

ЭКОЛОГИЯ, ЭКОНОМИКА И ПРАВО



Н.В. ВАЛЮШКО

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В современных условиях формирования единого международного демократического пространства, в котором приоритетом для государства должны быть права и свободы человека, возрастает значение регулирования правового статуса иностранцев и лиц без гражданства.

Актуальность темы в том, что после распада СССР на его территории образовались новые независимые государства. В результате этого бывшие союзные республики приобрели статус иностранных государств по отношению друг к другу, а их граждане, проживающие в этих новых государствах-республиках бывшего Советского Союза, стали иностранцами.

Каждое государство устанавливает для иностранцев, находящихся на его территории, соответствующий правовой статус. Он определяется национальным законодательством и международными договорами.

Кто же считается иностранцем, иностранным гражданином, а кто — лицом без гражданства? Каково соотношение понятий “иностранец”, “иностраный гражданин” и “лицо без гражданства”? Поставленные вопросы имеют важное теоретическое и практическое значение, поскольку ответы на них определяют круг лиц, на которых распространяется действие белорусского законодательства об иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Понятие “иностраный гражданин” следует оценивать во взаимосвязи с понятиями “иностранец” и “лицо без гражданства”. В законодательной практике применительно к иностранцам используются термины “иностранцы граждане” и “лица без гражданства”. Например, из содержания Конституции 1977 г. бывшего СССР следовало, что иностранцами должны считаться иностранные граждане и лица без гражданства. В ныне действующей Конституции Республики Беларусь предусмотренные законом права и свободы предоставляются “иностранцам гражданам” и “лицам без гражданства”. Термин “иностранец” в Конституции Республики Беларусь не применяется.

Понятие “иностранец” в литературе понимается по-разному. Е.А. Лукашева рассматривает его как лицо, обладающее гражданством определенного государства, но не являющееся гражданином государства пребывания. Она отмечает, что в широком

Наталья Викторовна ВАЛЮШКО, аспирантка Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

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

По мнению Л.Н. Галенской, понятие “иностранец” в нормативных правовых актах и правовой литературе употребляется в двух смыслах [2, 6]. В широком смысле им считается всякое лицо, не обладающее гражданством данного государства (сюда следует отнести также лиц без гражданства). Конвенция о статусе апатридов от 6 июня 1960 г. определяет, что под термином “апатрид” подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона (ч. 1. ст. 1). В узком смысле термин “иностранец” употребляется в значении принадлежности к гражданству какого-либо другого государства. Непосредственно в узком смысле термин иностранец применялся и в некоторых актах бывшего СССР. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона о правовом положении иностранных граждан в СССР от 24 июня 1981 г. иностранцем считалось лицо, не являющееся гражданином СССР и имеющее доказательство своей принадлежности к гражданству иностранного государства. В законе “О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь” [3] (далее — Закон от 19 июля 2005 г.) под иностранцами понимаются иностранные граждане и лица без гражданства.

На наш взгляд, более приемлемо рассмотрение термина “иностранец” в узком смысле. Ю.В. Герасименко отмечает, что под иностранцем следует понимать любое физическое лицо, которое, находясь в определенной правовой связи с каким-либо другим государством, не является его гражданином и состоит в гражданстве (подданстве) иного государства [4, 9]. Это свидетельствует о том, что термин “иностранец” должен быть адекватен понятию “иностраный гражданин” и их следует употреблять как равнозначные. Что же касается лиц без гражданства, то они не должны считаться иностранцами.

Кто же считается в Республике Беларусь иностранными гражданами, а кто — лицами без гражданства? Согласно ст. 1 Закона от 19 июля 2005 г. иностранный гражданин — лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства. Исходя из его смысла, к категории иностранных граждан в Республике Беларусь можно отнести также лиц, обладающих подданством иностранного государства. Термин “подданство” сохранился до сих пор в некоторых странах с монархической формой правления, однако по содержанию он фактически равнозначен термину “гражданство”. Таким образом, определение “иностранцы граждане”, которое содержится в ст. 1 Закона от 19 июля 2005 г., следует толковать шире. Оно охватывает всех лиц, не являющихся гражданами Республики Беларусь и имеющих доказательства своей принадлежности к гражданству или подданству другого государства, либо доказательства того, что они обладают его национальной принадлежностью.

Иностранцы граждане же подчиняются не только правопорядку страны пребывания, но сохраняют права и обязанности по отношению к своему государству. У них как граждан определенного государства существуют юридически регулируемые правоотношения с этим государством независимо от их места нахождения. Данное государство, требуя лояльности от своих граждан, обязано обеспечить им установленные законом права и их защиту на собственной территории и за рубежом. Государство распространяет власть на граждан, даже если они находятся за пределами его территории. В связи с этим граждане данного государства, находясь за его пределами в качестве иностранцев, пользуются по отношению к гражданству своего государства рядом прав, например, правом на формирование органов государственной власти, и соответственно несут ряд обязанностей. К ним можно отнести обязанность несения воинской службы и соблюдения законов своего государства. Такие права и обязанности отсутствуют у граждан одного государства, находящихся на территории другого государства, по отношению к последнему, также отсутствуют

они и у лиц без какого-либо гражданства в отношении любого государства. Таким образом, правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства при ряде общих черт имеет существенные различия. Они касаются прав и обязанностей лица по отношению к государству: у иностранных граждан — это государство, которое наделило их гражданством, а у лиц без гражданства такого государства попросту нет.

Республика Беларусь, исходя из Всеобщей декларации прав человека, в ст. 15 которой указано, что каждый человек имеет право на гражданство, стремится к устранению и предотвращению не только двойного гражданства, но и без гражданства. Но поскольку лица без гражданства еще пока существуют, белорусское законодательство определяет их правовой статус в Республике Беларусь. Согласно ст. 1 Закона от 19 июля 2005 г. лицо без гражданства — лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства. Безгражданство, например, может возникнуть в следующих случаях: 1) лицо утратило гражданство, но не приобрело нового гражданства; 2) женщина при вступлении в брак с иностранцем утратила свое гражданство, но не приобрела по законам государства мужа его гражданство; 3) ребенок родился от лица без гражданства в государстве, где ему не предоставляется гражданство. Следовательно, лица без гражданства — это особая категория лиц, правовое положение которых должно регулироваться в особом порядке. В связи с этим понятия иностранный гражданин и иностранец юридически должны рассматриваться как тождественные.

С учетом изложенного можно сделать общий вывод о том, что иностранный гражданин, или иностранец, — это лицо, находящееся на территории данного государства, не являющееся его гражданином, но имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства [5, 77]. Понятия “иностранец” и “иностраный гражданин” идентичны и неотделимы друг от друга. В них не могут включаться лица без гражданства, поскольку уже в содержании понятия “лицо без гражданства” заложен смысл, что данный индивид вообще не имеет гражданства какого-либо государства. В этом аспекте данное понятие должно рассматриваться как имеющее самостоятельное, отличное от понятий “иностраный гражданин” и “иностранец” правовое положение и иное закрепление законодательного регулирования.

Для характеристики правового положения иностранцев и лиц без гражданства применяется термин “правовой режим”, под которым понимается система юридических норм, регулирующих их права и обязанности. Обратившись к мировой практике, мы увидим, что государства в национальном законодательстве и международных договорах предусматривают различные виды правовых режимов пребывания иностранцев и лиц без гражданства в данной стране. К правовым режимам относятся: национальный, наибольшего благоприятствования, специальный. В чем же состоит суть различных видов правовых режимов?

Национальный режим соотносит правовой статус иностранцев и лиц без гражданства со статусом граждан страны пребывания, т.е. иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляются практически те же права и свободы, что и гражданам страны пребывания, также на них возлагаются практически те же обязанности, что и на граждан страны пребывания. Но есть ряд исключений, предусмотренных национальным законодательством. Например, отсутствие у иностранных граждан и лиц без гражданства права на участие в управлении государственными делами. Не возлагаются на иностранных граждан и лиц без гражданства такие обязанности, как обязанность служить в вооруженных силах государства пребывания. Принцип национального режима имеет решающее значение при определении правового статуса иностранцев в национальном законодательстве многих стран мира, включая Республику Беларусь.

Ключевую роль в этом смысле играют положения ст. 11 Конституции Республики Беларусь, которая определяет, что “иностранцы 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” [6, 6].

Следует отметить, что Закон от 19 июля 2005 г. предусматривает разделение всех иностранцев на три категории: постоянно проживающие, временно проживающие и временно пребывающие в Республике Беларусь, предоставляя первым больший объем прав по сравнению со вторыми и третьими. Отнесение лица к той или иной категории зависит от срока его пребывания на территории Беларуси и от критерия степени устойчивости правовой связи иностранца и лица без гражданства с нашим государством, цели и характера нахождения его на территории Республики Беларусь. Закон исходит из того, что факт постоянного проживания какого-либо лица в стране существенным образом определяет его правовое положение. Поэтому в таких вопросах, как трудовая деятельность, предоставление медицинской помощи, образование, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, приравниваются в правах к гражданам Республики Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, в том числе международными договорами Республики Беларусь.

Несмотря на то, что в нашей стране правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в целом приравнивается к правовому положению граждан Республики Беларусь, их статусы не могут совпадать полностью. Следует помнить, что, пребывая на территории Республики Беларусь, иностранные граждане продолжают сохранять правовую связь с собственным государством. Поэтому на них не возлагаются некоторые обязанности граждан Республики Беларусь (например, как указывалось выше, всеобщая воинская обязанность). С другой стороны, иностранные граждане и лица без гражданства не пользуются теми правами и свободами, которыми, в силу их содержательных характеристик, могут обладать только граждане Республики Беларусь (например, избирательное право). Однако из этого правила имеются исключения. Так, в соответствии со ст. 58 Избирательного кодекса Республики Беларусь граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют активное избирательное право для выборов депутатов местных Советов депутатов. В отдельных нормативных правовых актах Республики Беларусь предусматривается возможность ограничения действия прав иностранцев и лиц без гражданства в порядке реторсии в случае нарушения соответствующим иностранным государством принципов взаимности и недискриминации. Реализация некоторых прав иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь возможна только в случае получения специального разрешения от компетентных государственных органов нашей страны.

Что же представляет собой режим наибольшего благоприятствования? Для этого следует соотнести правовой статус юридических и физических лиц договаривающихся государств с правовым статусом таких же лиц третьего государства на их территории. Он означает, что гражданам одного договаривающегося иностранного государства предоставляется на территории другого такой же правовой режим, которым пользуются или будут пользоваться в дальнейшем на их территории граждане любого третьего государства, т.е. и такого государства, которому предоставлены в этом наиболее благоприятные условия [7, 36]. Режим наибольшего благоприятствования как бы уравнивает в правах иностранцев. Он закрепляется в международных договорах и соглашениях, предоставляется на взаимных началах и чаще всего применяется при регулировании торговых связей.

Анализ основных положений законодательства Республики Беларусь позволяет нам охарактеризовать правовой режим иностранцев и лиц без гражданства в нашей стране в целом как национальный. Хотя не исключаются элементы режимов наибольшего благоприятствования и специального режима для отдельных категорий иностранцев.

Что касается правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, то понятие “статус” используется для определения роли и места субъекта (человека, гражданина, юридического лица) в системе правовых отношений, существующих в обществе и государстве. Нередко применяется другое по сути тождественное правовому статусу понятие — “правовое положение”.

Характеризуя специальный статус иностранцев и лиц без гражданства, следует отметить, что он устанавливает их правовое положение с учетом принадлежности к той или иной категории. Именно в специальном правовом статусе отражаются особенности правового регулирования положения конкретных групп иностранцев, связанные с заключением международных договоров, введением дополнительных принципов правового регулирования и другие аналогичные процессы.

Под индивидуальным правовым статусом понимается статус отдельного гражданина, отдельного лица, совокупность предложенных ему прав и возложенных на него обязанностей.

С учетом изложенного нами предлагается следующая классификация иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь: иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь; иностранцы и лица без гражданства, временно проживающие в Республике Беларусь; иностранцы и лица без гражданства, временно пребывающие в Республике Беларусь; иностранцы, обладающие дипломатическими и консульскими иммунитетом и привилегиями; категории иностранцев со специальным статусом (военнослужащие иностранных государств и т.п.), пребывающие на территории Республики Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь; иностранцы и лица без гражданства, которые иммигрировали в Республику Беларусь для временного трудоустройства (трудоустроенные-мигранты), правовой статус которых определяется международными правовыми актами; беженцы; иностранцы и лица без гражданства, получившие в установленном порядке убежище на территории Республики Беларусь; нелегальные мигранты.

Наша классификация, как и каждая модель, обладает определенной долей условности. Иностранец может “перейти” из одной категории иностранцев в другую, соответственно при этом у него может измениться и вид специального статуса. Например, иностранец прибыл в Республику Беларусь по частным делам для временного визита к родственникам, но затем остался проживать в Республике Беларусь постоянно.

Все это свидетельствует об определенной динамике категорий.

В современных условиях необходимо во многом по-новому решать вопросы, связанные с реализацией основных прав и свобод иностранцев и лиц без гражданства. Требуется теоретическое осмысление новых реалий, детальный анализ и объективная оценка правового статуса иностранцев и лиц без гражданства. Это необходимо учесть при разработке, совершенствовании и систематизации законодательства, регламентирующего правовое положение иностранцев и лиц без гражданства.

Литература

1. Права человека: Учеб. для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2002.
2. *Галенская Л.Н.* Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982.
3. О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь “О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь”: Закон Респ. Беларусь, 19 июля 2005 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2005. № 121. 2/1138.
4. *Герасименко Ю.В.* Конституционно-правовой статус иностранных граждан в РФ и роль органов внутренних дел в его обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
5. *Тиунов О.И.* Международное гуманитарное право: Учеб. для вузов. М., 2000.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Мн., 2006.
7. *Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В.* Иностранные граждане: правовое положение / Под ред. Н.И. Марышевой. М., 1992.