

На правах рукописи

Смашникова Татьяна Борисовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск– 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Герасименко Юрий Васильевич

Официальные оппоненты: **Мишунина Алена Александровна**
доктор юридических наук
Институт права, экономики и
управления Тюменского
государственного университета,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права

Шерстобоев Олег Николаевич
кандидат юридических наук
Сибирский институт-филиал
РАНХиГС при Президенте РФ,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

Ведущая организация: Вятский государственный гуманитарный университет

Защита диссертации состоится «30» марта 2012 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Мировые миграционные процессы представляют собой территориальные перемещения групп мигрантов из одного государства в другое. С точки зрения развития мирового сообщества, миграция — положительное общественное явление, так как с ее помощью происходит преодоление различий в уровне жизни, культурное и духовное взаимообогащение народов, удовлетворяются потребности мировой и национальной экономики. Миграция способствует развитию стран происхождения мигрантов и повышению благосостояния принимающих государств. По данным Международной организации по миграции, общее количество мигрантов в мире составляет около 175 млн. человек, то есть почти 3 % населения планеты проживает в странах, не являющихся родиной¹.

В то же время миграционные процессы, или миграция населения, — одна из проблем мирового развития общества. Серьезной угрозой безопасности многих стран стали неконтролируемые миграционные потоки. Наличие большого количества мигрантов, пребывающих в миграционно привлекательных государствах с нарушением норм национальных миграционных законодательств, влечет нарастание социальной напряженности и представляет собой проблему, требующую постоянного правового воздействия и контроля со стороны государства.

Развитие миграционного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь приобрело особую актуальность после распада СССР. Ярко выраженные позитивные и негативные последствия массовых миграций, которые характеризовались количественным ростом как законно пребывающих, так и незаконных мигрантов, обозначили новые задачи государств: административное регулирование и контроль миграционных

¹ См.: Отчет аналитического отдела информационно-аналитического департамента Исполнительного комитета государств-участников СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minsk.by> (дата обращения: 01.09.2011, 10:15).

процессов, противодействие миграционным явлениям незаконного характера.

Задачи формирования эффективной миграционной политики для Российской Федерации и Республики Беларусь в настоящее время злободневны. С одной стороны, государствам необходимы мигранты, которые могут восполнить численность населения и удовлетворить потребности в рабочей силе, с другой стороны, миграция, особенно незаконная, несет в себе серьезный социальный и экономический риск для принимающих государств. Вместе с тем, особенностью Союзного государства Беларуси и России является отсутствие четко определенных критериев общего законодательства и статуса единых полномочных исполнительных государственных органов. Это, в свою очередь, является препятствием в решении имеющихся миграционных проблем на территории Союзного государства. Миграция населения в границах Союзного государства - естественный и закономерный процесс, стремящийся сбалансировать экономическую, социальную, политическую и духовную сферы союзного сообщества. Отсутствие унифицированного подхода к одним и тем же явлениям в Российской Федерации и Республике Беларусь создает многочисленные проблемы в миграционном регулировании.

Исследование теоретико-прикладных проблем в сфере регулирования миграционных процессов, определение приоритетных направлений развития миграционного законодательства в условиях формирования Союзного государства Беларуси и России, внесение предложений по совершенствованию административно-правового противодействия незаконной миграции определяет актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. В основе диссертации — научные разработки ученых различных наук: юристов, демографов, социологов, политологов, экономистов. К исследованиям, имеющим фундаментальное и методологическое значение, относятся труды российских

ученых: С. С. Алексеева, П. П. Баранова, А. Г. Вишневого, Ю. В. Герасименко, А. С. Дугенца, В. А. Ионцева, Н. А. Кутеповой, А. А. Мишуниной, Н. И. Орешинной, Л. Л. Рыбаковского, В. И. Переведенцева, И. В. Плюгиной, А. С. Прудникова, А. Н. Сандугей, М. Ф. Ткаченко, и др. Следует отметить белорусских исследователей проблем миграции: Н. В. Валюшко, А. И. Федорако, В. И. Черникову, А. В. Ясинскую-Казаченко и др.

Миграциям населения в последние годы были посвящены диссертации М. С. Аскерова, О. Н. Веретенниковой, М. Б. Илезова, К. П. Кондрашиной, А. А. Мишуниной, О. Н. Шерстобоева и др. Основное внимание в них сосредоточено на проблемах конституционно-правового регулирования миграционных отношений, прав и обязанностей иностранцев, административно-правового обеспечения порядка пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

Проблемы обеспечения интересов государственной безопасности, противодействия незаконной миграции исследовали В. М. Баранова, Н. В. Валюшко, А. Г. Вишневого, Е. С. Красинец, Е. С. Кубишина, Е. В. Тюрюкановой, М. Л. Тюркина, А. И. Федорако. В работах этих ученых нашли отражение вопросы, связанные с определением незаконной миграции как юридического явления, ее категорий и форм, основных тенденций и характеристик этого явления в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Вместе с тем, в работах перечисленных авторов предметом исследования главным образом являлись сущность, причины, тенденции, меры государственного воздействия, применяемые к незаконной миграции в Российской Федерации или Республике Беларусь как отдельных государствах. Проблематика сходства и различий административного противодействия незаконной миграции в названных странах в науке административного права не исследовалась. Сравнительный комплексный

анализ правового регулирования миграционных процессов в части административного противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь до настоящего времени не проводился.

Объектом исследования являются общественные правоотношения, возникающие в процессе административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, определяющих порядок административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Цель и задачи исследования. Целью работы является разработка на концептуальном уровне новых подходов к возможностям административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

– проанализировать содержание правовых и научных категорий, составляющих научный инструментарий исследования;

– дать определение незаконной миграции и незаконных мигрантов, исходя из их классификации в зависимости от степени общественной опасности для государства пребывания;

– исследовать этапы развития законодательств Российской Федерации и Республики Беларусь в сфере административного противодействия незаконной миграции;

– выделить национальные особенности компетенций государственных органов, осуществляющих миграционную политику Российской Федерации и Республики Беларусь в области противодействия незаконной миграции;

– провести сравнительный анализ административно-правовых мер, а также мер государственного пресечения, применяемых к незаконным мигрантам в Российской Федерации и Республике Беларусь;

– разработать рекомендации по унификации административно-правовых норм Российской Федерации и Республики Беларусь в части противодействия незаконной миграции;

– сформулировать предложения по совершенствованию административного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь, регулирующего миграционные правоотношения.

Методологическую основу работы составил комплекс современных методов научного познания. В работе использованы философский (диалектико-материалистический), общенаучные (анализ, синтез сравнительно-правовой, функциональный), частнонаучные (формально-юридический, статистический, исторический) методы познания, позволяющие установить объективно существующие закономерности, относящиеся к сущности и содержанию имеющихся социально-правовых явлений.

Специфика изучаемой проблемы привела к необходимости обратиться к теории и практике деятельности органов государственного управления Российской Федерации и Республики Беларусь.

Эмпирической базой при подготовке диссертации послужили: статистические данные по демографическим и миграционным процессам Российской Федерации и Республики Беларусь; результаты опроса 58 сотрудников Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь и 25 работников ФМС по Челябинской области.

В работе использованы материалы научно-практических конференций, разработки и предложения российских и белорусских ученых-правоведов, посвященные проблемам миграции и государственной миграционной политики, материалы специальных периодических изданий, а также иных средств массовой информации.

Научная новизна работы. Настоящая диссертация представляет собой первое комплексное теоретико-прикладное сравнительное исследование системы миграционного регулирования Российской Федерации и

Республики Беларусь в части административно-правового противодействия незаконной миграции в названных государствах.

В работе с новых методологических позиций раскрыты социальная сущность и содержание понятия «незаконная миграция», выделены критерии отнесения мигрантов к незаконным, которые ранее не получили должной научной разработки в административно-правовой и научной юридической литературе. Проведен научный анализ проблем и перспектив административно-правового противодействия незаконной миграции; исследованы национальные особенности компетенций государственных миграционных органов Российской Федерации и Республики Беларусь. Комплексному сравнительному изучению подвергнуты научные категории и национальные особенности правового положения мигрантов, меры административной ответственности и иное государственное воздействие, применяемые к незаконным мигрантам.

Диссертация содержит предложения по развитию, совершенствованию и рекомендации по унификации некоторых административных норм в части противодействия незаконной миграции в России и Беларуси.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Административно-правовое противодействие незаконной миграции представляет собой систему организационных действий компетентных органов власти, осуществляемых в соответствии с правовыми нормами, регулируемыми миграционные правоотношения, возникающие: 1) при незаконных: въезде, транзитном проезде, пребывании (проживании) мигрантов на территории принимающего государства; 2) различных видах деятельности, осуществляемых мигрантами с нарушением установленных законами Российской Федерации и Республики Беларусь правил; 3) ненадлежащем оформлении или неоформлении мигрантом необходимых документов, определенных законодательством.

2. Незаконная миграция — это добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные границы с целью перемены места пребывания или проживания, совершаемое с нарушениями законодательства, действующего на территории государства миграции.

Криминальная миграция — это добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные или административные границы территорий с целью заведомо незаконного пребывания на территории принимающего государства для осуществления преступной деятельности, влекущей общественно опасные последствия и попадающей под действие норм уголовного законодательства.

Нелегальная миграция — это добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные или административные границы территорий с целью перемены места пребывания или места жительства, заведомо совершаемое с нарушениями миграционного законодательства, действующего на территории государства миграции, и не имеющее выраженного криминального характера.

Неконтролируемая миграция — это добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные или административные границы территорий с целью перемены места пребывания или места жительства, совершаемое с неумышленными нарушениями в той или иной мере административного законодательства, действующего на территории государства миграции.

3. Основными тенденциями административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь являются те, которые сосредоточены на регулировании трудовой миграции и оптимизации правового положения трудящихся-мигрантов; обеспечении государственной безопасности через создание эффективно функционирующих систем миграционного контроля и применения мер государственного воздействия к незаконным мигрантам.

4. Особенности административно-правового противодействия незаконной миграции в Республике Беларусь:

– применение процедурно-регламентных норм (установление фиктивности заключения мигрантом брака исключительно с целью получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; идентификация личности мигранта, не имеющего документа для выезда за границу; выдача справки, подтверждающей личность мигранта);

– правовые основы учета мигрантов (ведение центрального банка данных мигрантов; списка лиц, которым отказано во въезде в Беларусь);

– ужесточение института административной ответственности (введение наказания в виде депортации иностранца с территории Беларуси за совершенное им административное правонарушение; введение вида государственного принуждения — высылки с территории Республики Беларусь);

– использование «селективных» методов отбора мигрантов (привлечение в Беларусь соотечественников из-за рубежа; преимущества и государственная финансовая помощь в обустройстве мигрантам в возрасте до 40 лет, имеющим высшее или среднее специальное образование).

5. Совершенствование административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации:

– применение процедурно-регламентных норм (введение уведомительной регистрации по месту пребывания, упрощение процедуры получения разрешения на осуществление мигрантом трудовой деятельности);

– правовые основы учета мигрантов (ведение специальных реестров, содержащих сведения о личных данных мигрантов, информацию об обстоятельствах их нахождения в Российской Федерации);

– ужесточение института административной ответственности за правонарушения в сфере миграции (отмена вида административного

взыскания — предупреждения, применение штрафа и административного выдворения иностранца);

– использование определенных «селективных» подходов в привлечении мигрантов (законодательно установлены преимущества соотечественникам, привлекаемым в Россию из-за рубежа, мигрантам — высококвалифицированным специалистам).

6. С целью унификации административного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в части применения мер воздействия к незаконным мигрантам предлагается привести к полному соответствию термины, определения и механизмы применения мер административной ответственности и государственного принуждения:

а) внести в ч. 1 ст. 3.10 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее КоАП РФ) в определение административного выдворения первое слово «депортация», излагая в следующем виде: «Депортация — административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства...»; заменить в ч. 2 и 3 ст. 3.10 КоАП РФ словосочетание «административное выдворение» на слово «депортация»;

б) дополнить ст. 3.10 КоАП РФ четвертой частью, а ст. 6.11 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее КоАП РБ) — второй частью, содержащими исчерпывающий перечень правонарушений, являющихся основаниями для применения депортации к незаконным мигрантам в Российской Федерации и Республике Беларусь;

в) в ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ч. 2 ст. 18.17, ст. 18.8, ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ вид наказания «административное выдворение» заменить на «депортацию»;

г) для четкого и однозначного применения административных санкций, в статьях КоАП РФ и КоАП РБ необходимо определить за конкретное правонарушение применение одной из мер: штраф или штраф с

депортацией — в Российской Федерации; предупреждение (или предупреждение с депортацией) или штраф (штраф с депортацией) — в Республике Беларусь; дифференциацию правонарушений и мер ответственности провести в зависимости от степени вины мигранта, неоднократности или длительности совершаемого правонарушения;

д) в ст. 2 Федерального закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определение депортации исключить, ввести определение высылки, изложив его в следующей редакции: «Высылка — принудительное выдворение иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации»;

е) в Федеральном законе Российской Федерации «О беженцах» изменить название ст. 13 на следующее: «Высылка лица за пределы территории Российской Федерации»; во всех частях указанной статьи заменить слова «выдворение (депортация)» на «высылка».

7. Предложено изменить организационно-правовой статус федеральных миграционных органов Российской Федерации: исключить из подчинения МВД России Федеральную миграционную службу; создать на базе ФМС России Министерство гражданства и миграции Российской Федерации, подчинив его Президенту Российской Федерации.

8. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в части закрепления основных направлений проведения государственной миграционной политики и основополагающих миграционных норм: принятия национальных законов «О миграции»; включения в закон Российской Федерации «О гражданстве» и аналогичный закон Республики Беларусь принципа взаимного поощрения приобретения гражданства

гражданами, пребывающими и проживающими не менее одного года на территории названных государств.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что отдельные теоретические понятия и юридические термины, введенные в процессе научного исследования в работу, могут быть использованы для дальнейшего научного изучения правового регулирования процессов миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь. Работа может представлять интерес для российских и белорусских правоведов, изучающих проблемы административного правового регулирования миграции и участвующих в создании национальных концепций и миграционных программ в Российской Федерации и Республике Беларусь; для специалистов, работающих в сфере управления миграционными процессами. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы для подготовки учебных курсов по административному праву в части регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и Республике Беларусь, а также научными работниками и аспирантами, которые занимаются исследованием проблем международной миграции.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет», где произведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикациях и докладах автора на международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ — 2011» (Челябинск), «Инновационное развитие науки и образования: современные тенденции и перспективы» (г. Кокшетау, Казахстан, 2011), «Актуальные вопросы развития современного общества» (Курск, 2011); на всероссийских конференциях: «Экономика и право в России и за рубежом» (Москва, 2011),

«Социально-экономические перспективы развития современного государства и общества» (Санкт-Петербург», 2011) и др.

Структура диссертации обусловлена поставленными целями, задачами и отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность темы, сформулированы цель и задачи диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, отмечены научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы административного противодействия незаконной миграции в законодательстве Российской Федерации и Республике Беларусь» состоит из трех параграфов и посвящена теоретическим проблемам, терминологии, характеристикам видов незаконной миграции и незаконных мигрантов, исследованию действующего законодательства государств, регулирующих миграционные процессы.

В первом параграфе первой главы анализируется состояние научной и законодательной разработанности понятийного аппарата в области миграции.

В результате исследования терминов и определений, закрепленных нормативными актами Российской Федерации и Республики Беларусь и имеющих место в трудах российских и белорусских ученых, приведен вывод, что определения «миграция» и «мигранты» даются в основном с социологической точки зрения, то есть атрибутируются как социально-экономический и демографический процесс, представляющий собой совокупность перемещений, совершаемых людьми (мигрантами) через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на относительно длительное время. Только при изучении

понятий «незаконная миграция» и «незаконные мигранты» используемые определения приближаются по своему характеру к юридическим. Термин «незаконный» — это оценочная категория, определяющая отношение субъекта права к требованию установленной нормы права.

В административном праве миграция отражается в двух формах — законная миграция (с соблюдением всех юридических формальностей, предоставляющих мигранту все правовые возможности на конкретной территории) и незаконная миграция (возникает при нарушении правовых норм по пребыванию в пределах территории той или иной страны).

Термин «незаконная миграция» был определен Федеральной миграционной программой на 1998–2000 годы как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. В утратившем силу Законе Республики Беларусь «Об иммиграции» незаконная миграция определялась как въезд в Республику Беларусь и (или) пребывание на территории Республики Беларусь иностранцев с нарушением законодательства Республики Беларусь, регулирующего порядок въезда в Республику Беларусь и пребывание на ее территории.

Однако действующие законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь не содержат четких, единообразно применяемых определений «миграция» и «мигрант», в них отсутствуют определения «незаконная миграция», «незаконные мигранты» и (или) «нелегальная миграция» (термин применяется как в нормативных актах, так и в трудах юристов). Существующая точка зрения современных правоведов на

указанные явления, как и на критерии отнесения мигрантов к «незаконным», противоречива.

Изучение нормативных источников, научных трудов юристов привело к следующим выводам.

Мигрантов, нарушающих требования законодательства государства пребывания, целесообразно представлять единой правовой категорией «незаконные мигранты»; соответственно общественно-правовое явление – миграция населения, которое сопровождается нарушениями миграционного законодательства страны пребывания, также должно определяться единым термином «незаконная миграция».

По степени общественной опасности автор предлагает выделить три вида незаконной миграции и, соответственно, три вида незаконных мигрантов:

1) криминальная миграция (криминальные мигранты), характеризующаяся незаконным въездом и пребыванием мигрантов на территории принимающего государства с целью осуществления заведомо преступной деятельности, представляющей собой реальную опасность для общественного и государственного устройства;

2) нелегальная миграция (нелегальные мигранты), характеризующаяся умышленным незаконным въездом и незаконным пребыванием на территории государства с различными целями, не имеющими выраженного криминального характера;

3) неконтролируемая миграция (неконтролируемые мигранты), к которой будут отнесены граждане стран СНГ, въезжающие на территорию принимающего государства законным образом с целью осуществления трудовой деятельности или перемены постоянного места жительства, но по различным причинам нарушающие миграционные правила страны пребывания.

Во **втором параграфе первой главы** автор анализирует существующие классификации миграционных явлений и предлагает свой

вариант классификации незаконной миграции. Взяв за основу типологизацию миграции населения Л.Л. Рыбаковского, автор классифицирует незаконную миграцию по следующим основаниям: 1) пространственно-территориальной категории (движение в пространстве); 2) субъектному составу (иностранные граждане и лица без гражданства); 3) способу участия в миграции (добровольно и вынужденно); 4) временным категориям (постоянные и временные); 5) цели миграции (движение в качестве); 6) форме участия (неорганизованные и организованные); 7) способу въезда в страну (законно и незаконно); 8) степени вины при нарушении закона (умышленно или неумышленно); 9) степени общественной опасности (миграции, представляющие общенациональную опасность, приводящие к социальной напряженности, влияющие на экономическую безопасность); 10) мерам применяемого государственного принуждения (уголовная или административная ответственность); 11) последствиям для принимающего государства (энергия движения: преобладание положительного или отрицательного эффекта).

В третьем параграфе первой главы отражены этапы развития миграционных законодательств России и Беларуси начиная с основополагающих международных правовых актов и нормативных документов стран СНГ, имеющих огромное значение для развития национальных миграционных законодательств. Автор уделяет особое внимание совершенствованию административных норм и правил противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь за последние пять лет.

Отмечены основные национальные особенности противодействия незаконной миграции в государствах. В Российской Федерации преобладает незаконная миграция двух видов: нелегальная и неконтролируемая, - к которым в основной массе относятся мигранты, прибывшие на территорию Российской Федерации с целью трудоустройства, но по различным причинам

нарушающие административное законодательство. В Республике Беларусь наблюдается преимущественно незаконная миграция в криминальном виде: в страну незаконно пребывают иностранцы с преступными целями (для организации незаконной эмиграции, в том числе торговли людьми со странами дальнего зарубежья, наркоторговли, организации незаконного транзита мигрантов с территории России на Запад).

Исследование миграционных законодательств Российской Федерации и Республики Беларусь показало, что белорусский законодатель в частности опередил российского, создал более четкое и конкретное миграционное законодательство, регулирующее практически все проблемные ситуации, возникающие в миграционных правоотношениях, достаточно эффективно противодействующее незаконной миграции.

Вторая глава «Сравнительно-правовой анализ обеспечения административного противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь» состоит из трех параграфов и посвящена проблемам административно-правового противодействия незаконной миграции: компетенции государственных миграционных органов, мерам административного и иного воздействия, применяемым к незаконным мигрантам, совершенствованию административно-правового регулирования миграций в Российской Федерации и Республике Беларусь.

В первом параграфе второй главы отражена история развития и становления государственных миграционных органов Российской Федерации и Республики Беларусь. Миграционными проблемами занимаются структуры министерств внутренних дел: в Российской Федерации — Федеральная миграционная служба, в Республике Беларусь — Департамент по гражданству и миграции.

Основу действующей системы органов государственной исполнительной власти России определили указы Президента Российской

Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 19.07.2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы». Федеральная миграционная служба Российской Федерации (далее ФМС России) наделена полномочиями по осуществлению контрольных, надзорных и правоохранительных функций. ФМС России наделена юрисдикционными компетенциями по предупреждению и пресечению незаконной миграции. С 2006 г. органам ФМС России предоставлены полномочия: по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области миграции (ст. 23.67 КоАП РФ), по применению доставления (п. 15 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ), по составлению протоколов об административных правонарушениях (п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). ФМС России отнесена к числу органов, на вооружении которых находится боевое ручное стрелковое и холодное оружие. Должностным лицам органов ФМС России предоставлены законодательные гарантии их деятельности путем установления ответственности за неповиновение их законному распоряжению (ч. 3 ст. 19.3 КоАП РФ). ФМС России переданы полномочия МВД России по применению депортации к иностранным гражданам. С 2008 г. ФМС России включена в перечень органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации. Вместе с тем, необходимо отметить, что органы ФМС России не вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия (ст. 13 Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»). По мнению автора, ФМС России должна иметь независимый правовой статус.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 30.12.2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь», образован Департамент по гражданству и миграции МВД РБ, который управляет

миграционными процессами и обеспечивает координацию других ведомств в сфере миграции. В компетенцию Департамента по гражданству и миграции в части противодействия незаконной миграции входят: содействие и регулирование вынужденной миграции, контроль за внешней трудовой миграцией, контроль за пребыванием в стране иностранцев, борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми.

Исследование привело к выводу, что в Республике Беларусь миграционные органы в составе МВД РБ действуют достаточно эффективно, осуществляя результативное противодействие незаконной миграции во всех ее видах. Имея сравнительно небольшую территорию и малое население, Республику Беларусь в целом удовлетворяет деятельность миграционных органов, созданных и функционирующих в их настоящем виде и статусе.

В Российской Федерации по причине массовых миграционных явлений, большого количества незаконных мигрантов во всех видах и с целью развития и совершенствования государственной функции в сфере регулирования миграции предлагается вывести ФМС России из подчинения МВД России и создать на ее базе самостоятельное Министерство гражданства и миграции Российской Федерации, передав ему ряд специальных правоприменительных полномочий в сфере миграций населения, образовать в структуре министерства миграционную полицию.

Во втором параграфе второй главы исследованы основные меры воздействия, применяемые к незаконным мигрантам в Российской Федерации и Республике Беларусь.

В Российской Федерации административными мерами ответственности мигрантов являются штраф и административное выдворение, применяется мера государственного пресечения — депортация. В Республике Беларусь к административной ответственности мигрантов относятся предупреждение, штраф и депортация, мерой государственного пресечения является высылка.

Депортация в Российской Федерации — это мера государственного воздействия к мигрантам, пребывание которых в стране нежелательно (Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), административное выдворение представляет собой меру административного наказания за совершенное административное правонарушение в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

Депортация в Республике Беларусь, наоборот, - мера административного воздействия к мигранту за правонарушения в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь, а высылка — выдворение иностранца за пределы Республики Беларусь в соответствии с Законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», иными словами, процедура государственного воздействия на мигранта в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, если мигрант не может быть подвергнут депортации.

Предлагается систематизировать (упорядочить) применение к незаконным мигрантам мер административного воздействия:

1) к криминальным мигрантам применять депортацию в Российской Федерации и высылку в Республике Беларусь, одновременно определяя им максимальные сроки запрета на въезд в соответствующее государство;

2) к нелегальным мигрантам в зависимости от тяжести совершаемых ими правонарушений применять все административные санкции, предусмотренные за нарушения миграционного законодательства, а также иные меры пресечения — депортацию в Российской Федерации и высылку в Республике Беларусь;

3) к неконтролируемым мигрантам применять только административные меры воздействия.

Целесообразно унифицировать терминологию в области применения мер государственного и административного принуждения к иностранцам в Российской Федерации и Республике Беларусь. Российскому законодателю предлагается внести в КоАП РФ, в определение административного выдворения, слово «депортация» (то есть депортация — это административное выдворение). Выдворение иностранцев с территории Российской Федерации, основанное не на факте совершения административных правонарушений, рекомендуется назвать высылкой. Правовой основой таким выводам для диссертанта служит ст. 61 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Из этого следует вывод, что негражданин, то есть иностранец, может быть выслан за пределы Российской Федерации.

В третьем параграфе второй главы предлагаются варианты совершенствования правового регулирования миграционных процессов, противодействия незаконной миграции, с учетом мирового опыта проведения миграционной политики — в США (теория «плавильного котла») и западно-европейских государствах (теория мультикультурализма). Поддерживается теория «плавильного котла» при проведении миграционной политики с одновременным использованием селективных элементов в привлечении мигрантов в государство.

С целью эффективного управления миграционными процессами в Российской Федерации и Республике Беларусь предлагается разработать и принять государственные миграционные программы, предусматривающие четко выраженную политическую волю государства в сфере привлечения мигрантов (по количественному и качественному составу, преимуществам

стран происхождения мигрантов, их образовательным цензам и т. д.). Направления миграционной политики государства должны отражаться в основных программных мероприятиях: 1) благоприятствующих миграции (привлечение молодых и квалифицированных мигрантов, владеющие или желающие овладеть русским языком и планирующих ассимилироваться в принимающем государстве); 2) содержащих меры противодействия незаконной миграции; 3) устанавливающих барьеры для нежелательных мигрантов.

В статьи кодексов об административных правонарушениях Российской Федерации и Республики Беларусь, квалифицирующие правонарушения и меры воздействия, следует ввести дифференциацию ответственности в зависимости от степени вины мигранта, неоднократности или продолжительности нарушений им норм права.

В отношении граждан Российской Федерации и Республики Беларусь, пребывающих на территории Республики Беларусь и Российской Федерации соответственно, предлагается принять акт Союзного государства России и Беларуси и внести соответствующие дополнения в законы Российской Федерации и Республики Беларусь «О гражданстве», предусматривающие разрешение своим гражданам, проживающим на территории другого союзного государства, иметь второе взаимное гражданство с возможностью получения его по упрощенной процедуре.

Совершенствование законодательного регулирования в области миграции должно идти по пути устранения коллизий правовых миграционных норм, пробелов правового регулирования, избытка отсылочных нормативов, вызывающих противоречия между правовыми актами разных уровней. Для преодоления указанных проблем диссертант считает необходимым принять в Российской Федерации и Республике Беларусь специальные законы «О миграции», содержащие основополагающие миграционные термины и определения,

административные нормы, определяющие все основные направления осуществления государствами своей миграционной политики.

В **Заключении** работы подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Смашникова Т. Б. Выдворение, как мера государственного принуждения к мигрантам, в законодательстве Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 1. С. 43-47. – 0,5 п. л.

2. Смашникова Т. Б. Особенности правового статуса иностранца в Российской Федерации и Республике Беларусь // Проблемы права. 2011. № 4. С. 61–63. – 0,8 п. л.

3. Смашникова Т. Б. Понятия незаконной миграции и нелегальной миграции в нормативных правовых актах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Вып. 28. № 19. 2011. С. 50-53. – 0,5 п. л.

4. Смашникова Т. Б. Проблемы конституционно-правового статуса федеральной миграционной службы Российской Федерации // Проблемы права. 2011. № 3. С. 41–45. – 0,5 п. л.

5. Смашникова Т. Б. Особенности административного законодательства, регулирующего отношения, связанные с незаконной миграцией в Российской Федерации и Республике Беларусь // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Вып. 30. № 30 (250). 2011. С. 44-48. – 0,5 п. л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях:

6. Смашникова Т. Б. «Незаконная миграция» и «нелегальная миграция»: использование правовых терминов // Экономика, социология и право. 2010. № 12. С. 134–138. – 0,5 п. л.

7. Смашникова Т. Б. Административно - правовые методы противодействия незаконной миграции // Проблемы развития современного общества [Текст]: материалы Международной научно-практической конференции (11 января 2011 года) / редкол.: Горохов А.А.. (отв. Ред.) [и др.]; Юго-Западный государственный университет. Курск, 2011. С. 138-143. – 0,3 п. л.

8. Смашникова, Т. Б. Административные возможности противодействия незаконной миграции в России / Т. Б. Смашникова // Экономика и право в России и за рубежом. Материалы I Всероссийской научно-практической (заочной) конференции.- МО СВИВТ, 2011. С. 71-75. – 0,2 п. л.

9. Смашникова, Т. Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации / Т. Б. Смашникова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4 (27). С. 234-237. – 0,3 п. л.

10. Смашникова, Т. Б. Депортация и административное выдворение мигрантов с территории Российской Федерации / Т. Б. Смашникова // Инновационное развитие науки и образования: современные тенденции и перспективы. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. - Кокшетау: Кокшетауский университет имени Абая Мырзахметова, 2011г. – Том 3. С. 43-48. – 0,4 п. л.

11. Смашникова, Т. Б. Легализация незаконных мигрантов как мера

противодействия незаконной миграции в Российской Федерации / Т. Б. Смашникова // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения : сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей. Вып. 18. Омск : Омская акад. МВД России. 2011. С. 18-22. – 0,3 п. л.

12. Смашникова, Т. Б. Особенности правового регулирования трудовой миграции в Союзном государстве Российской Федерации и Республики Беларусь / Т. Б. Смашникова // Проблемы и перспективы социально-экономических преобразований в России в условиях курса на инновации. Материалы I Всероссийской научно-практической (заочной) конференции. – М.: Издательско-полиграфический комплекс НИИРРР, 2010. С. 168-174. – 0,3 п. л.

13. Смашникова, Т. Б. Понятия «незаконной» и «нелегальной» миграции в российском и белорусском законодательстве / Т. Б. Смашникова // Актуальные вопросы развития современного общества [Текст]: материалы Международной научно-практической конференции (22 апреля 2011 года) / в 2-х томах, Том 2. редкол.: Горохов А.А. (отв. Ред.); Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2011. С. 152-155. – 0,2 п. л.

14. Смашникова, Т. Б. Правовая основа взаимной трудовой миграции Российской Федерации и Республики Беларусь / Т. Б. Смашникова // Экономика и право в России и за рубежом. Материалы II Всероссийской научно-практической (заочной) конференции. - М.: НИИРРР, 2011. С. 61-66. – 0,3 п. л.

15. Смашникова, Т. Б. Проблемы правового обеспечения миграционных процессов в Союзном государстве Российской Федерации и Республики Беларусь Изд.-полиграф. комплекс // Социально-экономические перспективы развития современного государства и общества. Материалы II Всероссийской научно-практической (заочной) конференции. - М.: НИИРРР, 2011. С. 84-89. – 0,4 п. л.