

УДК 342.9-054.6(476)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ДЕФИНИЦИИ “АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ”

**А. Ю. Внученкова**

аспирант кафедры государственного управления  
Белорусский государственный университет

*В статье на основе анализа и обобщения научных подходов по вопросам сущности и содержания категорий “правовой режим” и “административно-правовой режим”, содержащихся в исследованиях отечественных и российских ученых, предлагается авторская дефиниция понятия “административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь”, выделяются его признаки и структурные элементы.*

**Ключевые слова:** правовой режим, административно-правовой режим, иностранные граждане, лица без гражданства.

### Введение

Вовлеченность Республики Беларусь в процессы глобализации оказывает существенное влияние на интеграционное развитие в экономической, политической, культурной и других сферах общественной жизни. В настоящее время Республика Беларусь поддерживает политические отношения более чем со 150 странами, торговые – более чем со 180 странами, является членом более 100 международных организаций [1]. Данные обстоятельства выступают одним из факторов, обуславливающих приток иностранных граждан и лиц без гражданства в нашу страну, что в свою очередь приводит к увеличению количества участников правоотношений.

Определяющую роль в процессе управления происходящими миграционными процессами играет установление режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.

### Основная часть

Изучение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства как самостоятельного правового явления следует начать с “теоретических истоков”, содержащихся в работах советских теоретиков в области общей теории права. Это позволит выявить особенности правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, а также специфику применяемых для этой цели правовых средств.

Н.И. Матузов и А.В. Малько определяют правовой режим как “особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права” [2, с. 295]. Приведенное определение практически аналогично определению С.С. Алексеева [3, с. 455], отличие заключается лишь в том, что ключевая роль отведена не направленности регулирования, а степени его благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Отсюда правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства направлен на создание благоприятных условий для законного въезда, пребывания, передвижения и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы страны, пребывания и неблагоприятных последствий при нарушении ими миграционного законодательства страны пребывания.

В юридической литературе значительное место занимают исследования, посвященные административно-правовым режимам. Так, И.И. Мах определяет административно-правовой режим как

“пространственно-функциональное состояние определенного социального объекта, выраженное в различных ограничениях, установленных нормами административного права и обеспеченных совокупностью административно-правовых средств” [4, с. 450].

Несколько шире рассматривает административно-правовой режим Д.Н. Бахрах. Он предлагает под правовым режимом понимать “официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования” [3, с. 456]. Таким образом, автор исходит из того, что административно-правовой режим сопровождает деятельность органов государственного управления (их должностных лиц) при реализации ими своих должностных обязанностей, взаимодействии между собой, с гражданами Республики Беларусь, иностранными гражданами, лицами без гражданства, организациями, а также при регулировании различных социальных объектов и процессов.

Л.М. Рябцев в своих исследованиях отмечает, что суть административно-правового режима сводится к закреплению в нормативных правовых актах определенного правового состояния объекта или процесса, отличного от общего состояния или состояния иных участков административных правовых отношений [5, с. 285], и предлагает под административно-правовым режимом понимать “особый вид государственного регулирования, в ходе которого создается и используется соответствующая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения определенного государственного состояния” [6, с. 276].

В.Ф. Ермолович определяет административно-правовой режим как “совокупность правовых, организационных и иных мероприятий, которые обеспечивают в конкретных сферах общественных отношений определенный, в наибольшей степени отвечающий интересам обеспечения национальной и общественной безопасности порядок деятельности государственных органов и общественных организаций, их должностных лиц, а также поведения отдельных граждан” [7, с. 4–5].

Режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства как часть общего административно-правового режима, а не самостоятельный административно-правовой режим, в своих исследованиях рассматривает А.А. Мишунина. По ее мнению, режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства представляет собой совокупность нормативно установленных законодательством страны пребывания правил и гарантий, сформулированных в форме дозволения, запретов и установлений (регламентов), которым должны следовать пребывающие и временно проживающие на территории страны иностранные граждане и лица без гражданства, а также деятельность специально создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению соблюдения указанного режима как иностранными гражданами и лицами без гражданства, так и гражданами страны [8, с. 39–40]. Однако, на наш взгляд, данное определение не совсем корректно, поскольку вне его содержания остается категория постоянно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства.

В свою очередь, другой российский исследователь Н.В. Трофимчук под правовым режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства предлагает понимать установленный законодательством комплекс обязательных правил поведения, определяющих порядок въезда, пребывания (временного и постоянного) иностранных граждан и лиц без гражданства, миграционного учета, передвижения, выбора места жительства, выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, транзитного проезда через территорию страны [9, с. 101].

А.В. Степенко, вкладывая в основу определения административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства соблюдение правил въезда на территорию государства пребывания, правил передвижения по территории и выезда за ее пределы, определяет его как “особый правовой режим деятельности субъектов общественных отношений, возникающих в рассматриваемой сфере функционирования исполнительной власти, представляющий собой определенное сочетание государственно-управленческих средств регулирования и воздействия на общественные отношения и взаимосвязи, а также комплекс административно-правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил въезда, установленного порядка регистрации, передвижения и выбора места жительства, порядка выезда по истечении определенного срока пребывания, правил транзитного проезда, опосредованных централизованным порядком и императивным методом юридического воздействия” [10, с. 12].

А.А. Истратов в содержательном аспекте рассматривает административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства как “совокупность прав, обязанностей публично-правового характера, гарантий реализации права и исполнения обязанностей, а также мер административной ответственности” [11, с. 8]. Данное определение, на наш взгляд, носит обобщающий характер, и скорее отражает содержание административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без

гражданства, чем сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Белорусский ученый А.Н. Крамник определял правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь как основанный на нормах международного и внутригосударственного законодательства порядок въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь, выезда за границу, проживания и передвижения, оформления гражданства, установленный государством в целях обеспечения реализации их прав и возложенных на них обязанностей, а также охраны общественного порядка, государственной безопасности, экономических и иных интересов государства [12, с. 390].

Таким образом, в настоящее время правовую категорию “режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства” вполне обоснованно можно поставить в один ряд с такими по-прежнему остающимися достаточно дискуссионными с точки зрения теории права дефинициями, как “правовой режим”, “отраслевой режим”, “правовой статус” и др.

Характеризуя режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь как самостоятельный правовой институт, можно выделить следующие его признаки: распространяется в пределах территории Республики Беларусь; действие режима ограничено временными рамками, при этом сам режим носит постоянный характер; преобладает разрешительный способ реализации права; наличие организационного обеспечения надлежащей реализации принятых правовых мер по вопросам соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в Республике Беларусь посредством создания специально уполномоченных режимных органов; обязательными субъектами режима являются органы государственного управления по вопросам миграции; устанавливается в связи с выполнением органами обязанностей по обеспечению национальной безопасности, охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории нашей страны; специально установленные режимные правила, отличающие данный административно-правовой режим от иных; отличная система правового регулирования, предусматривающая применение особых мер принуждения за нарушения законодательства Республики Беларусь по вопросам соблюдения режима пребывания в Республике Беларусь; наличие характерной системы контроля и надзора за соблюдением режимных правил.

Структуре правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь присуща многомерность, что обусловлено разнородным характером составляющих его общественных отношений, разным уровнем их регулирования. Анализ общетеоретической правовой литературы дает основания выделять в структуре режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь следующие основные элементы: 1) объект регулирования; 2) субъекты режима; 3) режимные правила; 4) правовые средства обеспечения режима; 5) режимные мероприятия.

Исследуя структуру режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в содержательном аспекте, В.Ф. Ермолович в качестве элементов называет: въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь, а также их выезд из Республики Беларусь; порядок проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь; порядок передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Республики Беларусь [13, с. 154]. А.П. Сунцов в качестве элементов административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства рассматривает: 1) режим транснациональных коридоров и транзитного проезда; 2) режим соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа, и других временно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства; 3) режим приграничных территорий (приграничных зон) [14, с. 56–57]. А.В. Куракин, рассматривая сущность режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в более широком смысле, включает в него порядок въезда данных категорий лиц в страну, оформление документов и передвижение по ее территории [15, с. 31]. О.В. Хабибуллина, поддерживая суждения А.В. Куракина, считает необходимым дополнить данную конструкцию двумя элементами: порядком выезда иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы страны пребывания и транзитным проездом [16, с. 111].

В свою очередь, К.А. Корсик в режиме пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства объединяет установленный порядок их въезда и выезда, оформления документов на право жительства, регистрации документов, удостоверяющих личность, передвижение, выбор места пребывания и жительства, а также порядок и условия привлечения к ответственности за нарушение установленных правил [17, с. 125–140].

Приняв во внимание существующие позиции ученых, проанализировав отечественное законодательство по вопросам правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республи-

ке Беларусь, можно отметить, что режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь состоит из целого ряда взаимосвязанных, обладающих определенной долей самостоятельности элементов, каждый из которых предполагает осуществление уполномоченными государственными органами административных процедур, обеспечивающих законность пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны. Так, по нашему мнению, режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь включает в себя: въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь; выезд иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Республики Беларусь; порядок пребывания (проживание) иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь; порядок передвижения, в том числе транзитный проезд (транзит) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь.

Целями административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в отечественной правовой литературе называют “контроль за поведением иностранцев в республике, создание возможности фиксировать фактическое прибытие этой категории лиц в пункты, указанные в соответствующих документах; контроль выезда иностранцев из первоначальных пунктов пребывания; контроль деятельности в период передвижения и выбора ими места жительства в республике, их въезда в другие населенные пункты (районы)” [13, с. 123]. В свою очередь, российский исследователь А.А. Мишунина утверждает, что режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в стране должен преследовать две взаимосвязанные и обуславливающие друг друга цели: 1) создание условий, благоприятствующих осуществлению иностранными гражданами и лицами без гражданства своих прав в рамках закона; 2) установление режима, который не только бы способствовал выполнению иностранными гражданами, лицами без гражданства, гражданами страны законодательно предусмотренных обязанностей, обеспечивал бы безопасность граждан, общества и государства пребывания, но и стимулировал бы эти процессы [8, с. 61].

По нашему мнению, административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь устанавливается для того, чтобы сделать пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны максимально организованным и контролируемым, соответствующим нормам отечественного законодательства по вопросам миграции и международным принципам, интересам национальной и общественной безопасности, а в случае нарушений требований законодательства своевременно применять меры государственного принуждения, направленные на защиту прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, законно пребывающих на территории нашей страны.

Достижение указанных целей может быть обеспечено посредством совокупности различных видов урегулированной правовыми нормами деятельности государственных органов. К таким видам деятельности можно отнести: 1) деятельность, направленную непосредственно на оформление въезда, транзитного проезда, выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, регистрацию, продление срока пребывания, продление разрешения на пребывание, аннулирование разрешения на пребывание; 2) деятельность по контролю за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания; 3) деятельность по применению мер юридической ответственности за нарушение режима пребывания в Республике Беларусь. Каждый из указанных видов деятельности имеет свои специфические цели и задачи, достижение которых в отдельности служит в совокупности достижению целей и решению задач административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.

Таким образом, устанавливая административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, государство ставит целью: обеспечение национальной и общественной безопасности и общественного порядка; защиту интересов государства, а также субъектов административно-правовых отношений; предупреждение и пресечение действий, которые могут нанести ущерб охраняемым интересам; затруднить, ограничить либо исключить подготовку или совершение противоправных деяний со стороны отдельных иностранных граждан и лиц без гражданства.

По вопросу определения видов режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь большинство отечественных ученых руководствуются нормами Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года №105-З “О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь” (Н.В. Валюшко [18, с. 84], В.Г. Тихиня [19, с. 4] и др.) и выделяют режим временного пребывания, режим временного проживания и режим постоянного проживания [20, ст. 38].

#### Заклученне

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что наличие специфических признаков, элементов, правовой регламентации режима пребывания позволяют считать режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь самостоятельным административно-правовым режимом, который, по нашему мнению, следует определять как совокупность специальных норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с въездом в Республику Беларусь, пребыванием (проживанием) на территории Республики Беларусь, передвижением по территории Республики Беларусь, транзитным проездом (транзитом) через территорию Республики Беларусь, выездом за пределы Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществлением ими прав, свобод и исполнением обязанностей в период пребывания на территории Республики Беларусь, а также реализацией органами государственного управления деятельности по обеспечению исполнения данных норм иностранными гражданами и лицами без гражданства.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Многостороннее сотрудничество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://belarusfacts.by/ru/belarus/politics/foreign\\_policy/multilateral\\_cooperation](http://belarusfacts.by/ru/belarus/politics/foreign_policy/multilateral_cooperation). – Дата доступа: 03.10.2019.
2. Административное право : учеб. пособие / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2009. – 432 с.
3. *Бахрах, Д. Н.* Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
4. *Мах, И. И.* Административное право : курс лекций / И. И. Мах. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Амлфея, 2012. – 640 с.
5. Административное право : учеб. пособие / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2013. – 416 с.
6. Административное право : учеб. пособие / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2012. – 368 с.
7. *Ермолович, В. Ф.* Административно-правовые режимы в обеспечении пограничной безопасности Республики Беларусь / В. Ф. Ермолович, О. В. Кутилин ; под общ. ред. А. А. Павловского. – Минск : Тесей, 2004. – 296 с.
8. *Мишушина, А. А.* Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. А. Мишушина. – Тюмень, 2004. – 206 л.
9. *Трофимчук, Н. В.* Административно-правовое обеспечение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации (по материалам ДВФО) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н. В. Трофимчук. – Хабаровск, 2009. – 208 л.
10. *Степенко, А. В.* Административно-правовые средства обеспечения специального правового режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. В. Степенко ; Тихоокеанский гос. ун-т. – Хабаровск, 2006. – 24 с.
11. *Истратов, А. А.* Административно-правовой механизм обеспечения режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. А. Истратов ; Всерос. гос. налог. акад. Мин. фин. РФ. – М., 2007. – 26 с.
12. Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / общ. ред. А. Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2004. – 704 с.
13. Административно-правовые режимы / В. Ф. Ермолович [и др.] ; под общ. ред. В. Ф. Ермоловича. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 291 с.
14. *Сунцов, А. П.* Законодательное обеспечение административно-правового режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: проблемы и перспективы / А. П. Сунцов // Вестн. Тюменск. гос. ун-та. – 2012. – № 3. – С. 56–61.
15. *Куракин, А. В.* Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России / А. В. Куракин // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 25–34.
16. *Хабибулина, О. В.* Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О. В. Хабибулина. – Владивосток, 2006. – 219 л.
17. *Корсик, К. А.* Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации. – М. : Моск. юрид. ин-т, 1999. – 157 с.

18. *Валюшко, Н. В.* Правовая регламентация статуса иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь / Н. В. Валюшко // Вестник Белорус. гос. экон. ун-та. – 2006. – № 3. – С. 81–85.
19. *Тихиня, В. Г.* Правовой статус иностранцев в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня. – Минск : Право и экономика, 2013. – 207 с.
20. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. – [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

Поступила в редакцию 04.10.2019 г.

Контакты: vnuchenkova@list.ru (Внученкова Анастасия Юрьевна)

**Vnuchenkova A. THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF “ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF STAY OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN THE REPUBLIC OF BELARUS”.**

*The article focuses on the analysis and generalization of the scientific approaches to the essence and content of the categories of “legal regime” and “administrative and legal regime” provided in the studies of the Belarusian and Russian scientists. The author proposes the definition of “administrative and legal regime of stay of foreign citizens and individuals without citizenship in the Republic of Belarus” and highlights its features and structural elements.*

**Keywords:** legal regime, administrative and legal regime, foreign citizens, persons without citizenship.