

УДК 341.215

Н. В. Копыткова

канд. юрид. нау., доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ МИГРАНТОВ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются способы обеспечения прав мигрантов органами публичной власти Республики Беларусь. Рассматривается деятельность в сфере защиты прав мигрантов таких государственных органов, как Администрация Президента, Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, прокуратура, суд. Предлагается внести дополнение в Закона Республики Беларусь «О прокуратуре» в части специальной надзорной функции за соблюдением прав и свобод человека. Обосновывается необходимость конкретизации отдельных положений Закона

«О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» во избежание широкого толкования и произвольного применения его норм правоохранительными органами.

Международно-правовые акты в области защиты прав человека содержат в себе нормы, устанавливающие систему отношений между государством и индивидом, в соответствии с которыми государства принимают на себя обязательства не только реализовывать права человека, но и защищать их на всех уровнях органов государственной власти.

Конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лица без гражданства на территории Республики Беларусь закреплены в ст.11 Конституции, согласно которой эти лица пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. Также конституционным является право Республики Беларусь на предоставление убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность (ст.12). На конституционном уровне гарантируется равенство всех перед законом и право на равную защиту прав и законных интересов без всякой дискриминации (ст. 22) [1].

Статья 16 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» гарантирует иностранцам возможность пользоваться всеми средствами правовой защиты прав и свобод личности, предусмотренными законодательством Республики Беларусь [2].

Особенности правового положения иностранцев, которые ходатайствуют или которым уже предоставлен статус беженца, или дополнительная защита, или убежище в Республике Беларусь регулируются Законом «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» [3]. Согласно ст. 69 указанного закона иностранные граждане и их законные представители при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей, имеют право на обжалование решений государственных органов Республики Беларусь, действий (бездействия) должностных лиц государственных органов Республики Беларусь, связанных с реализацией настоящего Закона, в вышестоящий государственный орган Республики Беларусь (вышестоящему должностному лицу государственного органа Республики Беларусь) и (или) в суд.

Защиту прав мигрантов в Республике Беларусь осуществляют как республиканские органы исполнительной и судебной власти, так и органы власти административно-территориальных единиц.

Президент Республики Беларусь является гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина. Одним из структурных подразделений Администрации Президента является отдел по вопросам гражданства и помилования, который создан для реализации конституционных полномочий Президента по вопросам гражданства Республики Беларусь, осуществления помилования и предоставления политического убежища. Обеспечение реализации Президентом Республики Беларусь полномочий по работе с обращениями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц осуществляется через Администрацию Президента Республики Беларусь. Непосредственно этими вопросами занимается главное управление по работе с обращениями граждан и юридических лиц Администрации.

Правительство Республики Беларусь, в соответствии со ст. 106 Конституции осуществляет исполнительную власть, руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов власти. В области миграционной политики Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает реализацию единой государственной миграционной политики и утверждает государственные программы в данной сфере.

Вопросы регулирования миграционных процессов на территории Беларуси входят в наибольшей степени в компетенцию Министерства внутренних дел. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 603 от 30 декабря 2003г. «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» был образован Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

В соответствии с Положением о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268, основными задачами Департамента являются: разработка и осуществление мер, направленных на реализацию законодательства о правовом положении иностранцев в Республике Беларусь, предоставлении статуса беженца, дополнительной или временной защиты либо убежища, внешней трудовой миграции, регистре населения; совершенствование правового регулирования вопросов гражданства, миграции и регистра населения; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в Республике Беларусь, противодействие незаконной миграции; организация научных исследований по проблемам миграции; обеспечение информационного взаимодействия и сотрудничества государственных органов и иных организаций, в том числе в ходе межгосударственного и международного информационного обмена и др. Функции Департамента

на местах реализуют управления и отделы по гражданству и миграции органов внутренних дел [4].

В настоящее время государственными органами Республики Беларусь, вовлеченными в миграционные взаимоотношения можно также считать Министерство иностранных дел, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Государственный пограничный комитет и др. Вместе с тем основными органами, которые обязаны осуществлять социальную защиту вынужденных мигрантов, являются Министерство труда и социальной защиты и его органы на местах (комитеты по труду облисполкомов и Минского горисполкома).

Прокуратура Республики Беларусь осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь и поэтому должна выполнять одну из самых главных ролей в системе защиты прав человека. В настоящее время значительное внимание органы прокуратуры уделяют надзору за соблюдением законодательства о привлечении и использовании иностранной рабочей силы, а также за использованием труда незаконных мигрантов.

Анализ Закона Республики Беларусь «О прокуратуре» к сожалению, позволяет констатировать отсутствие функции надзора за соблюдением прав и свобод человека в перечне полномочий прокурора и надзорных функций прокуратуры. Можно, конечно, возразить на данное замечание, так как задачами прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций. Безусловно, деятельность прокуратуры по защите прав и свобод граждан является комплексной и осуществляется в интересах всех граждан. Однако было бы целесообразным предусмотреть в указанном законе в качестве самостоятельного предмета надзора - соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Предлагаю внести в закон «О прокуратуре» дополнительную главу «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и соответствующую статью следующего содержания: «Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти, Следственным комитетом Республики Беларусь, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, органами и учреждениями, исполняющими наказание и их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций». Наличие данной нормы в законе подтвердит роль прокуратуры как гаранта реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также будет способствовать усилению ее правозащитной функции.

В соответствии со ст. 60 Конституции Республики Беларусь каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Законодательство Республики Беларусь гарантирует иностранным гражданам право на обращение в суд с целью защиты их личных, имущественных и иных прав. Согласно ст. 541 ГПК Республики Беларусь «Иностранные граждане и лица безгражданства имеют право беспрепятственного обращения в суды Республики Беларусь и пользуются в них всеми гражданскими процессуальными правами наравне с гражданами Республики Беларусь» [5].

Суды в системе защиты прав человека занимают весьма важное положение, так как, в отличие от органов МВД и прокуратуры, именно суды в большей степени выполняют защитную функцию, а не функцию принуждения. Кроме того, суды фактически выступают завершающим звеном в цепочке правозащитных государственных органов.

Как свидетельствует судебная практика, наиболее частыми причинами обращения вынужденных мигрантов в суд за защитой является отказ уполномоченных органов в предоставлении или продлении соответствующего статуса. В последнее время появились и новые причины обращения, связанные с выдачей мигрантов на родину. Так, в феврале 2020 г. гражданин Турции Хиджри Мамаша обратился к властям Республики Беларусь о предоставлении ему защиты. Он заявил, что его преследуют по политическим мотивам по причине участия в мирных акциях, но власти Турции вменяют ему совершение уголовного преступления. Однако Департамент по гражданству и миграции Беларуси отказал в предоставлении международной защиты. В начале апреля суд Центрального района Минска оставил решение в силе и 23 апреля 2020 года Генеральная прокуратура Республики Беларусь удовлетворила просьбу Министерства юстиции Турецкой Республики о выдаче гражданина Турции Хиджри Мамаша для привлечения к уголовной ответственности по ст. 302/1 Уголовного кодекса Турции («покушение на единство и территориальную целостность государства»). Верховный суд Республики Беларусь не удовлетворил жалобу представителя гражданина Турции на решение Генеральной прокуратуры о выдачу на родину. Данное решение обжалованию не подлежит [6].

Нельзя говорить о том, что Верховный суд не мог досконально исследовать ситуацию и принять во внимание все относящиеся к делу обстоятельства, представляющие угрозу жизни и здоровью заявителю жалобы. Полагаю, что белорусским судам следовало учесть тот факт, что в Турции постоянно допускаются грубые и массовые нарушения прав человека, в том числе применение пыток, о чем свидетельствуют

многочисленные сообщения СМИ и отчеты международных организаций, и все же предоставить защиту гражданину Турции в нашем государстве. Следует заметить, что Республика Беларусь является участницей Конвенции против пыток и других жестоких, унижающих достоинство видов обращения и наказания, которая гласит:

«Ни одно Государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток» [7]. Кроме того, Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», содержит норму, согласно которой «Иностранцы не могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь в иностранное государство, где им угрожают пытки» [3].

Хотелось бы обратить внимание еще на несколько противоречивых норм нашего законодательства. Так, иностранец может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц по решению органа внутренних дел или органа государственной безопасности. Следует заметить, что во многих странах, в том числе в Российской Федерации решение о высылке может принять только суд. На мой взгляд, это единственно возможный способ полноценной защиты прав мигранта, попавшего в ситуацию, грозящей ему высылкой. Преимущества судебной защиты очевидны, так как правосудие осуществляется в установленной законом процессуальной форме, что гарантирует законность и обоснованность решения; дело рассматривается независимыми и беспристрастными судьями при участии сторон и других заинтересованных лиц, что в конечном итоге способствует принятию справедливого решения.

Вызывает сомнение формулировка еще одного положения выше указанного закона. Так, согласно ст. 57, разрешение на постоянное проживание, выданное иностранцу, может быть аннулировано, если

«пребывание иностранца в Республике Беларусь противоречит интересам национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц» [3]. Такие административные нарушения, как например, превышение водителем скорости, купание в неполюженном месте, разведение костров в лесу и т.п. всегда противоречат общественному порядку. Не лишать же человека права на постоянное проживание в стране за однократное подобное нарушение. Многозначительность и некорректность

формулировок в законе позволяют представителям правоохранительных органов произвольно и весьма широко толковать норму права и принимать абсурдные решения. Полагаю, что следует исключить из ст.

57 анализируемого закона указанные основания аннулирования разрешения на постоянное проживание.

Таким образом, наделяя мигрантов правами, государство берет на себя обязанность по защите этих прав через систему органов государственной власти. Такая защита может быть эффективной лишь при наличии максимально выверенного законодательства и при условии его точного и беспристрастного применения должностными лицами.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1994 г. и 17 октября 2004 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
2. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон от 23.06.2008 N 354-З.// КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
3. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 105-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
4. Положение о Департаменте по гражданству и миграции министерства внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: в ред. Указов Президента Республики Беларусь от 28.05.2008 № 286, от 18.06.2009 N 323, от 02.10.2010 N 519, от 06.10.2011 № 450, от 06.01.2012 № 17 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респуб. Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-З (ред. от 17 июля 2020 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
6. Беларусь не дала защиту турецкому курду [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://humanconstant.by/belarus-ne-dala-zashhitu-tureckomu-kurdu-i-otpravlyaet-ego-na-pytki/>. / - Дата доступа: 06.10. 2020.

7. Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания [Электронный ресурс: [Принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 года] //Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture. – Дата доступа: 05.10.2020.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ