

УДК 342.7

Н.И. Забродский, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой публичного права Международного университета «МИТСО»;

В.И. Садыгов, магистрант кафедры публичного права Международного университета «МИТСО»

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Рассматривается правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства. Сравниваются соответствующие нормы конституций обоих государств, законов и других нормативных правовых актов, регулирующих права и обязанности иностранцев и апатридов, временно или постоянно проживающих в Беларуси и Азербайджане. Формируются выводы по результатам сравнительного правового анализа.

We consider the legal status of foreign citizens and stateless persons. Compares the relevant provisions of the Constitution of both States, laws and other regulations governing the rights and obligations of foreigners and stateless persons temporarily or permanently residing in Belarus and Azerbaijan. Formed the findings of a comparative legal analysis.

Иностранные граждане (далее – иностранцы) и лица без гражданства (далее – апатриды) на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами (ст. 11 Конституции Республики Беларусь).

В ст. 69 «Права иностранцев и лиц без гражданства» Конституции Азербайджанской Республики есть совпадения по содержанию со ст. 11 Конституции Республики Беларусь, но записано более четко: «...должны выполнять все обязанности наравне с гражданами Азербайджанской Республики». Строго, но справедливо. Что касается международного договора, то очень важной является приписка «стороной которого является Азербайджанская Республика».

Статья 12 Конституции Республики Беларусь гласит, что страна может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. Нам представляется более предпочтительным редакция ст. 70 Конституции Азербайджанской Республики, в которой содержатся очень важные нормы. Во-первых, политическое убежище иностранцам и апатридам Азербайджанская Республика предоставляет не по своему усмотрению, а «в соответствии с общепризнанными международными правовыми нормами» (ч. 1 ст. 70). Согласно ч. 2 ст. 70 не допускается выдача другому государству лиц, преследуемых за свои политические убеждения, а также за деяние, не считающееся преступлением в Азербайджанской Республике. В Конституции Республики Беларусь подобных норм нет, хотя в соответствии с другими нормативными правовыми актами право на политическое убежище реализуется и в Беларуси.

Есть в Конституции Азербайджанской Республики и ст. 55, в ч. 2 которой записано, что иностранцы и апатриды могут приниматься на государственную службу в установленном законом порядке. Важная и нужная норма, которой нет в Конституции Республики Беларусь.

Если сравнивать нормативные правовые акты Азербайджанской Республики и Республики Беларусь, принятые во исполнение и для конкретизации конституционных норм и в конечном итоге создающие прочную правовую основу миграционной политики обоих государств, то по количеству азербайджанские законодатели обошли своих белорусских коллег на 31 (в Республике Беларусь – 6; в Азербайджанской Республике – 37). Но не только количество привлекает, а и многие качественные характеристики: широта охвата всех миграционных процессов; оперативное внесение изменений и дополнений в устаревающие нормы действующего законодательства указами Президента Азербайджанской Республики; четкость и точность конструирования норм прямого действия с соблюдением принципов преемственности права, конкуренции норм, обеспечение последовательной содержательной увязки взаимосвязанных норм внутри конкретной отрасли права и межотраслевых. Наконец, отличительной чертой азербайджанского миграционного законодательства является всесторонний охват предмета регулирования, с одной стороны, а с другой – следование принципу разумной достаточности. Таковыми являются законы Азербайджанской Республики от 31 июля 1997 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», от 15 марта 1999 г. «Об иммиграции», от 28 октября 1999 г. «О трудовой миграции».

В свою очередь, отвечают международным стандартам получившие высокую оценку зарубежных экспертов следующие нормативные правовые акты Республики Беларусь: закон от 22 февраля 1995 г. № 3605-ХП «О беженцах», закон от 29 декабря 1998 г. № 224-З «Об иммиграции», Государственная миграционная программа, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 8 апреля 1998 г. № 560, Положение о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденное указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204, и др.

Положительным моментом, заслуживающим внимания, является сложившаяся в Республике Беларусь практика законодательного закрепления и развития положений, содержащихся в указах Президента. Так, утвержденное указом Главы государства положение от 5 апреля 2006 г. [8] подтверждено и существенно дополнено законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и апатридам статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» [7]. Закон определяет основания и порядок предоставления иностранцам и апатридам статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь, основания утраты, аннулирования статуса беженца, дополнительной защиты, а также устанавливает правовые, экономические и социальные гарантии прав и законных интересов иностранцев и апатридов, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранцев и апатридов, которым предоставлены статус беженца или дополнительная либо временная защита, в соответствии с законодательством Республики Беларусь, в том числе международными договорами Республики Беларусь, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Для целей анализируемого закона используются следующие основные термины:

«безопасная страна – государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства иностранного гражданина или лица без гражданства (далее – иностранец), в котором с учетом законодательства, а также политической ситуации не существует преследований при признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, соблюдаются международные стандарты по правам человека, установленные международно-правовыми актами универсального и регионального характера, включая нормы о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а международным организациям предоставляется возможность наблюдать за соблюдением человека;

воссоединение семьи – прибытие на территорию Республики Беларусь с целью совместного проживания членов семьи иностранца, которому предоставлен статус беженца в Республике Беларусь (далее – иностранец, которому предоставлен статус беженца), или иностранца, которому предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь (далее – иностранец, которому предоставлена дополнительная защита);

временная защита – совокупность прав и обязанностей иностранца, прибывающего в Республику Беларусь в составе группы иностранцев, в отношении которой принято решение о предоставлении временной защиты в Республике Беларусь;

вынужденная миграция – перемещение людей из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства вследствие опасений стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной группе или политических убеждений, либо из государства гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства, где существуют угроза смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказаний, либо перемещение по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера;

дополнительная защита – совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение об отказе в предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь и о предоставлении дополнительной защиты в Республике Беларусь;

интеграция иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, – комплекс мер по адаптации иностранцев, которым предоставлены статус беженца

или дополнительная защита, к социально-экономическим условиям Республики Беларусь, национальным традициям белорусского народа» [7].

Помимо базовых в указанной статье предусмотрены и иные термины: пункт временного проживания; распределение квоты регистрации ходатайств; свидетельство о предоставлении...; свидетельство о регистрации ходатайства...; удостоверение беженца и др.

Согласно ст. 2 закона статус беженца – это совокупность прав и обязанностей иностранца, в отношении которого принято решение о предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь.

В перечень общих положений анализируемого закона входят статьи «Ограничение действия настоящего закона» (ст. 3); «Конфиденциальность информации об иностранцах, ходатайствующих о защите, и иностранцах, которым предоставлены статус беженца или дополнительная либо временная защита в Республике Беларусь» (ст. 4); «Гарантии невысылки иностранцев» (ст. 5); «Международное сотрудничество в области вынужденной миграции» (ст. 6). В гл. 2 представлены полномочия Президента Республики Беларусь и государственных органов страны в области вынужденной миграции. Ключевым в законе является разд. II «Статус беженца, дополнительная и временная защита», главы «Рассмотрение ходатайства о защите и заявления о продлении дополнительной защиты» (гл. 7). «Решения, принимаемые по ходатайству о защите и заявлению о продлении дополнительной защиты. Уведомление о принятых решениях. Постановка на учет иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита» (гл. 8); «Воссоединение семьи, утрата, аннулирование статуса беженца или дополнительной защиты» (гл. 9). В гл. 10 определен порядок обжалования решений государственных органов Республики Беларусь, действий (бездействия) должностных лиц, ответственных за нарушение законодательства в области вынужденной миграции [7].

В ст. 70 Конституции Азербайджанской Республики предусмотрено право на политическое убежище, но специального закона, аналогичного белорусскому, нет, хотя ряд нормативно-правовых положений, касающихся предмета нашего исследования, содержится в законах Азербайджанской Республики «Об иммиграции», «О трудовой миграции», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства».

Проблемам совершенствования миграционного законодательства в Республике Беларусь посвятили свои исследования и публикации по их результатам И.И. Басецкий [1], С.Н. Буров [2], Н.В. Валюшко [3], Л.А. Васильева [4].

И.И. Басецкий и Н.В. Валюшко не считают положительным состоянием тот факт, что в настоящее время множество нормативных правовых актов определяют и регулируют правовое положение иностранцев и апатридов в Республике Беларусь. Это действительно создает трудности для пользования законодательством. Н.В. Валюшко справедливо считает целесообразным множественность нормативных правовых актов, регулирующих основные права, свободы и обязанности иностранцев и апатридов, систематизировать, т. е. разработать и принять Миграционный кодекс Республики Беларусь [1, с. 27; 3, с. 171]. Реализация отдельных положений при разработке и после принятия Миграционного кодекса позволит решить ряд взаимосвязанных задач:

«создать единый, целостный механизм правового регулирования на базе уже сложившегося законодательства о правовом положении иностранцев и апатридов, систематизировав и упорядочив действующие нормы права» [3, с. 172];

устранить имеющиеся место неточности и упущения в законе «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», пробелы и коллизии в законодательстве в целом [1, с. 25–26];

«повысить эффективность управления миграционными потоками;

повысить до законодательного уровня регулирование части отношений в сфере обеспечения правового статуса иностранцев и лиц без гражданства;

способствовать осуществлению мер по разумной интеграции иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь;

усовершенствовать меры по своевременному выявлению, предупреждению и пресечению незаконной миграции» [3, с. 171–172];

«унифицировать миграционное законодательство Республики Беларусь с нормативными правовыми актами Российской Федерации, изучить и применить при конструировании норм

Миграционного кодекса опыт стран – членов Содружества Независимых Государств» [1, с. 28], включая Азербайджанскую Республику с ее прогрессивной, современной правовой основой миграционной политики.

Н.В. Валюшко справедливо считает необходимым привести к единому пониманию и применению терминологию, которая будет использоваться при конструировании Миграционного кодекса. При этом полезно заглянуть в юридические словари и энциклопедии, где «лицо без гражданства – это апатрид» [9, с. 321], а гражданин иностранного государства – просто иностранец.

Классификация категорий иностранцев и апатридов в действующем законодательстве уже дана в зависимости от особенностей их правового режима в Республике Беларусь, но рассмотреть предложение Н.В. Валюшко о классификации стоит [3, с. 172]. Предлагается следующая классификация категорий иностранцев и апатридов в зависимости от особенностей их правового режима: иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республики 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 иммунитетами и привилегиями; иностранцы 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 (трудящиеся-мигранты), правовой статус которых определяется международно-правовыми актами; беженцы; иностранцы и лица без гражданства, получившие в установленном порядке убежище на территории Республики Беларусь; нелегальные мигранты [3, с. 169–172].

Разработчикам Миграционного кодекса будет весьма полезно ознакомиться с международными документами ООН, в том числе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, с результатами исследования и публикациями Л.В. Васильевой [4; 5], обзорами опыта практической реализации миграционной политики в Республике Беларусь, которые готовятся Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь [6].

Назрела необходимость обновить исследования проблемы вынужденной миграции в Республике Беларусь, включая особенности правового положения беженцев в стране [4].

Принцип сотрудничества как базовый принцип деятельности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его реализация при проведении миграционной политики Республики Беларусь необходимо активно использовать в креативных совместных мероприятиях государственных органов и неправительственных организаций Республики Беларусь и Азербайджанской Республики, включая законотворчество.

Библиографические ссылки

1. Басецкий И.И., Васильева Л.А. Правовое положение иностранцев и апатридов // Проблемы совершенствования законодательства. Омск : ОВШМ МВД СССР, 1989.
2. Бузова С.Н., Кирилюк С.Н. Беженцы в Беларуси // Социология. 1999. № 2.
3. Валюшко Н.В. Проблемы совершенствования миграционного законодательства в Республике Беларусь // Беларусь на пути прогресса : Инновационная экономика, управление, право : материалы науч.-практ. конф., Минск, 15–16 апр. 2010 г. / Частн. ин-т упр. и предпринимательства ; редкол.: В.Ф. Медведев [и др.]. Минск, 2010.
4. Васильева Л.А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Теоретико-правовые и организационные аспекты : монография. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2000.
5. Васильева Л.А. Принцип сотрудничества как базовый принцип деятельности УВКБ ООН и его реализация при проведении миграционной политики Республики Беларусь // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2000. № 5.
6. Миграционная политика Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Исполн. ком. СНГ. 2009. Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=17232> (дата обращения: 14.10.2011).
7. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-З : в ред. закона Респ. Беларусь от 3 июля 2011 г. № 278-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства : указ Президента Респ. Беларусь, 5 апр. 2006 г., № 204 : в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 13 авг. 2010 г. № 422. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2007.

Дата поступления в редакцию: 24.10.2011