

and collective-contractual level. Based on the study, it is concluded that it is necessary to amend and supplement the labor legislation of the Republic of Belarus.

Keywords: working hours; duration; summarized recording; work schedule; recording period.

UDC 349.235

*Статья поступила
в редакцию 02. 02. 2022 г.*

Н. О. РАМАЗАНОВА

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ – НАСУЩНАЯ
ЗАДАЧА СОВРЕМЕННОСТИ**

Анализируются современные проблемы миграции, зарубежный опыт регулирования миграции в условиях пандемии и иных рисков современности. Обращено внимание на многочисленность (а иногда и противоречивость) правовых актов в сфере миграции, что существенно затрудняет их применение и приводит к несогласованности действий правоприменительных органов, регулирующих миграционные процессы. Обосновывая необходимость систематизации и кодификации миграционного законодательства, автор приходит к выводу о необходимости обособления миграционного права как комплексного института административного законодательства.

Ключевые слова: миграция; эффективность; регулирование; миграционное право; отрасль законодательства.

УДК 342.951:325.1(043.3)

Введение. Тенденции развития мирового сообщества в XXI в. характеризуются нарастанием негативных явлений, обострением различного рода проблем, в том числе глобальных. Такого рода процессы вызваны как объективными, так и субъективными факторами. Среди основных проблем современности можно назвать перенаселение планеты, неконтролируемое распространение инфекционных заболеваний, загрязнение окружающей среды, рост безработицы и др. К сожалению, коснулись мировые проблемы и Республику Беларусь. От успешности их решения зависят не только предотвращение глобальных катастроф, обеспечение высокого уровня жизни населения, но и возможность перехода к вектору устойчивого развития.

Во многом существующие проблемы объясняются просчетами в миграционной политике, поскольку «эффективность государственного управления

Наталья Олеговна РАМАЗАНОВА (Nataly-Ramazanova@yandex.ru), аспирантка кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

во многом обусловлена качественной реализацией компетенции органами государственного управления» [1, с. 371].

Главная проблема миграционного законодательства Республики Беларусь — это отсутствие систематизации в данной сфере. Современная нормативная правовая база регулирования миграционных отношений насчитывает более четырехсот нормативных правовых актов, что неизбежно приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования, злоупотреблению использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного уровня и т. д. В связи с этим продолжает оставаться актуальной проблема формирования адекватного систематизированного законодательства, направленного на обеспечение национальной безопасности страны, преодоление негативных последствий миграционных процессов.

В этой связи основной задачей, стоящей перед наукой административного права, является разработка путей повышения эффективности государственного управления миграционными процессами и, как результат, формирование новой миграционной политики Республики Беларусь, направленной на внедрение новых форм и методов их регулирования.

Основная часть. Миграционные проблемы обострились в начале 2020 г. на фоне распространения пандемии коронавируса, что потребовало внесение корректив в их регулирование. За последние три десятилетия мы были свидетелями нескольких глобальных кризисов, но ни один из них не менял нашу жизнь так стремительно. Ни одна страна в полной мере не оказалась готовой к отражению пандемии, хотя можно говорить о большей или меньшей устойчивости отдельных государств. Практически все интеграционные проекты показали свою низкую эффективность. Это касается как зарубежных образований, таких как НАТО, Европейский союз, так и межгосударственных образований с участием Республики Беларусь — границы всех сопредельных стран в одночасье оказались закрытыми.

Существовавшие в «допандемический» период миграционные правила оказались совершенно непригодными в условиях практически одномоментного прекращения международного транспортного сообщения. Из-за стремительных темпов распространения коронавирусной инфекции гражданские перевозки прекратились практически моментально. Еще некоторое время после закрытия границ отдельные страны организовывали специальные рейсы для вывоза своих граждан, оказавшихся за рубежом в этот момент. Однако эти меры показали свою явную недостаточность в силу того, что, во-первых, они ориентированы преимущественно на «своих» граждан и, во-вторых, решали проблемы возвращения на родину людей, оказавшихся за границей в краткосрочных поездках или имеющих острую необходимость вернуться домой.

В таких условиях с наиболее высокими социальными рисками столкнулись мигранты, которые и так являются наиболее уязвимыми в период кризисов [2]. Карантин либо иные ограничения, введенные в подавляющем большинстве стран, привели к значительному росту безработицы. При этом расходы на повседневное существование остались на прежнем уровне. И если местное население получает определенную помощь от своих государств, то мигранты, во многих случаях лишенные социальных гарантий либо работающие на краткосрочных контрактах или вообще нелегально, оказались в крайне тяжелом положении.

Универсального решения этой проблемы до сих пор не найдено и вряд ли существует вообще. Нельзя не согласиться, что «логика действий властей в значительной степени зависит от национальной специфики и в частности от типа политической культуры, к которому тяготеет та или иная страна» [3, с. 32].

Прошедшее время с начала пандемии позволяет увидеть общие закономерности: во-первых, миграция пронизывает весь современный мир, и пандемия не положит ей конец; во-вторых, борьба за привлечение высококвалифицированных специалистов останется приоритетом подавляющего большинства экономически развитых стран; в-третьих, существующее миграционное законодательство нуждается в адаптации к новой реальности, причем как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе; в-четвертых, особому риску в возникшей чрезвычайной ситуации подвергаются мигранты с низким уровнем доходов, что требует от государств оказания им поддержки вне зависимости от их легального статуса. Становится очевидным, что краткосрочные меры поддержки мигрантов, которые уже находятся в стране, с большой вероятностью обойдутся дешевле, чем затраты на обучение новых работников, и мигранты смогут внести свою лепту в восстановление государства после пандемии.

Распространение пандемии COVID-19 не могло не затронуть Республику Беларусь, поставив новые задачи перед государственными органами, занимающимися вопросами миграции. Наиболее актуальной проблемой стала «разработка дополнительных мер по борьбе с коронавирусом и проведение различных карантинных мероприятий, направленных на недопущение распространения этого заболевания» [4, с. 458]. Соответственно требуются существенные изменения в законодательства с учетом новых реалий.

В допандемический период миграционная политика Республики Беларусь продолжала активно развиваться и прирастать новыми законодательными актами, среди которых можно выделить законы Республики Беларусь о гражданстве, о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, о внешней трудовой миграции, а также многочисленные Указы Президента Республики Беларусь и постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Многочисленность (а иногда и противоречивость) правовых актов в сфере миграции существенно затрудняет их применение и приводит к несогласованности действий правоприменительных органов, регулирующих миграционные процессы, так как «эффективность правовой нормы определяется тем, насколько ее реализация способствует достижению поставленных в законодательстве целей» [5, с. 597].

В краткосрочной перспективе одним из ключевых вопросов становится адаптация государственного управления миграционными процессами к ситуации, когда перемещение мигрантов за пределы страны неосуществимо. Причем как принудительно, так и добровольно. Соответственно требуется пересмотр законодательных актов, регулирующих вопросы пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь, въезда в Республику Беларусь и выезда с ее территории, процедуры депортации и др.

В этой связи представляется полезным изучение опыта стран Европейского союза, которые достигли консенсуса относительно того, что любые легальные процедуры должны быть временно упрощены или вообще отменены, а мигрантам должны предоставляться альтернативные варианты интеграции в условиях самоизоляции (например, с более широким использованием on-line процедур).

Так, например, в Литовской Республике пошли по пути широкого представления информации о мерах, вводимых в связи с пандемией, как на литовском, так и на английском языках; отложили все планировавшиеся ранее депортации; было принято решение о неприменении санкций к иностранным гражданам, у которых разрешение на пребывание в стране истекает в период карантина [6].

Польша автоматически продлила для иностранцев разрешения на работу и визы на весь период действия карантина. Кроме того, иностранцы, постоянно проживающие на территории страны (включая беженцев), освобождены от необходимости обращаться за новыми разрешениями на пребывание до конца срока карантина [7].

В Германии 1 марта 2020 г. вступил в силу новый Закон об иммиграции, упрощающий миграцию в Германию квалифицированных специалистов из стран, не входящих в ЕС; созданы квоты для набора временных работников-иностранцев в различные секторы экономики в период карантина [8].

Во Франции выдача новых видов на жительство приостановлена, текущие разрешения автоматически продлены. Приостановлены также процедуры предоставления убежища [9].

В то же время можно наблюдать и иные подходы. Например, в отличие от большинства европейских стран Венгрия автоматически не продлевает разрешение на пребывание и на работу для иностранцев. Компенсации потерявшим работу из-за пандемии отсутствуют. Установлены тюремные сроки до пяти лет для лиц, признанных виновными в распространении ложной информации о пандемии [10]. Принятие такого рода мер вызвало резкую критику на международном уровне, но правительство считает, что это необходимо.

В антилиберальном ключе действует также Мальта: иностранцы, нарушившие карантин, могут быть депортированы; подлежат депортации иностранцы, потерявшие работу. Миграционное ведомство приостановило прием любых ходатайств от людей, находящихся за пределами страны [11].

Что касается Республики Беларусь, то в борьбе с пандемией она пошла своим путем. Только 07.12.2020 г. постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 705 было временно приостановлено пересечение Государственной границы Республики Беларусь на выезд гражданами Республики Беларусь, а также иностранцами, имеющими разрешение на постоянное или временное проживание на территории Республики Беларусь: в автодорожных пунктах пропуска, пунктах упрощенного пропуска, пунктах пропуска на железнодорожных вокзалах (станциях), пунктах пропуска в речных портах через Государственную границу. При этом выезд из Республики Беларусь был разрешен в исключительных случаях, связанных с чрезвычайными обстоятельствами, а также в целях обеспечения национальных интересов Республики Беларусь по решению Председателя Государственного пограничного комитета или уполномоченного им должностного лица.

Данным постановлением определялся также перечень лиц, на которых не распространяется ограничение на выезд из Республики Беларусь. Кроме того, был дополнен перечень лиц, на которых не распространялось временное приостановление пересечения Государственной границы Республики Беларусь на въезд в Республику Беларусь в автодорожных пунктах пропуска, пунктах упрощенного пропуска, пунктах пропуска на железнодорожных вокзалах (станциях), пунктах пропуска в речных портах через Государственную границу Республики Беларусь иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Положительно оценивая принятие мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции, отметим, что названное постановление вызвало немало вопросов: почему ограничения в перемещении устанавливались только на выезд из Республики Беларусь, хотя явно большую опасность для страны представляли вирусоносители, въезжающие на ее территорию? Почему ограничения касались только наземного транспорта? Этот перечень можно продолжить, что свидетельствует о явной недостаточности принимаемых мер и несовершенстве миграционного законодательства в целом.

Формирование новой миграционной политики Республики Беларусь ставит на повестку дня решение целого комплекса вопросов, таких как защита прав и свобод коренных жителей и мигрантов; обеспечение государственной и общественной безопасности; решение социально-экономических проблем и т. п. Все это нуждается в четком правовом регулировании, которого можно достичь только в рамках единой, согласованной системы правовых норм. Соответственно можно говорить о необходимости обособления миграционного права как комплексного института административного законодательства. К предмету его правового регулирования целесообразно отнести:

отношения, возникающие в связи с осуществлением гражданами Республики Беларусь своего конституционного права на свободу перемещения и выбор места жительства в пределах Республики Беларусь;

отношения, связанные с реализацией права граждан Республики Беларусь и иностранных граждан на выезд за пределы Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь, а также на осуществление транзитного проезда через территорию Республики Беларусь;

отношения, связанные с регистрацией иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь, временно проживающих или временно пребывающих на ее территорию;

отношения, складывающиеся по поводу предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на осуществление трудовой деятельности на территории Республики Беларусь, а равно отношения, связанные с трудоустройством белорусских граждан за границей;

отношения, возникающие по поводу приобретения особых правовых статусов в сфере миграции (беженца, вынужденного переселенца), получения убежища на территории Республики Беларусь и т. п.

Следует констатировать, что миграционные правоотношения в новых реалиях нуждаются в коренной трансформации, которую можно осуществить путем разработки новой миграционной политики на краткосрочную и долгосрочную перспективы. Для обеспечения качественного правового регулирования миграционных правоотношений оптимальным вариантом видится выделение миграционного права как комплексного института административного законодательства, проведение его всеобъемлющей кодификации и систематизации. При этом «важно осуществлять постоянный мониторинг правоприменения, необходимость которого сейчас предусмотрена законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [12, с. 209], поскольку «наиболее точным критерием, который позволил бы судить об эффективности или напротив недостаточной эффективности форм республиканских органов государственного управления безусловно являются конечные результаты осуществляемой ими правотворческой работы, то есть принимаемых ими нормативных правовых актов» [13, с. 273]. В свете изложенного мы полностью поддерживаем позицию О. И. Чуприс о необходимости проведения предварительной экспертизы нормативных правовых актов, особенно в сфере миграции, поскольку они существенно затрагивают права и свободы граждан и юридических лиц, «на предмет экономических и юридических последствий их принятия, включая возможности их интегрирования в общую систему и целесообразность принятия» [13, с. 273–274].

В основу миграционного законодательства должна быть положена свобода передвижения, которая может подлежать ограничениям лишь в чрезвычайных обстоятельствах.

Выделим следующие основные направления государственного регулирования миграционных процессов:

- 1) определение приоритетных направлений государственной политики в сфере миграции;
- 2) совершенствование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Республику Беларусь;
- 3) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда, постоянного проживания, временного проживания и временного пребывания в Республике Беларусь;
- 4) определение порядка привлечения иностранных работников в Республику Беларусь и трудоустройства граждан Республики Беларусь за границей;
- 5) осуществление контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции;
- 6) предоставление статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь;
- 7) предоставление особого правового статуса белорусам зарубежья, оказание содействия в их добровольном переселении на родину;
- 8) установление порядка возвращения граждан Республики Беларусь в свою страну в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и др.

Большая роль в сфере регулирования миграционных процессов должна отводиться и местным исполнительным и распорядительным органам. На них в частности можно возложить:

определение потребности в привлечении иностранной рабочей силы, оценку эффективности ее использования;

принятие и распределение лиц, признанных беженцами либо получивших дополнительную защиту, убежище и временную защиту на территории Республики Беларусь;

обеспечение прав и законных интересов этих лиц, их обустройства на новом месте жительства, социальной и культурной адаптации и др.

Заключение. Таким образом, на сегодняшний день регламентация полномочий местных исполнительных и распорядительных органов в сфере миграции носит фрагментарный характер, без четкой систематизации. Это не позволяет в полной мере оценить место этих органов в осуществлении государственной миграционной политики.

Требуется дальнейшая системная работа по формированию миграционного законодательства, предусматривающего четкое определение полномочий различных государственных органов в сфере миграции, корреляции их между собой. При этом задача государства — по возможности равномерно распределить эти полномочия между государственными органами с учетом их реальных возможностей и стоящих перед ними задач.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Чуприс, О. И. Некоторые правовые проблемы реализации компетенции в системе республиканских органов государственного управления / О. И. Чуприс // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Аинформ, 2013. — Вып. 8. — С. 371–376.

Chupris, O. I. Nekotorye pravovye problemy realizacii kompetencii v sisteme respublikanskikh organov gosudarstvennogo upravlenija [Some legal problems of the implementation of competence in the system of republican government bodies] / O. I. Chupris // Pravo v sovremennom belorusskom obshhestve : sb. nauch. tr. / Nac. centr zakonodatel'stva i pravovyh issledovaniy Resp. Belarus' ; redkol.: V. I. Semenov (gl. red.) [i dr.]. — Minsk : Ainform, 2013. — Vyp. 8. — P. 371–376.

2. Dustmann, C. Employment, wages, and the economic cycle: Differences between immigrants and natives [Electronic resource] / C. Dustmann, A. Glitz, T. Vogel // European Economic Review. — 2010. — N 54(1). — P. 1–17. — Mode of access: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292109000580>. — Date of access: 20.09.2022.

3. Малахов, В. С. Влияние пандемии COVID-19 на миграционные процессы и миграционную политику в Европейском союзе и в России / В. С. Малахов, А. С. Мотин // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. — 2020. — № 17. — С. 31–42.

Malahov, V. S. Vlijanie pandemii COVID-19 na migracionnye processy i migracionnuju politiku v Evropejskom sojuze i v Rossii [Impact of the COVID-19 pandemic on migration processes and migration policy in the European Union and in Russia] / V. S. Malahov, A. S. Motin // Monitoring jekonomicheskoi situacii v Rossii. Tendencii i vyzovy social'no-jekonomicheskogo razvitiya. — 2020. — N 17. — P. 31–42.

4. Шерстобитов, А. В. Актуальные вопросы обеспечения безопасности в сфере здравоохранения при пересечении государственной границы Республики Беларусь / А. В. Шерстобитов // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : материалы XIII Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 14 мая 2020 г. — Минск : БГЭУ, 2020. — С. 457–458.

Sherstobitov, A. V. Aktual'nye voprosy obespechenija bezopasnosti v sfere zdavoohranenija pri peresechenii gosudarstvennoj granicy Respubliki Belarus' [Topical issues of ensuring security in the field of healthcare when crossing the state border of the Republic of Belarus] / A. V. Sherstobitov // Jekonomicheskij rost Respubliki Belarus': globalizacija, innovacionnost', ustojchivost' : materialy XIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., Minsk, 14 maja 2020 g. — Minsk : BGJeU, 2020. — P. 457–458.

5. Телятицкая, Т. В. Эффективность административной ответственности / Т. В. Телятицкая // Науч. тр. / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2021. — Вып. 14. — С. 596–607.

Teljatickaja, T. V. Jefferektivnost' administrativnoj otvetstvennosti [The effectiveness of administrative responsibility] / T. V. Teljatickaja // Nauch. tr. / Belorus. gos. jekon. un-t. — Minsk, 2021. — Vyp. 14. — P. 596–607.

6. Lithuania — Response to COVID-19 and impact on migrant and refugee integration [Electronic resource]. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/lithuania-response-to-covid-19-and-impact-on-migrant-and-refugee-integration>. — Date of access: 16.08.2022.

7. Poland implements special measures for residence permits during the COVID-19 pandemic [Electronic resource]. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-implements-special-measures-for-residence-permits-during-the-covid-19-pandemic>. — Date of access: 23.09.2022.

8. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Fachkr fteeinwanderung nach Deutschland erwartet [Electronic resource]. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrantintegration/news/auswirkungen-der-corona-pandemie-auf-diefachkrafteeinwanderung-nach-deutschland-erwartet>. — Date of access: 05.09.2022.

9. Face au Coronavirus — des reactions et des actions pour soutenir les migrants [Electronic resource]. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/face-au-coronavirus-des-reactions-et-des-actions-pour-soutenir-lesmigrants>. — Date of access: 10.09.2022.

10. Impact of government measures related to the coronavirus on third country nationals in Hungary [Electronic resource]. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrantintegration/news/impact-of-government-measures-related-to-thecoronavirus-on-third-country-nationals-in-hungary>. — Date of access: 16.08.2022.

11. Avoiding a COVID-19 Migration Crisis [Electronic resource]. — Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-could-fuel-migration-crisisby-md-shahidul-haque-2020-04>. — Date of access: 05.08.2022.

12. Василевич, С. Г. Проблемы оптимизации административной ответственности / С. Г. Василевич // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр., вып. 15. — Минск : Колорград, 2020. — С. 202–210.

Vasilevich, S. G. Problemy optimizacii administrativnoj otvetstvennosti [Problems of optimization of administrative responsibility] / S. G. Vasilevich // Pravo v sovremenном belorusском obshhestve : sb. nauch. tr., vyp. 15. — Minsk : Kolograd, 2020. — P. 202–210.

13. Чуприс, О. И. Определение основных направлений оценки эффективности деятельности республиканских органов государственного управления (административно-правовой аспект) / О. И. Чуприс // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. — Минск : Белпринт, 2014. — Вып. 9. — С. 266–275.

Chupris, O. I. Opredelenie osnovnyh napravlenij ocenki jefferektivnosti dejatel'nosti respublikanskih organov gosudarstvennogo upravlenija (administrativno-pravovoj

аспект) [Determination of the main directions for assessing the effectiveness of the activities of the republican government bodies (administrative and legal aspect)] / O. I. Chupris // *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve : sb. nauch. tr. / Nac. centr zakonodatel'stva i pravovyh issledovaniy Resp. Belarus' ; redkol.: V. I. Semenov (gl. red.) [i dr.]. — Minsk : Belprint, 2014. — Vyp. 9. — P. 266–275.*

NATALLIA RAMAZANOVA

**IMPROVING EFFICIENCY OF THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL REGULATION OF MIGRATION
IS AN URGENT PRESENT-DAY TASK**

Author affiliation. *Natallia RAMAZANOVA (Nataly-Ramazanova@yandex.ru), Belarus State Economic University (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article analyzes current problems of migration and foreign experience in regulating migration in the context of the pandemic and other risks of our time. Attention is drawn to the multiplicity (and sometimes inconsistency) of legal acts in the field of migration, which significantly complicates their application and leads to inconsistency in the actions of law enforcement bodies that regulate migration processes. Justifying the need for systematization and codification of migration legislation, the author comes to the conclusion that it is necessary to separate migration law as a complex institution of administrative legislation.

Keywords: migration; efficiency; regulation; migration law; branch of legislation.

UDC 342.951:325.1(043.3)

*Статья поступила
в редакцию 23. 09. 2022 г.*

Е. А. ТИТОРЕНКО

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

В статье рассмотрено понятие управления с точки зрения философской мысли, научного менеджмента, юридической науки. Автором сделан вывод о том, что управление следует рассматривать как процесс организованного воздействия на состояние общественных отношений в целях обеспечения эффективного функционирования подсистем общества, упорядочения социальных процессов через постановку целей и реализацию механизмов.

Елена Анатольевна ТИТОРЕНКО (protoslana@yandex.ru), ассистент кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).