

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ИНОСТРАНЦЕВ

Александр Федорако

В статье рассматривается законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. Анализируются проблемы и противоречия различных нормативных правовых актов в сфере регламентации прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования данной области.

Ключевые слова: законодательство; иностранец; органы внутренних дел; правовой статус; полномочия.

«Improving the Legislation of the Republic of Belarus on the Legal Status of Foreigners» (Alexander Fedorako)

The article considers the legislation on the legal status of foreign citizens and stateless persons in the Republic of Belarus. The problems and contradictions of various laws and regulations in the sphere of regulation of the rights and obligations of foreign citizens and stateless persons in the Republic of Belarus are analysed in the article, measures to improve legal regulation in this area are proposed.

Keywords: authority; foreigner; legal status; legislation; internal affairs bodies.

Author:

Fedorako Alexander — senior lecturer of the Department of Administrative Activity of Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia, Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus, e-mail: alex-max1995@yandex.by
Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus, Address: 6, Masherov ave., Minsk, 220005, BELARUS

Миграция населения (далее — миграция) как сложное социально-правовое явление приводит к различным последствиям: как положительным, так и отрицательным. С одной стороны, она способствует социально-экономическому развитию принимающих и отдающих государств, развитию культурных, экономических, научных, образовательных и других отношений, а с другой — усиливает социальную напряженность, расовую и национальную вражду, увеличивает риски нанесения ущерба национальным интересам, распространения заболеваний, активизации деятельности этнических преступных группировок и т. п. Все это предопределяет необходимость упорядочивающего воздействия на миграцию.

Интерес к миграции, правовому статусу субъектов миграционных отношений заметен и в научной среде. Вопросы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранцев) в Республике Бела-

русь рассматривались в работах Н. В. Валюшко [1], Г. А. Василевича [2], Л. А. Васильевой [3], В. Г. Тихини [14].

Цель статьи — проанализировать законодательство о правовом положении иностранцев в Республике Беларусь и предложить пути его совершенствования.

Нормативными правовыми актами, регламентирующими правовое положение иностранцев в Республике Беларусь, являются Конституция Республики Беларусь, законы, указы и декреты Президента Республики Беларусь, международные соглашения, постановления Совета Министров, Министерства внутренних дел и других органов государственного управления.

Законы «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [11], «О внешней трудовой миграции» [10], «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты,

Автор:

Федорако Александр Иванович — старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, e-mail: alex-max1995@yandex.by
Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Адрес: 6, пр. Машерова, Минск, 220005, БЕЛАРУСЬ

Рецензенты:

Старовойтов Олег Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, директор Юридического колледжа Белорусского государственного университета

Подупейко Александр Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционно- и международного права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

убежища и временной защиты в Республике Беларусь» [12] определяют правовое положение иностранцев, устанавливают основания и порядок въезда, выезда, транзитного проезда, пребывания и проживания иностранцев в стране, предоставления защиты вынужденным мигрантам, осуществления иностранцами трудовой и иной деятельности.

Самыми многочисленными нормативными правовыми актами в данной сфере являются постановления Совета Министров Республики Беларусь. Они конкретизируют нормы более общего характера, содержащиеся в законодательных актах, устанавливают правила поведения субъектов миграционных отношений, порядок реализации их прав и обязанностей. Это прежде всего: Визовые правила Республики Беларусь [6], Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [8], Правила транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь [9], Положение о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь [7], Правила пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь [4] и др.

Несмотря на то, что в целом законодательство о правовом положении иностранцев сформировано, считаем необходимым его дальнейшее совершенствование в целях устранения имеющихся недостатков.

Рассмотрим отдельные проблемные моменты.

Так, различный объем прав в области образования закреплен в Законе Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [11] и Кодексе Республики Беларусь об образовании [5]. Указанным Законом предусмотрено, что «постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь» [11, ст. 14]. В то же время в соответствии с Кодексом Республики Беларусь об образовании не только иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, но и иностранцы белорусской национальности, постоянно проживающие на территории иностранных государств, а также иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование. Кроме того, несовершеннолетние

иностранцы, временно проживающие в Республике Беларусь, а также несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь либо которые ходатайствуют о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, имеют право на дошкольное, общее среднее и специальное образование наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь [5, ч. 5 ст. 3].

В целях дальнейшего совершенствования законодательства о правовом положении иностранцев, согласования положений Закона с положениями Кодекса об образовании целесообразно внести изменения в статью 14 Закона, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 14. Право на образование

Иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства белорусской национальности, постоянно проживающие на территории иностранных государств, а также иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлены статус беженца или убежище в Республике Беларусь, имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не установлено законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь.

Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, за исключением иностранцев, указанных в частях первой и третьей настоящей статьи, имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь и (или) договорами, заключаемыми между учреждением образования Республики Беларусь (иной организацией системы образования Республики Беларусь) и организацией иностранного государства (международной организацией, иностранцем, временно пребывающим или временно проживающим в Республике Беларусь).

Несовершеннолетние иностранные граждане и лица без гражданства, временно проживающие в Республике Беларусь, а также несовершеннолетние иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита или убежище в Республике Беларусь либо которые ходатайствуют о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, имеют право на дошкольное, общее среднее и специальное образование наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь».

Не бесспорным моментом миграционного законодательства является обязанность иностранцев, находящихся в Республике Беларусь, иметь при себе действительный документ для

выезда за границу, миграционную карту, другие документы, которые доказывают, что эти иностранцы временно пребывают или временно либо постоянно проживают в Республике Беларусь на законных основаниях, и предъявлять их по требованию должностных лиц органов внутренних дел (ОВД), органов государственной безопасности и органов пограничной службы Республики Беларусь. Данная обязанность, а также право сотрудников ОВД, органа государственной безопасности и органа пограничной службы на временное изъятие документа для выезда за границу у иностранца в случае нарушения Правил пребывания на срок до рассмотрения вопроса о наложении соответствующего взыскания установлены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73 [8]. Однако необходимо отметить, что в соответствии со статьей 23 Конституции Республики Беларусь ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» постановления Совета Министров не относятся к законодательным актам. Поэтому полагаем, что обязанность иностранцев иметь при себе документы, удостоверяющие личность и подтверждающие законность нахождения в стране, а также право на временное изъятие у иностранцев документов, удостоверяющих личность, должны быть закреплены в Законе «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

На основании вышеизложенного считаем возможным дополнить статью 18 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. частями второй и третьей:

«Иностранцы, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны иметь при себе действительный паспорт или иной документ, его заменяющий, предназначенный для выезда за границу и выданный соответствующим органом государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранца или международной организацией (далее — документ для выезда за границу), миграционную карту (за исключением иностранцев, которые в соответствии с законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь не заполняют миграционные карты при въезде в Республику Беларусь и не предъявляют их при выезде из Республики Беларусь), другие документы, установленные настоящим Законом, международными договорами Республики Беларусь и Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без граждан-

ства в Республике Беларусь, которые доказывают, что эти иностранцы временно пребывают или временно либо постоянно проживают в Республике Беларусь, и предъявлять их по требованию должностных лиц органов внутренних дел Республики Беларусь (далее — органы внутренних дел), органов государственной безопасности Республики Беларусь (далее — органы государственной безопасности) и органов пограничной службы Республики Беларусь (далее — органы пограничной службы).

Сотрудники органа внутренних дел, органа государственной безопасности и органа пограничной службы имеют право временно изъять документ для выезда за границу у иностранца, нарушившего правила пребывания, правила транзитного проезда, на срок до исполнения постановления о наложении соответствующего взыскания».

Актуальным вопросом для правоприменительной деятельности является и закрепление в законодательстве Республики Беларусь определения принимающей стороны. В статье 69 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» закреплена обязанность юридического или физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, ходатайствовавших о въезде иностранца в Республику Беларусь, его пребывании или проживании в Республике Беларусь, оплатить расходы, связанные с высылкой иностранца из страны. А согласно части второй статьи 20.2 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях: «расходы, связанные с депортацией, производятся за счет иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых вынесено постановление о депортации, либо юридического или физического лица, ходатайствовавших о его въезде в Республику Беларусь, пребывании или проживании в Республике Беларусь».

Буквальное толкование данных норм приводит к выводу, что у юридических или физических лиц возникает такая обязанность только в том случае, когда они ходатайствуют как о въезде, так и о пребывании (проживании) иностранцев. Однако иностранцы из государств с безвизовым режимом въезда прибывают в Республику Беларусь без официально оформленных виз, приглашений и доказать, что какое-либо лицо ходатайствовало о их въезде, невозможно. Считаем, что необходимо ввести в законодательство понятие «принимающая сторона», под которой будут пониматься юридические или физические лица, ходатайствующие о въезде иностранца в Республику Беларусь или его пребывании (проживании) в Республике Беларусь, в том числе юридические или физические лица, индивидуальные предприниматели, физическое лицо или сельскохозяйственная организация, оказывающие

услуги в сфере агроэкотуризма, юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги по сдаче в наем (поднаем) жилых помещений, юридические или физические лица, оформившие ходатайство либо документ для приглашения иностранца в Республику Беларусь, на основании которого иностранцу выдана виза Республики Беларусь, юридические или физические лица, ходатайствовавшие о регистрации иностранца или о продлении ему срока временного пребывания либо выдаче разрешения на временное или постоянное проживание.

Нуждаются в совершенствовании и процедуры аннулирования разрешений на временное и постоянное проживание. Несмотря на то, что в целом порядок аннулирования определен, имеется ряд существенных моментов, требующих совершенствования.

Во-первых, не определены сроки рассмотрения вопроса об аннулировании при установлении оснований; определение данных сроков позволит исключить случаи необоснованного затягивания рассмотрения указанного вопроса.

Во-вторых, в случае установления оснований для аннулирования разрешения на временное или постоянное проживание иностранца ОВД, на территории которого постоянно проживает иностранец, направляет по месту жительства и (или) месту пребывания иностранца сообщение о начале рассмотрения вопроса об аннулировании такого разрешения, в котором указывает основания для аннулирования, время и место рассмотрения данного вопроса [7 п. 25; 8, п. 22]. При этом возникает ряд вопросов: кто и каким образом должен принимать решение о начале рассмотрения вопроса об аннулировании разрешения на постоянное проживание (инспектор, начальник отдела по гражданству и миграции, начальник ОВД); как указать в сообщении о начале рассмотрения вопроса об аннулировании разрешения на постоянное проживание время и место рассмотрения данного вопроса, если решение данного вопроса относится к компетенции суда.

В-третьих, решение ОВД об аннулировании разрешения на постоянное проживание иностранца или о прекращении рассмотрения вопроса об аннулировании данного разрешения оформляется в виде заключения, утверждаемого начальником ОВД или лицом, исполняющим его обязанности [7, п. 27]. Проблемным моментом на практике является определение лица, исполняющего обязанности начальника ОВД. Например, возникает вопрос: считается ли лицом, исполняющим обязанности начальника ОВД, заместитель начальника ОВД, который по должностным обязанностям исполняет обязанности начальника ОВД в его отсутствие (например, в случае нахождения начальника ОВД на совещании). В то же время решение

о депортации иностранца может принять как начальник ОВД, так и его заместитель [13, п. 2 ст. 3.6].

В-четвертых, в Правилах пребывания не определено должностное лицо ОВД, имеющее право принимать решение об аннулировании иностранцу разрешения на временное проживание [8, п. 23].

На основании проведенного анализа законодательства считаем возможным устранить данные пробелы путем внесения следующих изменений:

1) в Положении о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 144, изложить в следующей редакции:

пункт 25: «В случае установления оснований для аннулирования разрешения на постоянное проживание иностранца начальник органа внутренних дел или его заместитель направляет по месту жительства и (или) месту пребывания иностранца сообщение о начале рассмотрения вопроса об аннулировании такого разрешения, в котором указывает основания для аннулирования, время и место рассмотрения данного вопроса.»;

пункт 27: «После изучения всех материалов, имеющих отношение к вопросу об аннулировании разрешения на постоянное проживание иностранца, начальник органа внутренних дел или его заместитель принимает решение об аннулировании этого разрешения или о прекращении рассмотрения данного вопроса.»

Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя об аннулировании разрешения на постоянное проживание иностранца или о прекращении рассмотрения вопроса об аннулировании данного разрешения оформляется в виде заключения.»;

часть первую пункта 29: «Иностранцу, в отношении которого принято решение об аннулировании разрешения на постоянное проживание, по месту жительства и (или) месту пребывания вручается или направляется по почте извещение о принятом решении не позднее пяти суток со дня принятия такого решения начальником органа внутренних дел или его заместителем.»;

2) в Правилах пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73, изложить в следующей редакции:

часть первую пункта 22: «В случае установления оснований для аннулирования разрешения на временное проживание иностранца начальник органа внутренних дел или его заместитель направляет по месту жительства и (или) месту пребывания иностранца сообще-

ние о начале процедуры аннулирования, в котором указывает основания для аннулирования, время и место рассмотрения данного вопроса.»;

часть первую пункта 23: «После изучения всех материалов, имеющих отношение к вопросу об аннулировании разрешения на временное проживание иностранца, начальник органа внутренних дел или его заместитель принимает решение об аннулировании этого разрешения или о прекращении рассмотрения данного вопроса. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя об аннулировании разрешения на временное проживание иностранца или о прекращении рассмотрения вопроса об аннулировании данного разрешения оформляется в виде заключения.»;

часть первую пункта 24: «Иностранцу, в отношении которого принято решение об аннулировании разрешения на временное проживание, вручается или по месту временного проживания направляется по почте извещение о принятом решении не позднее пяти суток со дня принятия такого решения начальником органа внутренних дел или его заместителем. Копия извещения с указанием даты вручения или направления должна содержаться в материалах по выдаче иностранцу разрешения на временное проживание.».

Данные изменения законодательства Республики Беларусь будут способствовать повышению эффективности правового регулирования в сфере миграции и деятельности уполномоченных государственных органов.

Список использованных источников

1. Валюшко, Н. В. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. В. Валюшко. — Минск, 2007. — 134 л.
2. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г. А. Василевич. — Минск: Выш. шк., 2016. — 399 с.
3. Васильева, Л. А. Правовой статус беженцев в Республике Беларусь: теоретико-правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Л. А. Васильева. — Минск, 2000. — 146 л.
4. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 апр. 2009 г. № 461 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.
5. Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 янв. 2011 г. № 243-З: принят Палатой представителей 2 дек. 2010 г.: одобр. Советом Респ. 22 дек. 2010 г.: текст по сост. на 1 июня 2018 г. [Электронный ресурс] // Там же.
6. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065 [Электронный ресурс] // Там же.
7. Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 3 февр. 2006 г. № 144 [Электронный ресурс] // Там же.
8. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 20 янв. 2006 г. № 73 [Электронный ресурс] // Там же.
9. Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 янв. 2006 г. № 63 [Электронный ресурс] // Там же.
10. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 225-З [Электронный ресурс] // Там же.
11. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 105-З [Электронный ресурс] // Там же.
12. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З [Электронный ресурс] // Там же.
13. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 дек. 2006 г. № 194-З: принят Палатой представителей 9 ноября 2006 г.: одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г.: текст по сост. на 1 июня 2018 г. [Электронный ресурс] // Там же.
14. Тихиня, В. Г. Правовой статус иностранцев в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня. — Минск: Право и экономика, 2013. — 207 с.

Статья поступила в редакцию в июне 2018 г.