

Отличительным моментом в разделении контроля и надзора является и то, что контроль может быть как ведомственного, так и надведомственного характера, надзор же, как правило, надведомственен.

Цель надзора, а точнее надзорной деятельности, охрана правового предписания, нормы права. Можно ли считать эту цель основной для контроля? Анализ деятельности подавляющего большинства контрольных органов показывает, что чаще всего осуществляется во внутрисистемной сфере органов исполнительной власти, и его основной целью является обеспечение эффективности действий контролируемого объекта.

Контроль применим в большей мере к государственному сектору производственно-хозяйственной деятельности, и в меньшей – к негосударственному. Суть же содержания надзорной деятельности ограничивается его целью, определенной нами как деятельность по охране законности. Надзирающий орган в отличие от контролирующего определяет не меру целесообразности, эффективности деятельности наблюдаемого объекта, а лишь следит за правомочностью ее осуществления. К тому же надзор в отличие от контроля не является функцией государственного управления, хотя ему и присущ ряд общих с государственным контролем признаков (объект, субъект, прямые и обратные связи).

Анализируя выше изложенное, можно сделать вывод, что контроль и надзор следует рассматривать как не тождественные категории. Каждой из них присущи специальные, относящиеся только к ней особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 191 с.
2. Герловская, Е.Е. Административное право : учеб.-метод. пособие / Е.Е. Герловская. – Минск : ЧИУП, 2007. – 226 с.
3. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2006. – 541 с.
4. Телятицкая, Т.В. Административное право : учеб.-метод. комплекс / Т.В. Телятицкая, Л.М. Рябцев, А.Н. Шкляревский. – Минск : МИУ, 2006. – 224 с.

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ МИГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.В. ИГОЛКИН

(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)

Основное внимание уделено административно-правовому регулированию миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь, так как именно вопросы въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь являются наиболее актуальными с точки зрения обеспечения национальной безопасности и охраны общественного порядка.

В регулировании миграции иностранных граждан в Республике Беларусь важное значение играют установленные правовые режимы. Правовой режим представляет собой особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, закрепленных в законодательстве и обеспечиваемых государством для регулирования конкретных областей общественных отношений. В рамках правового режима путем использования специфической комбинации юридических, организационных и иных средств обеспечивается достижение того или иного государственного состояния.

Среди правовых режимов выделяются общие и производные. К первым относятся режимы отраслей права, в том числе административно-правовой. Под административно – правовым режимом понимается определенное сочетание административно – правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции.

Одним из наиболее актуальных правовых средств регулирования является административно-правовой режим миграции иностранных граждан в Республике Беларусь.

Как считает Федорако А. И, административно-правовой режим миграции иностранцев в Республике Беларусь есть особый порядок правового регулирования общественных отношений, возникающих в

процессе миграции иностранцев в Республике Беларусь, заключающийся в применении определенной системы правовых, организационных и иных средств, направленных на упорядочение данных перемещений в целях обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, а также реализации прав мигрантов [1, с. 45].

Административно-правовые режимы миграции иностранных граждан устанавливаются для того, чтобы сделать перемещение и нахождение иностранцев в Республике Беларусь контролируемым, соответствующим миграционным правилам и интересам национальной безопасности, а в случае нарушения требований законодательства своевременно применить меры принуждения.

Для функционирования административно-правовых режимов в сфере миграции иностранцев в Республике Беларусь в нормативных правовых актах закреплены нормы, устанавливающие особый порядок въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Беларусь. Основным нормативно правовым актом является Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», а так же иные акты законодательства Республики Беларусь, в том числе международные договоры Республики Беларусь в этой области.

В указанном нормативном правовом акте определены государственные органы, уполномоченные осуществлять надзор за выполнением требований данных норм, содействующие реализации прав мигрантов. Центральным органом является Департамент по гражданству и миграции Министерства Внутренних Дел (далее МВД) Республики Беларусь. Так же детально регламентирован порядок взаимодействия субъектов права, установлена система методов контроля за соблюдением требований административно-правового режима и мер принуждения, применяемых в случае отклонения от данных требований. Административно-правовые режимы миграции иностранных граждан в Республике Беларусь могут быть классифицированы в зависимости от используемых критериев.

По мнению Д.А. Гавриленко, в зависимости от стадий миграционного процесса можно выделить:

- режим въезда;
- режим временного пребывания;
- режим транзитного проезда;
- режим выезда;
- режим временного проживания;
- режим постоянного проживания;
- режим приобретения иностранцами гражданства Республики Беларусь.

По функциональному признаку можно выделить следующие административно-правовые режимы иностранцев в Республике Беларусь:

- **паспортно-визовый режим**, который включает в себя: въезд, транзитный проезд, выезд иностранцев из Республики Беларусь по документам, удостоверяющим личность, и визам Республики Беларусь, выдача иностранцам видов на жительство, виз Республики Беларусь и т. д.;
- **регистрационный**: регистрация временно пребывающих иностранцев, регистрация постоянно проживающих иностранцев по месту жительства и месту пребывания;
- **разрешительный**: получение специальных разрешений на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь, разрешений на временное либо на постоянное проживание и др.;
- **ограничительный**: ограничительный порядок въезда, посещения ряда мест и объектов (пограничная зона; пограничная полоса; объекты, воинские части и организации Министерства обороны, МВД, Комитета Государственной Безопасности (далее КГБ), территории, на которых введено чрезвычайное положение или возникла чрезвычайная ситуация и др.);
- **легализующий**: предоставление иностранцам убежища, статуса беженца, временной или дополнительной защиты, легализация иностранцев в результате миграционных амнистий;
- **принудительный**: применение мер принуждения к иностранцам, нарушившим миграционное законодательство (задержание, депортация, высылка и т. д.) [2].

Административно-правовой режим миграции иностранных граждан в Республике Беларусь можно также разделить на **общий** (который рассчитан на повседневную, административную деятельность, типичные ситуации) и **особый** (это режим чрезвычайного положения, военного положения и др.).

Однако существуют определенные трудности, возникающие в связи с решением проблем, касающихся реализации административных правовых норм в области миграции.

К таким проблемам относятся: высокий уровень нелегальной миграции, незаконной занятости, торговля людьми.

Наиболее серьезной проблемой является высокий уровень нелегальной миграции, что является нарушением паспортно-визового режима установленного в нашем государстве.

Прежде всего, причина нелегальной миграции иностранных граждан состоит в прозрачности белорусско-российской границы, и ввиду своего месторасположения между Содружествами Независимых Государств (далее СНГ) и Евросоюзом территория Беларуси активно используется в качестве транзитного коридора нелегальными мигрантами, которые перемещаются на запад из Афганистана, Бангладеша, Китая, Вьетнама, Индии, Пакистана, Ганы, Египта, Нигерии, Конго и других стран. Миграционные потоки, направленные на Запад, упираются в хорошо охраняемую границу Польши, Литвы и Латвии, в результате чего на территории Беларуси оседает все большее количество незаконных мигрантов, которые впоследствии оказывают влияние на состояние правопорядка в республике и ее национальную безопасность.

Согласно статистике приведенной Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь в 2014 году милицией совместно с КГБ и пограничниками было выявлено 18 каналов незаконной миграции через территорию Беларуси.

Через них переправлялись граждане СНГ и третьих государств. Было задержано 11 групп нелегальных мигрантов общей численностью 44 человека, возбуждено 52 уголовных дела за организацию нелегальной миграции, 238 уголовных дел за нарушение срока запрета въезда в Беларусь. За организацию нелегальной миграции к уголовной ответственности привлечено 35 человек.

К административной ответственности привлечено 16,5 тыс. нарушителей законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. За пределы государства выдворено более 2,6 тыс. [3].

Следующей причиной развития нелегальной миграции является несогласованность национальных иммиграционных законодательств стран-участниц СНГ. Так, проникновению незаконных мигрантов на территорию государств-участников СНГ способствует достаточно либеральный режим въезда и получения гражданами третьих стран въездных виз. В ряде стран Содружества также предоставляется свободный въездной режим для граждан третьих государств. Это позволяет им свободно передвигаться в пределах других стран СНГ. Отсутствует также полный системный контроль над пребыванием иностранных граждан.

В рамках СНГ по вопросам межгосударственного сотрудничества в данной сфере было принято ряд нормативных правовых актов. Один из них Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств. Он направлен на обеспечение эффективного взаимодействия в борьбе с незаконной миграцией. Однако отсутствие должных механизмов их реализации, (а может и нежелание реализации) пока не позволило получить желаемых результатов. Очевидно, что сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией надо расширять и совершенствовать.

В определенной мере необходимо внести изменения в миграционное законодательство Республики Беларусь, по поводу ужесточения режимов миграции иностранных граждан, что неоднократно предлагалось на заседаниях Правительства Республики Беларусь.

В настоящее время наблюдается слабая разработанность теории административно-правовых режимов миграции иностранных граждан в Республике Беларусь. Недостаточное исследование правовых режимов миграции иностранных граждан в сравнении с другими административно-правовыми режимами создает проблемы с применением положений теории на практике, на что указывает количество нарушений данных режимов иностранными гражданами, что непосредственно представляют угрозу национальной безопасности, оказывают крайне негативное влияние на экономику и другие сферы жизни общества.

Сегодня проблемы миграции непосредственно затрагивают безопасность и суверенитет многих государств. Миграция, а также ее последствия – очень деликатная проблема как для местного населения, так и для самих мигрантов. Поэтому вопросы миграционной политики, режимов миграции и интенсивный рост миграционных потоков должны рассматриваться в тесной взаимосвязи с решением долгосрочных задач социально-экономического развития страны, проблем демографии, гуманитарной адаптации.

Дальнейшая разработка теории административно-правовых режимов миграции иностранных граждан в Республике Беларусь будет способствовать совершенствованию миграционного законодательства и формированию эффективной системы управления миграционными процессами в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федорако, А.И. Административно-правовое регулирование миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь / А.И. Федорако // Право. by. – 2011. – № 3. – С. 45–52.
2. Гавриленко, Д.А. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / Д.А. Гавриленко, И.И. Мах. – Дикта, 2004. – 215 с.
3. Бегун, А.Ю. Проблемы нелегальной транзитной миграции до сих пор актуальны / А.Ю. Бегун // БН – 2015. – 06 фев. – С. 10.