

единая позиция и относительно субъектов, которые должны заниматься этим видом деятельности: одни представители предлагают создать единую специализированную государственную структуру, основной целью которой будет осуществление правового мониторинга, другие настаивают на том, что в качестве официальных субъектов мониторинга законодательства и правоприменения должны выступать различные органы государственной власти, призванные осуществлять его в пределах вопросов своего ведения и на основании специальных полномочий, которыми они наделены. Однако, несмотря на отсутствие общей концепции и законодательного закрепления положений, касающихся мониторинга законодательства и правоприменения, отдельные мероприятия по его проведению в Республике Беларусь все же осуществляются многими государственными органами, учреждениями, организациями, отдельными институтами гражданского общества в соответствии с возникающими потребностями.

Широкий взгляд на проблемы правотворчества и правоприменения позволяет определить прокуратуру как специфический орган, осуществляющий не только надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов, но и в целом – мониторинг законодательства и правоприменительной практики, что выводит ее (прокуратуру) на особое место в системе государственных органов, в той или иной степени участвующих в правовом мониторинге. Выполнение органами прокуратуры надзорной функции подчинено задачам обеспечения верховенства права, законности и правопорядка, защите прав и законных интересов граждан и организаций, общественных и государственных интересов. Реализуя эти задачи, прокуроры фиксируют появление в общественной жизни новых форм отклоняющегося поведения, наносящих существенный ущерб интересам общества и государства, вносят в органы, уполномоченные принимать решения, предложения о нормативном упорядочении тех или иных групп общественных отношений, криминализации или декриминализации определенных деяний, принимают в пределах предоставленных им полномочий меры к установлению причин и условий, способствующих распространению различных форм асоциального поведения. В результате правовой мониторинг в органах прокуратуры можно представить в виде системы постоянного наблюдения (надзора) за состоянием действующего законодательства, формированием потребностей в нормативных правовых актах, их подготовке и принятии, применении и исполнении всеми обязанными субъектами, а также их анализа и оценки.

Прокурор, непосредственно осуществляющий надзор за исполнением и соблюдением законодательства, видит необходимость его дальнейшего совершенствования. Вероятно, по этой причине в силу своих должностных обязанностей прокуроры должны принимать все предусмотренные меры к отмене противоречащих законодательству правовых актов и решений (действий) некоторых государственных органов и организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе путем принесения протестов. Кроме того, в целях защиты государственных и общественных интересов прокурор вправе обращаться с заявлениями (исками) в суд об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного управления и самоуправления, иных органов или должностных лиц, которыми затрагиваются права и законные интересы юридических лиц и граждан в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности.

Очевидно, что для устранения выявленных нарушений важно не только осуществление прокуратурой своих надзорных функций, но и участие в нормотворческом процессе на стадии подготовки и принятия нормативных правовых актов. В этой связи сотрудники органов прокуратуры принимают активное участие в рабочих группах, создаваемых для обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, с Генеральной прокуратурой Республики Беларусь проходят согласование многие проекты нормативных правовых актов. Подобная деятельность имеет большое предупредительное значение.

Необходимо также обратить внимание на то, что в рамках нормотворческого процесса предусмотрено обязательное проведение криминологической экспертизы проектов правовых актов (правовых актов), осуществляемой государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» в целях выявления в них норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение криминогенных последствий (рисков криминогенного характера) в различных сферах общественных отношений. Таким образом, уже на этапе подготовки правовых актов устраняется нарушение положений будущих актов, в связи с чем значительно снижается нагрузка на надзорные подразделения, исключается сложная и затратная работа по опротестованию противоречащих законодательству правовых актов. Все это, в свою очередь, способствует профилактике правонарушений.

Участие прокуратуры в нормотворческом процессе свидетельствует и о ее взаимодействии с иными органами. Особую актуальность в рамках проведения мониторинга приобретает эффективное взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества и отдельными гражданами. Указанное дает возможность для более объемной и объективной оценки состояния законности в различных сферах общественных отношений, выявить основные тенденции в развитии общественно-политической ситуации, «проблемные поля» в правовом регулировании, а также отслеживать складывающуюся правоприменительную практику. Кроме того, такая работа служит основой для создания системы «обратной связи» от общества к субъектам нормотворчества и правоприменительной деятельности (что уже само по себе является неотъемлемой составляющей мониторинга), а также повышает степень участия различных субъектов в формировании и реализации важных публично-правовых решений государства.

В конечном итоге можно прийти к выводу о том, что причины многообразных отклонений как в деятельности государственных органов и организаций, их должностных лиц, так и в поведении граждан нередко связаны с изъянами в законодательстве и с неадекватной требованиям закона правоприменительной практикой. Ведь в результате принятия незаконных правовых актов, а также правовой неурегулированности значительной части общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в том числе социально незащищенных категорий населения. То же самое происходит и в случаях неправильного применения действующего законодательства. Таким образом, органы прокуратуры часто, выполняя функции надзора, одновременно выступают и в качестве субъектов правового мониторинга, поэтому переоценить их роль в процессе осуществления отдельных элементов мониторинга законодательства и правоприменения невозможно.

УДК 341.231

*К.Д. Сазон*

#### **О ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРИЗНАКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОСНОВАНИИ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ЛИЦА, ИЩУЩЕГО УБЕЖИЩА**

В соответствии с законом Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» на органы внутренних дел возложена задача по реализации государственной политики в области гражданства, миграции и регистра населения. Для ее выполнения в системе ОВД функционируют подразделения по гражданству и миграции, представленные Департаментом по гражданству и миграции и подразделениями по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел.

В качестве одного из направлений деятельности указанных подразделений законодатель определяет осуществление мер по реализации законодательства о предоставлении статуса беженца или дополнительной либо временной защиты или убежища в Республике Беларусь (ст. 18 закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь»).

Необходимость выполнения названной задачи вытекает как из положений ст. 12 Конституции Республики Беларусь, которая предусматривает возможность предоставления права убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность, так и из международно-правовых актов, ратифицированных Республикой Беларусь.

Важнейшими международно-правовыми документами в сфере защиты лиц, ищущих убежища, являются Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. Республика Беларусь присоединилась к Конвенции и Протоколу в 2001 г. Заслуживает также упоминания и принятое в рамках Содружества Независимых Государств Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., которое было ратифицировано Республикой Беларусь в 1997 г.

Анализ действующего национального законодательства позволяет говорить о том, что основу правового регулирования в сфере защиты лиц, ищущих убежища, в настоящее время составляют Конституция Республики Беларусь, закон от 23 августа 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» и указ Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 «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», а также принятые в их исполнение иные подзаконные акты.

Развитие миграционных процессов и совершенствование государственных подходов их регулирования создают необходимость исследования существующих правовых механизмов и определения возможных путей их совершенствования с учетом не только мировых тенденций в сфере защиты лиц, ищущих убежища, но и национальных особенностей правовых систем. В связи с этим представляется логичным провести анализ положений актов национального законодательства на предмет их соответствия международно-правовым документам в рассматриваемой сфере.

Особое место среди правовых оснований предоставления лицу убежища, статуса беженца или иных форм защиты занимают признаки лица, которые послужили причиной его преследования. Конвенция ООН 1951 г. в числе таких признаков называет расу, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения (ст. 1 А).

Упомянувшееся соглашение СНГ относит к таковым признакам расовую или национальную принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами (ст. 1).

Таким образом, на региональном уровне перечень конвенционных признаков преследования не только дополнен признаком языка, но и предусматривает возможность признания лица беженцем в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами, что, несомненно, является прогрессивным положением, позволяющим должным образом учитывать обстоятельства исхода лица и предоставлять ему необходимую защиту.

Основной закон к признакам, ставшими причинами преследования лица, относит его политические или религиозные убеждения, а также национальную принадлежность (ст. 12). Норма аналогичного содержания содержится и в вышеуказанном указе, определяющем порядок предоставления убежища в Республике Беларусь (п. 2).

В соответствии с законом от 23 августа 2008 г. такими признаками являются раса, вероисповедание, гражданство, национальность, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения (ст. 18). Таким образом, требования закона полностью соответствуют конвенционному подходу и, кроме того, расширены одним признаком, позволяющим предоставлять статуса беженца лицу, преследуемому по причине его национальной принадлежности. Данная норма полностью соответствует положениям Конституции Республики Беларусь.

И закон и указ в числе признаков преследования лица называют политические и религиозные убеждения (в законе – вероисповедание), а также национальную принадлежность лица (в законе – национальность). Рассматривать данные источники права во взаимосвязи, на наш взгляд, необходимо по причине их общего отраслевого назначения в механизме правового регулирования отношений в сфере убежища. Их взаимосвязь подтверждается и положением указа о непредоставлении убежища лицам, которым отказано в предоставлении статуса беженца либо утратившим статус беженца или лицам, чей статус беженца был аннулирован.

Вместе с тем из положений закона и указа нельзя сделать вывод о принципиальных отличиях в указанных признаках, которые лежат в основе предоставления статуса беженца в одном случае и убежища – в другом. Обращает на себя внимание и тот факт, что решение о предоставлении статуса беженца принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, а убежище предоставляется по решению Президента Республики Беларусь. Очевидно, что правовые основания решений, принимаемых главой государства, должны отличаться от правовых оснований решений, принимаемых структурным подразделением МВД. Однако в настоящее время в законодательстве отсутствуют критерии, отграничивающие признаки преследования лица, которому может быть предоставлено убежище, от таких же признаков лица, которому предоставляется статус беженца.

Действующее законодательство Республики Беларусь в сфере защиты лиц, ищущих убежища, соответствует универсальным и региональным стандартам. Вместе с тем существует необходимость совершенствования отдельных правовых актов, что, по нашему мнению, не только приведет к точному уяснению смысла конституционных положений, но и позволит усовершенствовать правоприменительную практику органов и подразделений внутренних дел в сфере предоставления убежища.

УДК 342.5

Л.В. Саленик

## НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ЛИЦ

Право на личную неприкосновенность может являться не только правом, но и правом-привилегией. Согласно законодательству Республики Беларусь, правами-привилегиями (привилегиями и иммунитетами) на неприкосновенность обладают отдельные категории лиц. Наделение их со стороны государства привилегиями и иммунитетами на личную неприкосновенность (далее – неприкосновенности) объясняется созданием надлежащих условий для беспрепятственного осуществления ими своих полномо-