

РЕГИСТРАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Александр Федорако

В статье рассматриваются основания и порядок регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. Анализируются основания и порядок регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства в зарубежных странах, предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования (изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь).

Ключевые слова: законодательство; иностранец; миграция; принуждение; регистрация.

«Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Republic of Belarus» (Alexander Fedorako)

The article deals with grounds and registration procedure of foreign citizens and stateless persons in the Republic of Belarus. Grounds and registration procedure of foreign citizens and stateless persons in foreign countries are analyzed in the article, measures aimed at improvement of the legal regulation (amendments and alterations to the Law of the Republic of Belarus «On Legal Status of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Republic of Belarus» and the Rules of Stay of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Republic of Belarus) are proposed.

Keywords: enforcement; foreigner; legislation; migration; registration.

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 имеет как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, она способствует активному развитию культурных, экономических, научных, образовательных и других связей, социально-экономическому развитию принимающих и отдающих государств, с другой — увеличивает риски нанесения ущерба национальным интересам, часто сопровождается ростом социальной напряженности, усилением расовой и национальной вражды, увеличением количества совершаемых иностранцами правонарушений (например, в 2016 г. иностранцами совершено в Республике Беларусь более 2000 преступлений), распространением заболеваний, активизацией деятельности на территории преступных группировок, занимающихся переброской незаконных мигрантов в развитые страны, и т. п.

Все это предопределяет необходимость упорядочивающего воздействия на миграцию

иностранцев. Одним из способов управления миграционными процессами является регистрация иностранцев.

Цель данной статьи проанализировать систему регистрации иностранцев в Республике Беларусь, предложить пути ее совершенствования.

Общественные отношения, связанные с государственной регистрацией, одни ученые рассматривают как возложение определенных правовых обязанностей на физических и юридических лиц, а следовательно, с некоторым ограничением их прав и свобод, другие как государственный механизм реализации их прав и свобод. Такого мнения, например, придерживаются А. Н. Крамник, Л. М. Рябцев, О. И. Чуприс [1, с. 288].

По нашему мнению, регистрация иностранцев в Республике Беларусь носит комплексный характер: с одной стороны, является государственным механизмом реализации их прав, с

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:

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Забелов Сергей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права факультета управления института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь

другой — представляет собой обязанность, за неисполнение которой наступает административная ответственность.

Вопросы регистрации иностранцев в Республике Беларусь рассматривались такими исследователями, как В. Ф. Ермолович [2], Н. В. Валюшко [3], В. Г. Тихиня [16] и др. Однако следует отметить, что в научных трудах вопросы регистрации не нашли должного системного отражения.

Регистрация вызывает неоднозначные оценки не только со стороны иностранцев, лиц, их принимающих, но и сотрудников, занимающихся регистрацией. Суть регистрации временно пребывающего в Республике Беларусь иностранца — фиксация сведений о месте и сроке его временного пребывания в Республике Беларусь [10, ст. 1]. Таким образом, с одной стороны, регистрация позволяет вести миграционный учет иностранцев в Республике Беларусь. Прохождение временно пребывающим иностранцем процедуры регистрации подтверждает законность его нахождения на территории Республики Беларусь и дает возможность для реализации всего объема прав и свобод, гарантируемого законодательством Республики Беларусь. С другой стороны, она вызывает определенные неудобства для иностранцев и лиц, их принимающих. Регистрация иностранцев в Республике Беларусь не носит уведомительный характер. Для регистрации иностранцу требуется оплатить госпошлину, лично представить в орган регистрации заявление, страховой полис, миграционную карту (за исключением регистрации иностранца по ходатайству принимающей организации и регистрации несовершеннолетнего иностранца, не достигшего 14-летнего возраста: регистрация в данном случае осуществляется на основании соответствующих документов, представленных представителем). Кроме того, возникает непонимание в необходимости явки в орган регистрации иностранцев с визовым режимом въезда. Ведь информация о данных иностранцах регистрируется как минимум два раза: при подаче документов для получения визы на въезд (в Министерстве иностранных дел) и при пересечении Государственной границы (в Государственном пограничном комитете), а въездная виза является разрешением на пребывание в стране. Теряется смысл данной процедуры (как фиксация сведений о месте временного пребывания иностранца) и при регистрации иностранных туристов по месту первоначального временного пребывания на весь период проведения тура [10, ст. 41].

Действующая в настоящее время система регистрации временно пребывающих в Республике Беларусь иностранцев, по нашему мнению, не соответствует современным тенденциям управления миграцией и нуждается в корректировке. Считаю, что необходимо изменить как сроки, так и процедуру регистрации иностранцев.

Так, согласно части первой статьи 41 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (далее — Закона), иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь, кроме иностранцев, указанных в статье 45 данного Закона, обязаны в течение пяти суток, за исключением воскресений, государственных праздников и праздничных дней, установленных и объявленных Президентом Республики Беларусь нерабочими, зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического временного пребывания, если иное не определено Законом и международными договорами Республики Беларусь.

Анализируя итоги реализации международных соглашений (с Казахстаном, Латвией, Литвой, Российской Федерацией, Украиной) [11–15], освободивших иностранцев от регистрации на значительные сроки (от 30 до 90 суток), следует констатировать: увеличение сроков пребывания иностранцев без регистрации не сказалось на криминогенной обстановке в Республике Беларусь. Считаю возможным увеличить срок пребывания иностранцев в Республике Беларусь без регистрации, учитывая данные обстоятельства, а также зарубежный опыт. Например, иностранцы, временно пребывающие в Азербайджанской Республике, должны быть зарегистрированы, если срок их пребывания превышает 10 дней [4]. В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики граждане 92 государств освобождены от регистрации на срок пребывания от 10 до 90 суток [7].

Считаю не совсем оправданным наличие в Республике Беларусь большого числа субъектов регистрации. Ведь гостиницы, санаторно-курортные и оздоровительные организации, субъекты агроэкотуризма (имеющие в настоящее время право регистрировать иностранцев) не в силах установить наличие оснований, препятствующих регистрации иностранцев. Необходимо переходить к централизованной системе регистрации: должен быть один уполномоченный орган регистрации с единой автоматизированной системой регистрации, куда бы стекалась вся информация о прибытии иностранцев. Кроме того, необходимо упростить и саму процедуру регистрации.

Изучение зарубежного законодательства показало, что такие централизованные системы и процедуры используются в Азербайджане, Кыргызстане, России и др.

Так, регистрация иностранцев в Кыргызской Республике осуществляется в АИС «Регистрация иностранцев» в любых территориальных подразделениях уполномоченного органа Кыргызской Республики в сфере регистрации населения. Кроме того, на портале электронных услуг предоставлена возможность подачи электронного заявления ходатайствующей

щими организациями (гостиницы, туристические фирмы, физические лица) и иностранными гражданами. После подачи электронного заявления иностранцу либо принимающей стороне на указанный адрес электронной почты не позднее следующего рабочего дня со дня прохождения регистрации на сайт уполномоченного органа в сфере регистрации населения поступает уведомление о прохождении регистрации с кодом заявки для получения регистрационного талона или об отказе в регистрации с указанием причин и дальнейших действий иностранного гражданина и лица без гражданства, а также принимающей стороны. Днем регистрации считается день получения уведомления о прохождении регистрации с кодом заявки для получения регистрационного талона. После получения иностранцем либо принимающей стороной уведомления о прохождении регистрации с кодом заявки они обращаются в любое территориальное подразделение уполномоченного органа в сфере регистрации населения для получения регистрационного талона, независимо от места пребывания, сообщают код заявки и предоставляют квитанцию об уплате государственной пошлины [7].

В Украине регистрация иностранцев осуществляется в пунктах пропуска через Государственную границу на период кратковременного пребывания: для иностранцев и лиц без гражданства государств с визовым порядком въезда — на период действия визы, но не более 90 дней, если другой срок не указан в международных соглашениях; для иностранцев и лиц без гражданства государств с безвизовым порядком въезда — на срок не более 90 дней на протяжении 180 дней, если другой срок не указан в международных соглашениях [5].

В Азербайджанской Республике для регистрации иностранца администрация места его пребывания (гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница или иное подобное общественное место) или владелец квартиры, иного жилого помещения либо сам иностранец должны с помощью Интернет-ресурса, электронной почты соответствующего органа исполнительной власти или лично представить в соответствующий орган исполнительной власти заявление-анкету о регистрации по месту пребывания и копию паспорта иностранца. После поступления заявления соответствующий орган исполнительной власти незамедлительно вносит сведения об иностранце в Единую миграционную информационную систему, регистрирует их по месту пребывания и информирует об этом обратившееся лицо в течение одного рабочего дня [4].

В Российской Федерации уведомление о прибытии иностранца принимающая сторона либо сам иностранец могут представлять в территориальный орган Министерства внутренних

дел непосредственно или через многофункциональный центр либо направлять почтовым отправлением. Территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации в течение трех рабочих дней со дня приема уведомления о прибытии непосредственно либо через многофункциональный центр, либо в виде почтового отправления фиксирует в своих учетных документах сведения о нахождении иностранного гражданина в месте пребывания и в установленном порядке вносит соответствующую информацию в государственную информационную систему миграционного учета [8, ст. 22; 9, п. 22, подп. 29.1, п. 34].

Требуют совершенствования положения Закона о продлении временного пребывания и регистрации [10]. Так, в соответствии с частью третьей статьи 39 Закона: «Временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Республики Беларусь до истечения срока действия визы или установленного настоящим Законом срока временного пребывания в Республике Беларусь, если на момент истечения указанных сроков иностранцу не продлен срок временного пребывания или не получены разрешение на временное проживание либо разрешение на постоянное проживание». Таким образом, если иностранец имеет визу сроком действия 90 суток, зарегистрировался на 30 суток, срок регистрации закончился и иностранец проживает без регистрации, то у него нет обязанности выезда из Республики Беларусь, так как в соответствии с частью первой статьи 39 Закона: «Срок временного пребывания в Республике Беларусь иностранца определяется сроком действия выданной ему визы». Продление же регистрации Закон связывает лишь с продлением временного пребывания и то только после обращения иностранца либо ходатайствующих организаций: (согласно части восьмой статьи 41 Закона: «Временно пребывающие в Республике Беларусь иностранцы, в отношении которых принято решение о продлении срока временного пребывания в Республике Беларусь, регистрируются на срок продления временного пребывания»). Поэтому в данном случае должна быть закреплена обязанность продления регистрации либо выезда из страны до истечения ее сроков.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства о правовом положении иностранцев, упрощения осуществления процедуры регистрации предлагаем внести следующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г.:

1) часть первую статьи 41 изложить в следующей редакции:

«Иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь, кроме иностранцев, указанных в статье 45 настоящего Закона, обязаны в течение

десяти суток зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического временного пребывания, если иное не определено настоящим Законом и международными договорами Республики Беларусь.»;

2) часть пятую статьи 41 изложить в следующей редакции:

«Регистрация временно пребывающих в Республике Беларусь иностранцев в органах регистрации производится на основании заявлений иностранцев или ходатайств принимающих организаций. С этой целью иностранец либо принимающая организация представляет заявление-анкету о регистрации данного иностранца по месту пребывания непосредственно в орган регистрации либо заявление-анкету о регистрации данного иностранца и копию его паспорта (иного документа для пересечения границы) посредством информационных ресурсов (систем) Министерства внутренних дел или единого портала электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы.»;

3) часть третью статьи 39 изложить в следующей редакции:

«Временно пребывающий в Республике Беларусь иностранец обязан выехать из Республики Беларусь до истечения срока регистрации или установленного настоящим Законом и международными договорами Республики Беларусь срока временного пребывания в Республике Беларусь без регистрации, если на момент истечения указанных сроков иностранец не зарегистрировался либо ему не продлен срок регистрации или не получены разрешение на временное проживание либо разрешение на постоянное проживание.»;

4) статью 43 исключить.

Предлагаем также внести следующие изменения и дополнения в Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 января 2006 г. № 73 [6]:

1) пункт 10 изложить в следующей редакции:

«Иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь (кроме иностранцев, не подлежащих регистрации в соответствии с Законом и международными соглашениями), в течение десяти суток обязаны зарегистрироваться в органах регистрации территориальных органов внутренних дел.

Регистрация временно пребывающих в Республике Беларусь иностранцев в органах регистрации производится на основании заявлений-анкет иностранцев или принимающих юридических или физических лиц (администрация гостиниц, санаторно-курортных и оздоровительных организаций, субъекты агроэкотуризма, юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающими услуги по сдаче в наем (поднаем) жилых помещений, физические лица, предо-

ставившие жилые помещения для проживания иностранцев, — далее принимающая сторона).

Для регистрации иностранец либо принимающая сторона представляет заявление-анкету о регистрации данного иностранца по месту пребывания непосредственно в орган регистрации либо заявление-анкету о регистрации данного иностранца и копию его паспорта (иного документа для пересечения границы) посредством информационных ресурсов (систем) Министерства внутренних дел или единого портала электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы.

При непосредственной подаче заявления-анкеты соответствующий орган регистрации незамедлительно вносит сведения об иностранце в государственную информационную систему миграционного учета, проверяет на наличие (отсутствие) оснований для отказа в регистрации, регистрирует либо отказывает в регистрации, информирует об этом обратившееся лицо в течение одного рабочего дня. При отказе в регистрации указываются причины и дальнейшие действия иностранного гражданина и лица без гражданства, а также принимающей стороны.

После поступления электронного заявления иностранцу либо принимающей стороне на указанный адрес электронной почты, информационный ресурс (систему) Министерства внутренних дел или единый портал электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы не позднее следующего рабочего дня со дня прохождения регистрации поступает уведомление о прохождении регистрации с кодом заявки или об отказе в регистрации с указанием причин и дальнейших действий иностранного гражданина и лица без гражданства, а также принимающей стороны.»;

2) пункт 14 изложить в следующей редакции:

«Регистрация иностранца (продление срока регистрации) оформляется путем проставления отметки о регистрации (продлении срока регистрации) по образцу, согласно приложению 4, на миграционной карте или на вкладыше к документу для выезда за границу по образцу согласно приложению 5, либо в документе для выезда за границу.

Регистрация иностранца, осуществленная посредством информационных ресурсов (систем) Министерства внутренних дел или единого портала электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы, подтверждается распечаткой уведомления о прохождении регистрации с кодом заявки.».

Данные изменения законодательства Республики Беларусь о правовом положении иностранных граждан будут способствовать повышению имиджа страны, активизации международных контактов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев [и др.]. — Минск: Изд. центр БГУ, 2014. — 607 с.
2. Административно-правовые режимы Республики Беларусь / В. Ф. Ермолович [и др.]; под общ. ред. В. Ф. Ермоловича. — Минск: Акад. МВД, 2013. — 291 с.
3. 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.
4. Миграционный кодекс Азербайджанской Республики от 2 июля 2013 г. №713-IVQ [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62530>. — Дата доступа: 16.02.2017.
5. Об утверждении Порядка продления срока пребывания и продления или сокращения срока временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины: постановление Кабинета министров Украины от 15 февр. 2012 г. № 150 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=50500>. — Дата доступа: 06.04.2017.
6. 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] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
7. О вопросах регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики: постановление Правительства Кыргызской Респ. от 19 дек. 2016 г. № 689 [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Кыргызской Республики. — Режим доступа: <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98720>>. — Дата доступа: 02.04.2017.
8. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2017.
9. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 15 янв. 2007 г. № 9 [Электронный ресурс] // Там же.
10. 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.
11. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан [Электронный ресурс]: [закл. в г. Киеве 12.06.2009] [Электронный ресурс] // Там же.
12. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о взаимных поездках граждан: [закл. путем обмена нотами в г. Риге, Минске 30—31 янв. 2008 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
13. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о внесении изменений и дополнений во Временное соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики о взаимных поездках граждан: [закл. путем обмена нотами в г. Вильнюсе, Минске 30 нояб. 2007 г., 20 дек. 2007 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
14. Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Республики Беларусь на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Республики Беларусь: [закл. в г. Астане 4 окт. 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
15. Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства: [закл. в г. Санкт-Петербурге 24 янв. 2006 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
16. Тихиня, В. Г. Правовой статус иностранцев в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня. — Минск: Право и экономика, 2013. — 207 с.

Статья поступила в редакцию в апреле 2017 г.