

ПРИЧИНЫ И ТЕНДЕНЦИИ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Александр Федорако

Высокий уровень миграционных процессов является неотъемлемой чертой современной человеческой цивилизации. Практически все страны мира вовлечены в миграционные процессы. Миллионы людей пересекают границы в целях поиска работы, учебы, отдыха, общения с родственниками, а также спасаясь от различного рода преследований и чрезвычайных ситуаций. Анализ миграционных процессов позволяет сделать вывод о социально-политических условиях в том или ином государстве, развитости экономики, уровне безопасности для проживания в том или ином регионе планеты. Миграционные движения являются ответной реакцией на различия в условиях и уровне жизни, неблагоприятные факторы среды обитания, потребности мировой экономики. С точки зрения развития человечества, миграция является положительным явлением, так как с ее помощью происходит преодоление различий в уровне жизни, удовлетворяются потребности экономики, происходит социокультурный обмен, духовное взаимообогащение.

Однако особенностью современной международной миграции является высокий уровень незаконной миграции. По данным Международной организации по миграции, общее количество мигрантов составляет около 175 млн человек [8, т. 1, с. 3]. Ни в одной стране мира нет прямых методов, с помощью которых можно было бы определить точное количество находящихся у них нелегальных иммигрантов на тот или иной период времени [3, с. 50]. Учитывая, что нелегальные мигранты избегают какого-либо учета (что неизбежно повлекло бы принятие к ним мер принуждения), их численность может быть оценена только с той или иной степенью достоверности. Поэтому активно используются косвенные методы (административных, экспертных оценок, выборочные исследования и др.). По оценке Международной организации труда, нелегальные мигранты составляют от 10 до 15 % общего объема миграционных потоков [10, с. 185]. Высокий уровень незаконной миграции наблюдается как в развитых, так и в отдельных развивающихся странах. По оценке экспертов, в США находится более 5 млн незаконных мигрантов, во Франции и Германии число нелегальных мигрантов превышает 4 млн человек, в России общая численность нелегальных мигрантов — 4–5 млн человек [2, с. 156].

Автор:

Федорако Александр Иванович — старший преподаватель-методист Международного учебного центра подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Рецензенты:

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Бахур Олег Иванович — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

Проблема незаконной миграции исследовалась в работах российских ученых И. В. Ивахнюк [2], В. А. Ионцева [3], а также в работах белорусских исследователей О. И. Бахура, Л. А. Васильевой [1], Л. П. Шахотко [14] и др. Целью данной статьи является рассмотрение незаконной миграции, а также мер, которые предпринимаются государствами, в том числе и Республикой Беларусь, для предотвращения негативных последствий, связанных с неконтролируемыми миграционными потоками.

Незаконная миграция — это миграция, которая происходит в нарушение правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Можно выделить несколько видов незаконной миграции:

- по степени организованности: организованная и неорганизованная;
- по количеству перемещаемых незаконных мигрантов: индивидуальная и групповая;
- по способу въезда в страну: осуществляя путем незаконного пересечения границы по поддельным документам, через неохраняемые границы либо вне пунктов пропуска через государственную границу и легального въезда и невыезда по истечении разрешенного срока пребывания.

Появление незаконной миграции связано с действием выталкивающих факторов в странах происхождения мигрантов (бедность, безработица, кризисы и т. д.) и притягивающих в странах назначения (более высокий уровень оплаты труда, возможности трудоустройства, безопасность и т. д.). Кроме того, существующие рамки и механизмы законной миграции не позволяют решить проблемы дефицита трудовых ресурсов в странах с развитой и растущей экономикой. Во многих странах, куда стремятся попасть мигранты, рынки труда способны поглотить большое число незаконных трудовых мигрантов. Поэтому наличие возможностей трудоустройства и готовность работодателей нанимать незаконных мигрантов — важнейшие факторы, способствующие росту такой миграции. Кроме того, нельзя не учитывать деятельность преступных группировок, занимающихся незаконным ввозом мигрантов и получающих огромные доходы.

Высокий уровень незаконной миграции вызывает обеспокоенность во многих странах мира, так как влечет ряд негативных последствий и угроз для общества и государства. Повышается уровень криминализации общества вследствие наличия среди мигрантов скрывающихся от закона преступников, террористов, быстро развивающихся коррупции и организованной преступности, связанный с незаконным ввозом мигрантов, совершение преступлений мигрантами и в их отношении, роста уровня «сопутствующих» преступлений (торговля людьми, оружием, наркобизнес, терроризм и т. п.). Кроме того, отмечается рост «теневой экономики» и расширение нелегального рынка труда, возникает межнациональная напряженность, появляются новые политические и экономические угрозы для государства.

Незаконный ввоз мигрантов — это организация перемещения людей или содействие их перемещению через границы государств в нарушение установленного законодательством порядка с целью получения финансовой или иной выгоды лицами и структурами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов [5]. Наибольшая угроза исходит не от мигранта, ставшего объектом незаконного ввоза, а от укрепления организованных преступных синдикатов, получения ими сверхприбылей незаконным способом. Незаконный ввоз мигрантов является международным организованным криминальным явлением с высокой прибылью и малым риском. Так, нелегальная переправка из Китая в США морским путем обходится мигрантам в 25–30 тыс. дол. [2, с. 162]. За переправку нелегалов из Афганистана, Вьетнама, Индии и других стран Азии в Европу посредники получают около 4–5 тыс. дол. США (информация из личного опыта работы в подразделениях по гражданству и миграции). Это способствует росту коррупции среди государственных должностных лиц, «отмыванию» огромных сумм денег, что представляет собой угрозу финансово-экономической системе государства, а также нормальному функционированию государственных органов власти. Полученная прибыль может инвестироваться в дальнейшее расширение бизнеса по незаконному ввозу мигрантов и в другие виды преступной деятельности.

Незаконный ввоз мигрантов осуществляется в различных масштабах: небольшими структурами и крупными организациями, которые имеют связи во многих странах и перевозят мигрантов по сложным маршрутам (через несколько стран) с использованием различных видов транспорта и поддельных документов — паспортов, виз, разрешений. Операции по осуществлению незаконного ввоза мигрантов характеризуются высокой степенью конспиративности, гибкости, а также способностью оперативно корректировать маршруты и стратегию в соответствии с изменениями уровня безопасности на основных этапах переброски.

Структуры, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, умело осуществляют обучение и подготовку клиентуры. Мигрантов инструктируют, как одеваться, как отвечать на те или иные вопросы должностных лиц пограничных или миграционных служб, обучают различным способам получения разрешения на пребывание в стране назначения, в том числе с использованием процедур предоставления убежища. Имеются также многочисленные случаи мошенничества, когда, получая доход за организацию незаконного въезда мигрантов в страны назначения, преступные группировки не заботятся о выполнении своих обязательств перед мигрантами [8, т. 3, тема 3.12, с. 17].

Сами мигранты, ставшие объектами незаконного ввоза, не являются преступниками: они несут ответственность за нарушение миграционного законодательства данной страны [9]. Несмотря на то, что мигранты сами выходят на контакт с лицами, осуществляющими их незаконный ввоз в другие страны, и оплачивают осуществление переброски, они зачастую подвергаются опасности и жестокому обращению. Имеются многочисленные данные о гибели и тяжких увечьях мигрантов при осуществлении попытки незаконного въезда наземным или морским транспортом в различные страны — Австралию, США, страны Западной Европы и др. Так, 19 июня 2000 г. в Дувре в кузове грузовика было найдено 58 трупов незаконных мигрантов [14, с. 76].

Меры, направленные на борьбу с незаконной миграцией, представляют собой сочетание эффективного миграционного законодательства, профилактических и правоприменительных мероприятий. Данные меры осуществляются как в отдельных государствах, так и на общемировом уровне. Международно-правовой основой борьбы с незаконной миграцией являются Конвенция против транснациональной организованной преступности и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, море и воздуху [5; 9]. В противодействии незаконной миграции государства ставят две цели: ограничить число незаконных мигрантов и пресечь деятельность преступных структур, занимающихся их незаконным ввозом.

Для противодействия незаконной миграции применяются различные меры, основными из которых являются:

- усиление мер ответственности за организацию незаконного ввоза мигрантов;
- совершенствование работы пограничных служб;
- ограничение случаев незаконного трудоустройства путем осуществления контроля за рынком труда, применения административных, уголовных и гражданско-правовых санкций против работодателей;
- применение санкций к перевозчикам, т. е. транспортным компаниям, которые ввезли нелегального мигранта по суше, воде или воздуху;
- усиление ответственности иностранных граждан за незаконное пребывание в стране;
- контролирование численности лиц с незаконным статусом посредством высылки либо миграционных амнистий;
- более широкое использование каналов законной миграции;
- усиление международного взаимодействия;
- оказание финансово-экономической помощи странам происхождения незаконных мигрантов.

Широкий размах незаконной миграции требует немедленного и профессионального противодействия со стороны правоохранительных органов

как на национальном, так и на международном уровне. Совместные меры намного эффективнее действий отдельных государств.

Проблема незаконной миграции актуальна и для Беларуси. В целях противодействия незаконной миграции в Республике Беларусь проделана значительная законотворческая и правоприменительная работа: сформировано миграционное законодательство, подписано Соглашение о сотрудничестве стран СНГ по борьбе с незаконной миграцией [11], установлена уголовная ответственность за ее организацию [13].

Законодательством Республики Беларусь предусмотрен целый комплекс мер принуждения по противодействию незаконной миграции и по контролю за миграционной ситуацией:

- отказ иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче визы для въезда в Республику Беларусь или во въезде в Республику Беларусь;
- отказ в продлении срока временного пребывания иностранцев в Республике Беларусь;
- отказ в выдаче разрешения на временное проживание;
- отказ в выдаче разрешения на постоянное проживание;
- отказ в выдаче визы для выезда из Республики Беларусь или в выезде из Республики Беларусь;
- аннулирование разрешения на временное проживание;
- аннулирование разрешения на постоянное проживание;
- высылка [7];
- меры общего пресечения и специального пресечения;
- меры административной ответственности [4];
- меры уголовной ответственности [13].

В соответствии со статьей 371¹ Уголовного кодекса Республики Беларусь (УК) «Организация незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» уголовно наказуемыми являются: 1) организация незаконного въезда на территорию Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства; 2) организация незаконного пребывания данных лиц на территории Республики Беларусь; 3) организация их незаконного выезда за пределы Республики Беларусь [13].

Иностранные, воспользовавшиеся услугами организаторов незаконной миграции, привлекаются к административной ответственности за нарушение правил пребывания, а также правил транзитного проезда через территорию Республики Беларусь.

В соответствии с частью 1 статьи 23.55 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) иностранный гражданин или лицо без гражданства, нарушивший правила пребывания в Республике Беларусь, т. е. пребывающий в Республике Беларусь без визы Республики Беларусь, миграционной карты, паспорта или иного документа, его заменяющего, предназначенному для выезда за границу и выданного соответствующим органом государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранного гражданина или лица без гражданства или международной организацией, либо пребыва-

ющей в Республике Беларусь по недействительным документам, нарушивший установленный порядок регистрации либо передвижения и выбора места жительства, уклонившийся от выезда по истечении определенного им срока пребывания, а также нарушивший правила транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь либо порядок занятия трудовой, предпринимательской или иной деятельностью, привлекается к административной ответственности [4].

В соответствии с КоАП депортация — административное взыскание, применяемое в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства за нарушение миграционного законодательства. Депортация может быть применена к иностранному гражданину или лицу без гражданства в качестве дополнительного вида административного взыскания за нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда через Республику Беларусь. Данная мера административной ответственности назначается с учетом характера и вредных последствий совершенного административного правонарушения, обстоятельств его совершения, личности иностранного гражданина и лица без гражданства, совершившего административное правонарушение [4].

В соответствии с белорусским законодательством иностранец также может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, если он не может быть подвергнут депортации. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности [7].

Депортированному либо высланному иностранцу устанавливается срок запрета въезда в Республику Беларусь от одного года до десяти лет. Ранее высланные и депортированные иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь до окончания срока запрета на въезд в республику, привлекаются к уголовной ответственности по статьям 371 и 371² УК [13].

В настоящее время большинство незаконных мигрантов, задержанных в Республике Беларусь, являются гражданами стран Африки и Азии (Афганистан, Вьетнам, Индия, Шри-Ланка Гана, Египет, Ирак, Пакистан, Китай и др.), а Республика Беларусь рассматривается ими в основном как транзитное государство. По данным Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, большинство незаконных мигрантов, задержанных на территории Беларуси, въезжают сначала на вполне законных основаниях либо, пользуясь безвизовым порядком въезда в Российскую Федерацию, затем прибывают в Республику Беларусь ввиду отсутствия пограничного контроля на восточных границах страны [12].

Для переправки мигрантов в страны Евросоюза применяются различные способы въезда и пересечения территории Республики Беларусь:

- формально законный въезд в страну по национальным документам в качестве туристов, на учебу, по деловым, служебным или частным приглашениям; фиктивное поступление на учебу, трудоустройство, а затем выезд в страны Западной Европы;

— незаконное пересечение Государственной границы (вне пунктов пропуска, в тайниках, с использованием поддельных документов и т. д.).

Один из основных способов пересечения границы и незаконного пребывания — использование поддельных и похищенных паспортов, поддельных приглашений на получение белорусской визы, документов на законное пребывание в Республике Беларусь, документов на получение виз стран Шенгенского соглашения, поддельных и похищенных виз стран Шенгенского соглашения.

Имеются оперативные данные о том, что деятельность по незаконному ввозу мигрантов занимаются граждане Египта, Вьетнама, Ливана, Украины, России и других стран. Анализируя правоприменительную деятельность, можно выделить следующие основные каналы незаконной миграции через территорию Беларуси: афганский, индийский, пакистанский, шри-ланкийский, вьетнамский, китайский, арабский, африканский. Многие мигранты пользуются помощью национальных диаспор в странах назначения (Германии, Польше, Франции, Голландии и др.) и транзита нелегальных мигрантов (Российской Федерации, Беларуси, Украине) [12].

По поддельным паспортам незаконные мигранты предпринимают попытки легального выезда из Республики Беларусь в страны ЕС. Особо активно используются средства воздушного сообщения (например, авиарейс Минск—Вена). Переброска нелегалов через территорию республики осуществляется также и автомобильным транспортом группами по 3–7 человек с повышенными мерами конспирации, объездом больших городов и размещением в небольших населенных пунктах. Зачастую у нелегалов организаторами изымаются документы, удостоверяющие личность, что затрудняет проведение работы по идентификации личности в случае задержания, а также депортацию с территории республики.

В Республике Беларусь проводится активная работа по противодействию организованной миграции. В 2009 г. на территории Беларуси органами внутренних дел выявлено 8 организованных групп незаконных мигрантов общей численностью 36 человек (граждане Афганистана, Вьетнама, Ганы, Индии, Камеруна, Шри-Ланки). Оперативные подразделения, профессионально занимающиеся проблемами противодействия организованной незаконной миграции, имеются в Министерстве внутренних дел, Государственном пограничном комитете, Комитете государственной безопасности. Так, по материалам отдела по противодействию незаконной миграции Главного управления по борьбе с организованной преступностью МВД Республики Беларусь, только в 2009 г. возбуждено 10 уголовных дел в отношении лиц, занимающихся организацией незаконной миграции. Среди организаторов незаконной миграции — граждане Египта, Ливана, Индии, Вьетнама и других государств [12]. Активная работа правоохранительных органов и органов государственного управления позволила стабилизировать миграционную ситуацию в республике, вынудила организаторов создавать каналы незаконной миграции в обход территории Республики Беларусь. Для сравнения: в 2002 г. задержано 150 групп незаконных мигрантов общей численностью 2,1 тыс. человек [1, с. 13].

Принимая во внимание, что незаконная миграция иностранных граждан в Республике Беларусь по-прежнему имеет место, основные усилия в дальнейшем следует сосредоточить на:

— совершенствовании законодательства, регламентирующего правовое положение иностранных граждан и определяющего миграционную политику с учетом наработанной практики, опыта других государств, норм международного права: законодательство Республики Беларусь необходимо дополнить определением понятий «незаконная миграция» и «незаконный мигрант», что имеет важное практическое значение; разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок осуществления контроля за пребыванием и проживанием иностранцев в республике; по возможности рассмотреть вопрос о создании отдельного подразделения, осуществляющего миграционный контроль; с учетом демографической ситуации в стране и перспектив развития необходимо проанализировать потребность в мигрантах, разработать и принять новую миграционную программу, расширяющую законную миграцию и стимулирующую въезд в страну иностранных работников, в которых нуждается республика;

— сотрудничество с другими государствами в вопросах борьбы с незаконной миграцией: Республике Беларусь необходимо заключать соглашения о реадмиссии с другими государствами (в первую очередь с Российской Федерацией и Украиной); осуществлять совместный миграционный контроль на российско-белорусской границе; обмениваться информацией с сопредельными странами, проводить совместные оперативно-профилактические мероприятия;

— материально-техническом обеспечении деятельности правоохранительных органов: необходимо создать единую республиканскую информационную базу в сфере миграции (зарегистрированных иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших разрешения на временное и постоянное проживание, получивших отказ в продлении разрешения, разрешения у которых аннулированы, в отношении которых применялись меры принуждения за нарушение миграционного законодательства и т. п.); создать центр по содержанию нелегальных мигрантов;

— координации деятельности правоохранительных органов, в том числе и других государств, в вопросах противодействия незаконной миграции, выявления каналов и организаторов;

— научном и методологическом обеспечении деятельности правоохранительных органов, занимающихся выявлением нелегалов, расследованием уголовных дел в области незаконной миграции: для эффективного противодействия незаконной миграции необходимы оценка масштаба нелегальной миграции, численности иностранцев, находящихся в стране незаконно, разработка конкретных мер противодействия, обучение и повышение квалификации сотрудников.

Только согласованный подход правоохранительных органов и органов государственного управления, тесное взаимодействие компетентных органов страны с международными организациями и соседними странами могут обеспечить положительные результаты в вопросах управления миграцией, в том числе в противодействии незаконной миграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахур, О. И. Незаконная миграция в современной Беларуси: проблемы уголовной ответственности / О. И. Бахур, Л. А. Васильева // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2005. № 1. С. 13–17.
2. Ивахнюк, И. В. Международная трудовая миграция: учеб. пособие / И. В. Ивахнюк. М.: Экон. фак. МГУ; ТЕИС, 2005.
3. Ионцев, В. А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В. А. Ионцев. М.: Диалог-МГУ, 1999.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 21 апр. 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.; одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.; текст по состоянию на 1 нояб. 2009 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2009.
5. Конвенция против транснациональной организованной преступности [Электронный ресурс] // Там же.
6. О Государственной миграционной программе на 2006–2010 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 8 дек. 2005 г., № 1403 [Электронный ресурс] // Там же.
7. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2339-XII [Электронный ресурс] // Там же.
8. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков / МОМ. Женева, 2006.
9. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2009.
10. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения /МОМ, МОТ, ОБСЕ. Вена, 2006.
11. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2009.
12. Текущий архив Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.
13. Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.; одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г.; текст по состоянию на 1 нояб. 2009 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2009.
14. Шахотько, Л. П. Нелегальная миграция: факторы роста и пути решения / Л. П. Шахотько // Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 9 / гл. ред. В. А. Ионцев. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 65–77.

«Причины и тенденции незаконной миграции. Противодействие незаконной миграции» (Александр Федорако)

В статье рассматривается незаконная миграция как сложное взаимообусловленное явление современности, раскрываются причины миграционных перемещений, виды незаконной миграции, а также меры, которые предпринимаются государствами для противодействия незаконной миграции, особенно ее организованным формам.

Рассматриваются также особенности миграционной ситуации в Республике Беларусь, деятельность правоохранительных органов по противодействию незаконной миграции. Предлагаются меры по совершенствованию деятельности по противодействию незаконной миграции в Республике Беларусь.

«Reasons and Tendencies in Illegal Migration. Illegal Migration Counteraction» (Alexander Fedorako)

This article examines illegal migration as a complex independent modern phenomenon, and reveals the reasons for migratory movements, types of illegal migration and also measures which are taken by states to counteract illegal migration, especially, its organized forms.

It also covers the features of migration situation in the Republic of Belarus, the activities of law enforcement agencies to counteract illegal migration. Measures to enhance counteracting illegal migration in the Republic of Belarus are proposed.