

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Проблема вынужденной миграции является актуальной для Республики Беларусь со дня установления суверенной государственности, что, на наш взгляд, обусловлено не только географическими, но и политическими, экономическими факторами. Принимая во внимание, что задача по реализации государственной политики в области вынужденной миграции возложена на Министерство внутренних дел Республики Беларусь и подразделения по гражданству и миграции МВД, представляется актуальным и значимым для юридической теории и практики осуществление мониторинга действующего законодательства с целью обеспечения эффективности его регулирующего воздействия в складывающихся социально-экономических условиях.

Правовую основу регулирования отношений в области вынужденной миграции составляют Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», от 23 августа 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее – закон о беженцах), 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» (далее – положение о предоставлении убежища), а также иные нормативные правовые акты и международные договоры Республики Беларусь.

В настоящее время во исполнение п. 35 Плана подготовки законопроектов на 2014 год, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2013 г. № 572, завершается работа над подготовкой проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции». Основываясь на современных достижениях юридической науки и учитывая сложившуюся практику применения закона о беженцах, считаем возможным высказать некоторые предложения о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, которые, на наш взгляд, могут быть учтены белорусским законодателем в ходе обсуждения указанного проекта закона.

Принимая во внимание опыт отдельных зарубежных стран, заложивших в основу правового регулирования общественных отношений в области вынужденной миграции единый нормативный правовой акт, представляется целесообразным продолжить практику систематизации белорусского законодательства и осуществить кодификацию правовых норм, содержащихся в законе о беженцах и положении о предоставлении убежища. Реализация подобного предложения, по нашему мнению, позволит устранить коллизии действующего законодательства и обеспечит эффективность его реализации в правоприменительной деятельности различных субъектов права.

Поскольку системность правового регулирования общественных отношений в области вынужденной миграции обеспечивается законодательным разграничением оснований предоставления иностранцам различных форм защиты, считаем целесообразным дифференцировать признаки преследования лица, рассматриваемые в качестве необходимого условия принятия решения о предоставлении такому лицу убежища либо статуса беженца. Принятие решения о предоставлении указанных форм защиты основывается на таких признаках, как вероисповедание, национальность и политические убеждения. С целью устранения данного противоречия считаем возможным нормативно определить, что к числу субъектов права получения убежища относятся лица, которые ранее занимались в государстве гражданской принадлежности или государстве прежнего обычного места жительства общественно-политической деятельностью и были вынуждены покинуть это государство вследствие преследований за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. На наш взгляд, подобная законодательная формулировка позволяет воспроизвести конституционные условия предоставления убежища и отразить общественно-политический статус лица, ходатайствующего о его предоставлении. При этом представляется необходимым на законодательном уровне также установить запрет на принятие решения о предоставлении убежища, если при рассмотрении ходатайства о защите иностранцем подано заявление о предоставлении статуса беженца либо принимается решение об отказе в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты.

Одним из достоинств белорусского законодательства, на наш взгляд, является нормативное закрепление определений основных терминов (ст. 2 закона о беженцах). В соответствии с данным законом каждая из предоставляемых в Республике Беларусь форм защиты представляет собой совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение о ее предоставлении. Полагаем, что подобный подход указывает на стремление законодателя к отождествлению защиты, предоставляемой иностранцу на территории Республики Беларусь, и правового статуса лица, которому она предоставлена.

Следует заметить, что в преамбуле закона о беженцах содержится указание на то, что «настоящий Закон... устанавливает правовые, экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства...». Таким образом, содержание рассматриваемых форм защиты не должно исчерпываться правами и обязанностями иностранца, в отношении которого принято решение об их предоставлении. Кроме того, с точки зрения общеправовой теории правовой статус субъекта права включает в себя не только права, обязанности и гарантии, но и свободы. Таким образом, считаем возможным не согласиться с предложенными законодательными определениями терминов «статус беженца», «дополнительная защита» и «временная защита» ввиду того обстоятельства, что предоставление иностранцу защиты на территории государства предполагает наделение его правами, свободами, возложение на него обязанностей и установление системы гарантий их реализации и защиты.

В этой связи содержание указанных терминов считаем возможным раскрыть посредством оперирования словом «защита», получившим широкое распространение в правотворческой практике ряда зарубежных стран. Например, в законе

Республики Молдова от 18 декабря 2008 г. № 270-XVI «Об убежище в Республике Молдова» статус беженца определяется как «признанная Республикой Молдова форма защиты иностранного лица или лица без гражданства...». В то же время работниками проекта федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» под убежищем предлагается понимать защиту, предоставляемую Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые находятся на территории Российской Федерации. Полагаем, что учет зарубежного опыта в белорусском законодательстве позволит устранить выявленные противоречия и обеспечить построение системы правового регулирования в области вынужденной миграции на едином терминологическом фундаменте.

Таким образом, в настоящее время правовое регулирование вынужденной миграции в Республике Беларусь характеризуется наличием отдельных противоречивых положений, устранение которых, на наш взгляд, является необходимым условием формирования законодательства, характеризующегося отсутствием правовых коллизий, и унификации правоприменительной практики в данной области, обеспечивающей надлежащую защиту прав и свобод лиц, ищущих убежища.

УДК 342.5

Л.В. Саленик

НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И ИММУНИТЕТЫ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ЛИЦ: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ

В конституционном законодательстве Республики Беларусь определены отдельные категории лиц, обладающие неприкосновенностями и иммунитетами. Среди должностных лиц следует выделить высшее должностное лицо Республики Беларусь, каковым является Президент Республики Беларусь, лиц, занимающих высшую государственную должность Республики Беларусь, и лиц, должность которых включена в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь. К должностным лицам, имеющим неприкосновенности и иммунитеты, также относятся судьи, прокуроры, начальники следственных подразделений и следователи. Неприкосновенностями и иммунитетами также обладают отдельные категории лиц с особым государственно-правовым статусом – депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов и народные заседатели.

В указанном законодательстве не содержатся нормы, из которых следовало бы разъяснение причин предоставления этим лицам права-привилегии на неприкосновенность. И здесь важно подчеркнуть, что наделение их со стороны государства подобным правом объясняется созданием надлежащих условий для беспрепятственного осуществления полномочий, возложенных на них Конституцией и законами Республики Беларусь.

Следует заметить, что объем предоставляемых неприкосновенностей и иммунитетов указанным лицам различен, также различны гарантии и механизмы их обеспечения. Выделяется особенностями институт неприкосновенностей и иммунитетов Президента. Содержание этого института составляют гарантии и механизмы обеспечения. Так, в ст. 7 закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь» определяется ряд гарантий неприкосновенности Президента, в основном касающихся защиты его чести и достоинства: охрана со стороны закона неприкосновенности, чести и достоинства; недопустимость публичного оскорбления, клеветы, в том числе в средствах массовой информации; недопустимость препятствования законной деятельности и преследование такого препятствования по закону. Некоторые гарантии содержатся в Уголовном кодексе Республики Беларусь и Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. В частности, за публичное оскорбление Президента и клевету в отношении его возможно наступление уголовной ответственности по ст. 367 и 368 УК; в случае распространения средствами массовой информации заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство Президента, наступает административная ответственность, которая предусмотрена ст. 23.33 КоАП.

Институт неприкосновенностей и иммунитетов депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики наполнен большим содержанием. Так, в ст. 47 закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» устанавливается неприкосновенность их жилого и служебного помещения, личного и служебного транспортного средства, переписки, используемых ими средств связи, а также неприкосновенность принадлежащих им документов. Они не могут быть подвергнуты обыску или досмотру либо задержаны в порядке ст. 8.2 ПИКоАП. На них распространяются иммунитеты, предусмотренные ст. 468² и 468³ УПК: от возбуждения уголовного дела, от привлечения в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу, возбужденному в отношении других лиц либо по факту совершенного преступления; от задержания и иного лишения свободы. Хотя указанные неприкосновенности и иммунитеты преодолеваются в результате процессуальных процедур. Так, уголовное дело в отношении депутата Палаты представителей, члена Совета Республики может быть возбуждено только генеральным прокурором, председателем Следственного комитета, председателем Комитета государственной безопасности или лицами, исполняющими их обязанности. При этом требуется предварительное согласие соответствующей палаты парламента (а в отношении членов Совета Республики, назначенных Президентом, – с предварительного согласия Президента).

Аналогичная процедура действует относительно привлечения их как подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу, возбужденному в отношении других лиц либо по факту совершенного преступления. Эти лица, как установлено ст. 468³ УПК, могут быть задержаны и иным образом лишены свободы только с предварительного согласия соответствующей палаты парламента (а члены Совета Республики, назначенные Президентом, – с предварительного согласия Президента), за исключением случаев совершения измены государству, иного особо тяжкого преступления или задержания на месте совершения преступления. Кроме того, согласно ст. 468⁴ УПК в том случае, если в отношении этих лиц уголовное дело не было возбуждено, следственные действия, требующие санкции прокурора, могут выполняться только с санкции генерального прокурора или лица, исполняющего его обязанности.