тысяч иностранцев из государств ближнего и дальнего зарубежья.

В мае 2001 года Республика Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 года о статусе беженцев [11] и Протоколу 1967 года [12], касающемуся статуса беженцев.

В этой связи был разработан и в январе 2003 года принят Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь в связи с присоединением Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев». В том числе была принята новая редакция Закона «О беженцах», максимально учитывающая положения и нормы указанной Конвенции.

В 2006 году началась разработка нового законопроекта, обусловленная необходимостью внесения изменений и дополнений в законодательство о вынужденной миграции, в частности, введение института дополнительной защиты, уточнение понятий и процедур временной защиты и воссоединения семьи, проведение идентификации личности, а также внесение ряда положений, направленных на исключение злоупотреблений иностранцами процедурой признания беженцем.

Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 года «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» [2] вступил в силу 3 июля 2009 года и полностью соответствует положениям Конвенции 1951 года.

Были также разработаны и приняты нормативные правовые акты, регламентирующие: предоставление денежной помощи, оказываемой иностранным гражданам и лицам без гражданства, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым предоставлен статус беженца в Республике Бе-

ларусь; пребывание в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь; предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства временной защиты; организацию работы при обращении иностранных граждан и лиц без гражданства с ходатайствами о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и ряд других нормативных правовых актов[6].

Следует отметить, что в соответствии с национальным законодательством в Беларуси, также социально-экономические права беженцев уравниваются с правами граждан Республики Беларусь. Беженцы имеют право на проживание на территории Республики Беларусь на срок признания беженцем, самостоятельный выбор населенного пункта для поселения, работу по найму или предпринимательскую деятельность, социальную защиту, включая социальное обеспечение. Беженцам предоставлен бесплатный доступ к национальной системе образования и здравоохранения. Вместе с тем для Беларуси приоритетной государственной задачей на современном этапе все еще является обеспечение социальной интеграции беженцев, создание условий для их активного участия в жизни общества, обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин и пресечение ксенофобии и расизма [5, с.175].

С учетом практики реализации законодательства в сфере вынужденной миграции, в целях повышения эффективности и оптимизации процедур предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Беларусь статуса беженца, дополнительной и временной защиты, а также убежища в июне 2015 года в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь внесен законопроект, предусматривающий принятие новой редакции Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» [6].

В настоящее время, в Республике Беларусь законодательством предусмотрены следующие формы защиты, которые могут быть предоставлены иностранным гражданам и лицам без гражданства:

- убежище;
- статус беженца;
- дополнительная защита;
- временная защита [8].

В соответствии с *Положением о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 года № 204*:

Убежище может предоставляться находящимся на территории Республики Беларусь иностранным гражданам и лицам без гражданства, вынужденным покинуть государство гражданской принадлежности или государство прежнего обычного места жительства вследствие преследования их за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность [3].

В соответствии с *Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»* (далее – Закон):

статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской 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 (*часть первая статьи 18 Закона*) [2];

дополнительная защита 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 (*часть первая статьи 21 Закона*) [2];

временная защита предоставляется группе иностранцев, индивидуальное рассмотрение ходатайств о защите которых, невозможно по причине их одновременного массового прибытия и в этой связи необходимости решения вопроса об их допуске и пребывании в Республике Беларусь по основаниям, предусмотренным для предоставления статуса беженца или дополнительной защиты (*часть первая статьи 24 Закона*) [2].

Решение о предоставлении убежища принимает Президент Республики Беларусь. Убежище предоставляется иностранцу бессрочно.

Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты, продлении срока либо об отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

Статус беженца предоставляется иностранцу на срок сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства оснований, по которым ему предоставлен статус беженца.

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.

Решение о предоставлении временной защиты принимается Советом Министров Республики Беларусь.

Срок предоставления временной защиты определяется Советом Министров Республики Беларусь, но не может превышать одного года [9].

С 1995 года, когда был принят первый Закон Республики Беларусь, определяющий вопросы вынужденной миграции, иностранцами подано более 6 тысяч ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь [7].

До 2012 года ситуация с потоком вынужденных мигрантов, прибывающих в Беларусь, была стабильной. Ежегодно с ходатайствами о защите в соответствующие государственные органы обращались не более 160 иностранцев. В этот период наибольшее количество ходатайств принималось от граждан Афганистана, которые составляли до 70% обратившихся.

В 2013 году самой многочисленной группой ходатайствующих о защите стали выходцы из Сирии – более 30% из 208 иностранцев, обратившихся в течение года за предоставлением защиты. Возникновение потока вынужденных мигрантов из Сирии в нашу страну было связано с началом вооруженного конфликта в этом государстве.

В 2014 году в связи с событиями в юго-восточных регионах Украины произошло четырехкратное увеличение количества поданных ходатайств о защите в сравнении с показателем предыдущего года. С ходатайствами о защите обратились 868 иностранцев, из которых граждане Украины составили 76,5%.

В 2015 году продолжилась наметившаяся в 2013-2014 годах тенденция к увеличению количества вынужденных мигрантов, прибывающих в Республику Беларусь. В 2015 году в уполномоченные органы с ходатайствами о защите обратились 1246 иностранцев, что на 43,5% больше в сравнении с количеством вынужденных мигрантов, прибывших в Беларусь в предыдущем году [7].

Структура стран, откуда в 2015 году в Беларусь прибывали вынужденные мигранты, в сравнении с 2014 годом изменилась незначительно. Заявители из Украины составили 978 чел. или 78,5% от общего числа ходатайствующих о защите и являются, как и в 2014 году, самой многочисленной группой вынужденных мигрантов, обратившихся с ходатайствами о защите. Увеличился также поток вынужденных мигрантов в нашу страну из Сирии и Афганистана. Кроме того, в связи с обострением ситуации в Ираке и Йемене в 2015 году прибыли вынужденные мигранты из названных государств, граждане которых ранее с ходатайствами о предоставлении защиты в Беларуси не обращались.

В течение 2015 года приняты решения по ходатайствам о защите 1040 иностранцев. Доля иностранцев, которым предоставлена какая-либо форма защиты в Беларуси, составила 73,8% от общего числа решений, принятых по ходатайствам о защите. При этом доля иностранцев, которым предоставлен статус беженца, составила 1,9%, которым предоставлена дополнительная защита, – 71,9%. Значительный процент положительных решений по ходатайствам о предоставлении защиты обусловлен тем, что в течение 2015 года большую часть ходатайствующих составляли иностранцы, прибывшие в Беларусь из государств или регионов, охваченных вооруженными конфликтами (Донецкая и Луганская области Украины, Сирия, Йемен) [7].

Таким образом, в настоящее время в Республике Беларусь сформировано миграционное законодательство, которое позволяет эффективно регулировать миграционные потоки и контролировать пребывание иностранцев в стране. Создана правовая система, обеспечивающая защиту прав беженцев, и лиц, ищущих убежище [5, с.176] для обеспечения всех необходимых условий в период нахождения на территории Республики Беларусь. При этом соблюдены все международно-правовые стандарты [5, с. 176].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2008. – 48 с.
2. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 года, с изм. и доп. : от 1 янв. 2015 г., № 232-3 // Эталон–Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
3. 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 [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 апр. 2006 г., №204, с изм. и доп. : от 8 янв.2013 г., № 8 // Эталон–Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2016.
4. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь. Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 14 апреля 2009 г. №461, с измен.и доп.: от 11 июля 2014 г. № 662 //Эталон-Беларусь [Электронный ресурс]/ Национальный Центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2016.
5. Бахур, О.И Развитие правовых норм, регулирующих миграцию населения в Республику Беларусь и противодействие ее нелегальным формам / О.И. Бахур // Экон. и юрид. науки. Криминалистика, уголовное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 171–177.
6. Справка о развитии национальной системы убежища [Электронный ресурс] // М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=23033>. – Дата доступа: 28.09.2016.
7. Реализация законодательства о вынужденной миграции [Электронный ресурс] // М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=22973>. – Дата доступа: 28.09.2016.
8. Формы международной защиты, предоставляемой иностранцам [Электронный ресурс] // М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=22653>. – Дата доступа: 28.09.2016.
9. Полномочия по принятию решений о предоставлении международной защиты. Сроки, на которые предоставляется международная защита [Электронный ресурс] // М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=22943>. – Дата доступа: 28.09.2016.
10. Миграционная ситуация в Республике Беларусь и ход реализации документов, принятых в рамках Содружества Независимых Государств, в сфере миграции [Электронный ресурс] // Исполн. Ком. СНГ Беларусь. – 2016. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18991>. – Дата доступа: 29.09.2016.
11. Конвенция о статусе беженцев. 28 июля 1951 года [Электронный ресурс] // Орг. Объединенных Наций. -2016.- Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml. - Дата доступа: 06.05.2016.
12. Протокол от 31 января 1967 к Конвенции «О правах беженцев» // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс].-2016.-Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml.- Дата доступа: 06.05.2016.