

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются некоторые аспекты правового регулирования иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. Основное внимание уделено анализу наиболее актуальной проблеме национально-правовой регламентации пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.

Введение

В действующем законодательстве многих стран иностранными гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами данного государства и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства. Лицами без гражданства признаются лица, которые не состоят в гражданстве данного государства и не имеют доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства. Эта классификация физических лиц важна для того, чтобы определить специфику правового положения и особые правила пребывания, которые они должны соблюдать в иностранном государстве. Каждое государство само устанавливает соответствующий правовой статус для иностранцев, находящихся на его территории. Он определяется как национальным законодательством, так и международными договорами.

Необходимость исследования вопросов правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Республики Беларусь, обусловлена кардинальными изменениями в национальной нормативной правовой базе и социальной обстановке в белорусском государстве. Данные изменения оказали существенное влияние на функционирование всего механизма осуществления и реализации прав, свобод и обязанностей лицами, не обладающими белорусским гражданством.

Основная часть

В современной литературе по международному частному праву понятие “иностранец” понимается по-разному. Е.А. Лукашева рассматривает иностранца как лицо, обладающее гражданством определенного госу-

дарства, но не являющееся гражданином государства пребывания. Отмечает, что в широком смысле понятие “иностранец” может трактоваться как любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится, т. е. включать и лиц без гражданства [1, с. 126].

По мнению Л.Н. Галенской, понятие “иностранец” в нормативных правовых актах и правовой литературе употребляется в двух смыслах [2, 6]. В широком смысле иностранцем считается всякое лицо, которое не обладает гражданством данного государства (сюда следует отнести также лиц без гражданства). В узком смысле термин “иностранец” употребляется в значении принадлежности к гражданству какого-либо другого государства [3, с. 81].

В правовом положении лиц без гражданства немало общего с иностранными гражданами, но имеются и существенные различия. Так, лица без гражданства (в отличие от иностранных граждан) подчиняются лишь правопорядку страны пребывания, которая полностью определяет их правовое положение. Если лицо без гражданства переезжает на жительство в другое государство, его правовая связь с прежним государством автоматически прекращается и устанавливается новая правовая связь с государством, в котором это лицо находится.

Лица без гражданства называются апатридами (люди без родины) или аполидами. Граждане обычно наделены определенным комплексом прав и имеют связь со своей страной. Лица без гражданства имеют меньший комплекс прав и не имеют связи с каким-то конкретным государством, поскольку не принадлежат ни к какому государству. Статус лиц без гражданства, апатридов, или аполидов, отличается от статуса обычного гражданина и даже иностранца, поскольку они не имеют политических прав ни на территории, где они живут, ни в каком-либо другом месте. Что касается положения в сфере гражданских (имущественных) прав, то, как правило, ограничений в этой области у них нет.

Из вышеизложенного следует, что главное требование, предъявляемое к лицам без гражданства, – чтобы они были легализованы, а это значит, чтобы проживали на данной территории на законных основаниях.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) в Республике Беларусь определяется, прежде всего, Конституцией Республики Беларусь ст. 11 “иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами” [4].

Закон Республики Беларусь “О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь” был принят 4 января 2010 № 105-З (в ред. от 25.11.2011) (далее – Закон) и более подробно закрепил основные права и обязанности иностранцев, находящихся в нашей стране, а также определил основания для ограничения их

прав и свобод. Специалисты Министерства внутренних дел Республики Беларусь, которые участвовали в подготовке соответствующего проекта, учитывали опыт применения старой редакции закона, а также других законодательных актов, регламентирующих правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства [5].

В соответствии со ст. 1 Закона иностранными гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства. К таким доказательствам относятся национальные паспорта или заменяющие их документы. Под категорию иностранных граждан в Республике Беларусь попадают и лица, обладающие подданством другого государства (Великобритания, Швеция и др.). Лицами без гражданства в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства. Международная конвенция 1954 г. о статусе лиц, не имеющих гражданства, приравнивает этих лиц (апатридов) в правах к иностранным гражданам [6, с. 9].

Кроме того, ст. 2 Закона определяет, что иностранные граждане, имеющие гражданство двух и более государств, считаются в Республике Беларусь гражданами того государства, по документам которого они въехали в Республику Беларусь.

Действует также ряд других законодательных актов, регламентирующих правовой статус иностранцев в Республике Беларусь, одним из них является постановление Совета Министров Республики Беларусь об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь от 20.01.2006 № 73 (в ред. от 27.07.2012) (далее – Правил пребывания). Кроме того, правовой статус иностранцев в Республике Беларусь определяется международными договорами, участником которых является Республика Беларусь, и перечень таких международных договоров постоянно расширяется.

Правовой статус иностранного гражданина включает в себя две составляющие: правовой статус гражданина своего государства и правовой статус гражданина страны пребывания. В то же время гражданин должен соблюдать законы и иные нормативные акты страны пребывания. Лица без гражданства подчиняются только правопорядку страны пребывания. Если это лицо переезжает на жительство в другое государство, его правовая связь с прежним государством прекращается и устанавливается связь с государством, в котором оно в данное время находится.

В отношении иностранцев, находящихся в Республике Беларусь, действует принцип национального режима. Суть его заключается в том, что иностранцы в своих правах приравниваются к гражданам Республики Беларусь. Так, в соответствии со ст. 3 Закона, иностранцы в Республике Беларусь пользуются теми же правами и обязанностями, что и граждане

Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией и иными актами законодательства республики [5].

Иностранцы в стране пребывания равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. Кроме этого, исходя из принципа равенства всех перед законом, в Беларуси не имеют юридической силы запреты, действующие в некоторых государствах.

На уровне Закона определена обязанность иностранца, если он не освобожден от этой процедуры согласно ст. 45 Закона в соответствии с Правилами в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, зарегистрироваться в органе регистрации – Министерстве иностранных дел, органе внутренних дел, гостинице, санаторно-курортной или оздоровительной организации на основании заявлений иностранцев или письменных ходатайств принимающих организаций. Кроме того, закреплена обязанность выезда иностранца из Республики Беларусь до окончания срока временного пребывания или временного проживания в стране [5].

Расширен перечень оснований для отказа во въезде или в выдаче визы для въезда в республику или в выезде с территории страны, определены органы и механизм принятия таких решений. В последующем во главу угла при рассмотрении любых вопросов, которые связаны с продлением срока временного пребывания, выдачей разрешения на временное проживание или постоянное жительство, а также аннулированием ранее принятых решений, положены основания для отказа во въезде в Республику Беларусь [7].

На уровне Закона определено три режима пребывания иностранцев на территории государства, связанные с временным пребыванием (до 90 дней в году) (ст. 39), временным проживанием (до 1 года) (ст. 48) и постоянным проживанием на территории государства (вид на жительство) (ст. 53) [7].

Определена и разграничена компетенция органов государственной власти и управления, принимающих решения по различным аспектам применения закона, связанным с пребыванием иностранцев на территории страны, получением разрешений на временное и постоянное проживание, а также аннулированием ранее принятых решений (Глава 4 Закона).

Указан исчерпывающий перечень оснований для ограничения прав и свобод иностранцев, а также определена процедура обжалования действий должностных лиц различных органов (Глава 6 Закона). При этом отражены такие важные моменты, как право компетентного органа не информировать иностранца об основаниях для отказа во въезде в Беларусь, а также предусмотрено, что подача жалобы в вышестоящий орган

или суд об отказе в продлении или о высылке не является основанием для пребывания иностранца.

Главой 5 Закона определены основные положения процедуры высылки, а также депортации иностранцев, что должно являться исключительно нормой законов, так как ограничивает права иностранцев на свободу передвижения [5].

Введена миграционная карта иностранца на территории государства, что будет способствовать созданию новой системы учета лиц, пересекающих государственную границу, а также находящихся в республике. Иностранец при въезде в Республику Беларусь заполняет миграционную карту, которая вместе с документом для выезда за границу предъявляется сотруднику органа пограничной службы в пункте пропуска через Государственную границу. При выезде из Республики Беларусь иностранец обязан сдать миграционную карту сотруднику органа пограничной службы в пункте пропуска через Государственную границу. Сотрудником органа пограничной службы в миграционной карте проставляются отметка о въезде иностранца в Республику Беларусь и (или) отметка о его выезде из Республики Беларусь [5, ст. 29].

Правительством принят целый ряд нормативных правовых актов, которые регламентируют некоторые особенности правового положения иностранцев в Беларуси.

Въезд иностранцев в Республику Беларусь и выезд из Республики Беларусь осуществляется через пункты пропуска на Государственной границе Республики Беларусь, открытые для международного сообщения, по паспортам, выданным компетентными органами страны их гражданства или постоянного места жительства, при наличии виз Республики Беларусь и медицинских страховых полисов, полученных в установленном порядке, а также наличие денежных средств, необходимых для оплаты расходов по своему пребыванию. Следует отметить, что международным соглашением Республики Беларусь с соответствующим государством может быть определен безвизовый порядок въезда.

Если раньше под регистрацией понималась легализация иностранца, временно находящегося в Беларуси, то в соответствии с новой редакцией Закона регистрация – это процедура получения иностранцем разрешения на временное пребывание, т. е. порядок предусмотренных законодательством действий как иностранца или лиц его представляющих, так и органов регистрации по предоставлению иностранцу статуса временно пребывающего. Органы регистрации и категории иностранцев, которые они регистрируют, определены статьями 1, 31, 34 и 47 Закона, а также п. 14 Правил пребывания [5, 8].

Иностранец, прибывший в Республику Беларусь, обязан в течение пяти суток, за исключением выходных дней, государственных праздников и праздничных дней, объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, зарегистрироваться в органе регистрации по месту фак-

тического проживания. Хотелось бы напомнить, что от регистрации на срок до тридцати суток освобождены граждане Литвы, Латвии, России и Украины.

Теперь законодательно в соответствии с частью второй ст. 43 Закона закреплено направление информации о временно пребывающих в гостиницах иностранцах администрациями гостиниц в территориальные органы внутренних дел. Другое новшество – туристы регистрируются по месту первоначального временного пребывания на весь период своего тура по Беларуси. Внесены изменения и в перечень организаций, имеющих право регистрировать временно прибывающих в страну иностранцев. Например, в него добавлены санаторно-курортные и оздоровительные организации. В соответствии с абзацем четыре п. 15 Правил пребывания такая информация должна направляться в УВД в течение суток [8].

Автор считает, что данный перечень, не являясь новацией, вместе с тем имеет огромное значение. Законодатель отказывается от истребования лишних документов, облегчая тем самым саму процедуру регистрации.

Право принимать решения о выдаче иностранцам разрешения на постоянное проживание предоставлено Министерству внутренних дел, Департаменту по гражданству и миграции, а также иным органам внутренних дел в зависимости от оснований.

Иностранец, в свою очередь, может обратиться в органы внутренних дел по месту пребывания в республике с заявлением о получении разрешения на постоянное проживание, либо в консульское учреждение Республики Беларусь в стране проживания. Перечень оснований для получения разрешения на постоянное проживание изложен в статье 48 и статье 53 Закона.

Особого внимания заслуживают изменения, внесенные и в ст. 56 упомянутого Закона. Они касаются причин отказа иностранным гражданам в выдаче разрешения на постоянное проживание, которое не будет выдаваться, если имеются документы и (или) сведения, подтверждающие, что брак с гражданином Беларуси либо иностранцем, постоянно проживающим в республике, заключен исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание. Выявлять такие фиктивные браки поможет положение о порядке получения органами внутренних дел документов и сведений, подтверждающих, что брак с белорусским гражданином либо с иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающим в Беларуси, заключен иностранцем или апатридом исключительно для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Этот документ был утвержден постановлением Совета Министров № 891 и вступил в силу с 21 июля 2010 г. Положение четко регламентирует деятельность милиции в этой сфере, а также порядок сбора доказательств и проведения соответствующих проверочных мероприятий. В законодательстве появились основания для того, чтобы сотрудники

милиции или прокурорские работники могли инициировать судебное рассмотрение вопроса о признании брака фиктивным. Если суд принимает соответствующее решение, то разрешение на постоянное проживание иностранцу аннулируется. При этом действия правоохранителей ни в коем случае не будут направлены на разрушение семьи [9].

Таким образом, положения законодательства, касающиеся пребывания иностранцев в Беларуси, претерпели ряд существенных изменений. С одной стороны эти изменения позволяют несколько упростить процедуру регистрации иностранцев в Беларуси, с другой – позволяют осуществлять действенный контроль за их пребыванием.

Количество иностранцев, въезжающих в Беларусь для работы, с каждым годом растет. Если в 2007 г. число въехавших составляло 1 496 человек, то уже за последние 9 месяцев въехало 12,3 тысяч иностранцев (в основном это граждане Украины (4513), Китая (2216), Турции (915), Литвы (864)). По отчетности Департамента по гражданству и миграции МВД, было аннулировано 3 417 разрешений на постоянное проживание в Беларуси. В отношении 1 765 иностранцев, нарушивших законодательство, приняты решения о высылке. Кроме того, за последние 10 месяцев было зарегистрировано 178 фактов нарушения срока запрета на въезд в Беларусь. Департамент по гражданству и миграции МВД по представлениям ОВД и ходатайствам других государственных органов 1 676 иностранцев, которые нарушили законодательство, включил в список лиц, въезд которых на территорию Беларуси запрещен и нежелателен [7].

В целом автор подчеркивает, что Беларусь является региональным и даже мировым лидером по количеству шенгенских виз, выдаваемых на душу населения. Также велика доля долгосрочных виз, а процент отказов в выдаче виз мизерный, поэтому переговорный процесс об упрощении визового режима помог бы установить альтернативную площадку диалога, которая могла бы поспособствовать нормализации отношений между Беларусью и Евросоюзом.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется как нормами белорусского законодательства, так и нормами международных правовых актов, т. к. международное законодательство устанавливает гарантированный минимальный перечень прав и свобод, которые должны предоставляться лицам из числа неграждан на территории иностранных государств.

Заключение

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется как нормами белорусского законодательства, так и нормами международных правовых актов, т. к. международное законодательство устанавливает гарантированный минимальный перечень прав и свобод, которые должны предоставляться лицам из числа иностранцев на территории других государств.

Нынешнее законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь – это современные, на уровне лучших мировых стандартов нормы регистрации, учета, контроля, четкое определение пределов ограничений в правах для иностранных граждан, жесткие нормы для нарушителей Закона, и, самое главное, неукоснительное следование принципам, закрепленным в нашей Конституции.

Это первый опыт по приведению законодательства Беларуси в этой области в соответствие не только с Конституцией, но и с реальной обстановкой в стране и в мире, требующих ужесточения миграционных норм. Это новый взгляд на проблему сегодня, когда остальной мир стал намного ближе, когда реальной стороной нашего повседневного быта стало повсеместное присутствие людей из других стран в наших городах и селах, это часть государственной политики, направленной на то, чтобы оставаться великой частью многополярного мира и обеспечить безопасность собственных граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 573 с.
2. Правовое положение иностранцев в СССР / Л.Н. Галенская. – М. : Международные отношения, 1982. – 160 с.
3. **Валюшко, Н.В.** Правовая регламентация статуса иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь / Н.В. Валюшко // Вестник БГЭУ. – 2006. – № 3. – С. 81–85.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2010. – 48 с.
5. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 04 янв. 2010 г., № 105-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 25.11.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
6. **Тихиня, В.Г.** Правовой статус иностранцев в Республике Беларусь : поиск баланса во взаимоотношениях / В.Г. Тихиня // Юстыцыя Беларусі. – 2013. – № 12. – С. 9–12.
7. Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mvd.gov.by>. – Дата доступа : 10.04.2014.
8. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 янв. 2006 г., № 73 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 27.07.2012 г., № 700 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
9. Об утверждении Положения о порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с граждани-

ном Республике Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 июня 2010 г., № 891 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Поступила в редакцию 24.04.2014 г.