

ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Александр Федорако

В статье рассмотрены понятие «незаконная миграция», международное и национальное законодательство в сфере миграции, деятельность органов внутренних дел Республики Беларусь по противодействию незаконной миграции. Проведен анализ понятийного аппарата, положений международных договоров по противодействию незаконной миграции, правоприменительной деятельности. Это позволило предложить меры по совершенствованию правовых и организационных аспектов противодействия незаконной миграции: закрепление в законодательстве Республики Беларусь понятий «незаконная миграция», «незаконный мигрант», усиление международного сотрудничества, в том числе посредством заключения новых договоров о реадмиссии, а также проведение совместных мероприятий по противодействию незаконной миграции.

Ключевые слова: законодательство; незаконная миграция; противодействие; соглашения.

«Legal and Organisational Aspects of Countering Irregular Migration» (Alexander Fedorako)

In the article, the author has examined the concept of «irregular migration», international and national legislation in the field of migration, the activities of the internal affairs authorities of the Republic of Belarus in countering irregular migration. The analysis of the conceptual apparatus, the provisions of international treaties on combating illegal migration, law enforcement activities has been conducted. The author has proposed measures to improve legal and organisational aspects of combating illegal migration: setting out the concepts «irregular migration» and «irregular migrant» in the legislation of the Republic of Belarus, enhancing international cooperation, including initiating new readmission agreements and mutual measures to counter irregular migration.

Keywords: agreements; counteraction; irregular migration; legislation.

Глобальные социальные процессы имеют различные формы проявления. Одной из них является высокий уровень миграции населения (далее — миграция). Миграцию стимулируют различия в уровне жизни развитых и развивающихся государств, потребности мировой экономики, демографические процессы, конфликты, войны, преследования, экологические проблемы и другие факторы, имеющие как объективный, так и субъективный характер. Миграция как сложное социально-правовое явление приводит к различным последствиям: с одной стороны, она способствует социально-экономическому развитию принимающих и отдающих государств, расширению культурных, экономических, научных, образовательных и других отношений, с другой — усиливает социальную напряженность, расовую и национальную вражду, увеличивает риски нанесения ущерба национальным инте-

ресам, распространения заболеваний, активизации деятельности этнических преступных группировок и т. п. Острой проблемой современности является высокий уровень незаконной миграции. Вследствие этого повышается уровень криминализации общества из-за роста коррупции и организованной преступности, связанной с незаконным ввозом мигрантов, расширения «теневое» рынка труда, роста количества преступлений, совершаемых мигрантами и в их отношении, иных видов преступности (торговля людьми, наркобизнес и т. п.).

Интерес к правовому регулированию миграции, противодействию ее незаконным формам заметен и в научной среде. Данные вопросы рассматривались в работах О. И. Бахура, Л. А. Васильевой [1], Н. В. Валюшко-Орса [2], А. Н. Жеребцова [5], Е. В. Масленковой [10], А. В. Степанова [37] и др.

Автор:

Федорако Александр Иванович — кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, e-mail: alex-max1995@yandex.by
Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Адрес: 6, пр. Машерова, Минск, 220005, БЕЛАРУСЬ

Author:

Fedorako Alexander — Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative Activity of Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia, Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus, e-mail: alex-max1995@yandex.by
Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus. Address: 6, Masherov ave., Minsk, 220005, BELARUS

Цель статьи — проанализировать законодательство в сфере миграции, деятельность органов внутренних дел по противодействию незаконной миграции, пути совершенствования правового регулирования и правоприменительной деятельности.

Прежде чем рассмотреть правовой и организационный аспекты противодействия незаконной миграции, необходимо остановиться на таком базовом понятии, как «незаконная миграция». Несмотря на актуальность проблемы незаконной миграции, понятие «незаконная миграция» не нашло широкого отражения в международном праве и законодательстве государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ).

В Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, закреплены термины «незаконный ввоз мигрантов», под которым понимается обеспечение в целях получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды незаконного въезда в какое-либо государство любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории, и «незаконный въезд», когда пересечение границ происходит без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство [25, ст. 3].

В Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции наряду с термином «незаконный ввоз мигрантов» используется также термин «нелегальная миграция» [4, пп. 10, 18, 25].

Согласно Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции, «незаконная миграция» представляет собой перемещение на территорию государства — участника СНГ, пребывание, перемещение с его территории граждан государств — участников СНГ, третьих государств и лиц без гражданства с нарушением законодательства данного государства [9].

В статье 1 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» используется термин «незаконная иммиграция», под которой понимается «въезд в Республику Казахстан и пребывание иностранцев или лиц без гражданства в Республике Казахстан с нарушением законодательства Республики Казахстан, регулирующего порядок въезда и пребывания, а также транзитного проезда по территории Республики Казахстан» [19]. В законодательстве Республики Молдова закреплен термин «незаконное пребывание», под которым понимается «присутствие на территории Республики Молдова иностранца, который не соответствует или более не отвечает условиям въезда, нахождения или пребывания в Республике Молдова» [24, ст. 3]. Согласно статье 1 Закона

Туркменистана «О миграции»: «незаконная миграция — въезд в Туркменистан, пребывание на его территории и выезд из Туркменистана физических лиц в нарушение законодательства Туркменистана» [18].

Несмотря на активное использование, термин «незаконная миграция» в законодательстве Республики Беларусь не закреплен. По нашему мнению, незаконная миграция представляет собой въезд в Республику Беларусь, пребывание (проживание) в Республике Беларусь, транзитный проезд через территорию Республики Беларусь, а также выезд из Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства в нарушение действующего законодательства.

Следует также обратить внимание на разномыслие терминов, используемых на международном и национальном уровне для обозначения людей, которые въезжают в страну или находятся в ней без соответствующего разрешения властей: незаконные мигранты, нелегальные мигранты, недокументированные лица, нерегулярные мигранты, мигранты с незаконным статусом, лица с неурегулированным статусом и др.

Так, на Международной конференции по народонаселению и развитию в 1994 г. было предложено использовать термин «лица без документов». Однако его нельзя считать удачным, так как незаконным может стать мигрант, который въехал с соблюдением всех требований законодательства (например, имея национальный паспорт, въездную визу и т. п.), но не выехал из страны по истечении разрешенного срока пребывания. На Международном симпозиуме по миграции в Бангкоке 1999 г. рекомендован к использованию термин «лицо с неурегулированным статусом» [см.: 6, с. 11]. Этот термин более точно определяет правовое положение данной категории лиц. В последнее время на международном уровне стал рассматриваться термин «нерегулярный мигрант» — лицо, которое вследствие незаконного въезда или истечения срока действия его/ее визы не имеет законного статуса в транзитной или принимающей стране [11, с. 14]. Однако в Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г. используются термины «незаконно ввезенные мигранты» и «нелегальные мигранты» [4, пп. 25, 26].

В соответствии со статьей 1 Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией незаконными мигрантами являются граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством [34].

Для характеристики иностранцев, нарушающих правила въезда и пребывания, в законодательстве Республики Таджикистан и Республики Казахстан используются термины «нелегальные иммигранты» и «незаконный иммигрант» соответственно.

Так, в законодательстве Республики Таджикистан под термином «нелегальные иммигранты» понимаются «иностранцы граждане или лица без гражданства, прибывшие на территорию Республики Таджикистан самостоятельно, без соответствующего разрешения уполномоченного органа или получившие его обманным путем, а также въехавшие на территорию Республики Таджикистан на основе соответствующего разрешения, но не покинувшие ее по истечении срока пребывания» [17, ст. 1].

Согласно статье 1 Закона Республики Казахстан «О миграции населения»: «незаконный иммигрант — иностранец или лицо без гражданства, въехавшие в Республику Казахстан и пребывающие в Республике Казахстан с нарушением законодательства Республики Казахстан, регулирующего порядок въезда и пребывания, а также транзитного проезда по территории Республики Казахстан» [19].

По нашему мнению, наиболее приемлемым является термин «незаконный мигрант», так как нарушение требований законодательства происходит в ходе пространственного перемещения, сущностью данных нарушений является неисполнение требований правовых норм, устанавливающих основания и порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранцев.

Как уже отмечалось, законодательство Республики Беларусь не содержит определения понятий «незаконная миграция» и «незаконный мигрант», что неоправданно ни с теоретической, ни с практической точки зрения. Так, возникает вопрос, считать ли незаконными мигрантами иностранных граждан или лиц без гражданства, которые находятся в стране законно с точки зрения миграционного законодательства, однако занимаются незаконной (нелегальной) трудовой деятельностью. Во избежание возможных проблем правоприменения при определении статуса иностранцев в Республике Беларусь актуальным является вопрос законодательного закрепления данных или подобных определений.

Исходя из изложенного необходимо статью 1 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [22] дополнить следующими терминами и определениями:

«— незаконная миграция — въезд в Республику Беларусь, пребывание (проживание) в Республике Беларусь, транзитный проезд через территорию Республики Беларусь, а также выезд из Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства в нарушение действующего законодательства;

— незаконный мигрант — лицо, нарушившее законодательство Республики Беларусь, определяющее основания и порядок въезда, транзитного проезда, пребывания (проживания) и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства».

Учитывая, что миграционные процессы оказывают влияние на различные стороны общественной жизни отдающих, транзитных и принимающих государств, актуальным вопросом современности является управление миграцией населения. Наиболее эффективным средством управления миграцией выступает правовое регулирование.

Правовую основу международного сотрудничества в противодействии незаконной миграции составляют Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности [8], а также Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху [25]. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности направлена на содействие сотрудничеству государств по противодействию транснациональной организованной преступности. Конвенция стала основой принятия развивающих ее протоколов, в том числе в области миграции и противодействия торговле людьми. В статье 2 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху подчеркивается, что его цель заключается в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним, а также поощрении сотрудничества между государствами-участниками в достижении этой цели. Протокол, определяя понятие «незаконный ввоз мигрантов», обязывает государства-участники признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния (когда они совершаются умышленно и с целью получить выгоду): незаконный ввоз мигрантов; деяния, совершающиеся в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов; изготовление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверения личности; приобретение или предоставление такого документа или владение им; предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем. При этом в качестве обстоятельств, отягчающих преступление, признаются деяния, которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность мигрантов, а также связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением с мигрантами [25, ст. 6]. В соответствии со статьей 11 Протокола государства-участники (без ущерба для международных обязательств в отношении свободного передвижения людей) устанавливают такие меры пограничного контроля, которые могут потребоваться для предупреждения и выявле-

ния незаконного ввоза мигрантов, принимают законодательные или другие надлежащие меры для предупреждения использования транспортных средств, эксплуатируемых коммерческими перевозчиками, при совершении преступления признанного таковым в соответствии со статьей 6 Протокола. Такие меры включают установление для коммерческих перевозчиков обязательства убедиться в том, что все пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство, а также ответственности за нарушение данных обязательств. Кроме того, каждое государство-участник может отказывать во въезде лицам, причастным к совершению преступлений, признанных таковыми в соответствии с Протоколом, или аннулировать их визы.

Государства-участники обязаны принимать меры по обеспечению качества выдаваемых ими документов на въезд/выезд или удостоверений личности, которые в максимальной степени затрудняли бы их неправомерное использование или подделку, а также обмениваться информацией по таким вопросам, как: а) пункты отправления и назначения, а также маршруты, перевозчики и транспортные средства, которые, как это известно или подозревается, используются какой-либо организованной преступной группой, участвующей в совершении деяний, указанных в статье 6 Протокола; б) данные об организациях или организованных преступных группах, которые, как это известно или подозревается, участвуют в совершении деяний, указанных в статье 6 Протокола, и методы, которые они используют; в) отличительные признаки подлинности и надлежащая форма документов на въезд/выезд, выдаваемых государством-участником, и сведения о похищенных бланках документов на въезд/выезд или удостоверений личности или их последующем неправомерном использовании; г) средства и методы сокрытия и транспортировки людей, противозаконное изменение, воспроизведение или приобретение или неправомерное использование документов на въезд/выезд или удостоверений личности, применяемые при совершении деяний, указанных в статье 6 Протокола, и способы их выявления; д) законодательный опыт, а также практика и меры, направленные на предупреждение деяний, указанных в статье 6 Протокола, и борьбу с ними; е) научно-техническая информация, полезная для деятельности правоохранительных органов в целях расширения их возможностей по предупреждению, выявлению и расследованию деяний, указанных в статье 6 Протокола, и уголовному преследованию причастных к ним лиц.

Подписание данного Протокола способствовало унификации подходов государств-участников в противодействии незаконной миграции, приведению норм административного

и уголовного законодательства в соответствие с нормами международного права. Так, в Республике Беларусь в 2003 г. была установлена уголовная ответственность для организаторов незаконной миграции, а также иностранцев, ранее депортированных либо высланных, незаконно пересекающих Государственную границу Республики Беларусь либо пребывающих на ее территории до окончания срока запрета на въезд в страну.

Развивая и конкретизируя положения универсальных международных соглашений, учитывая актуальность тех или иных миграционных процессов, в различных регионах мира по вопросам миграции, убежища и гражданства заключают международные соглашения регионального уровня. Это соглашения в рамках Совета Европы, ОБСЕ, Европейского союза, соглашения государств — участников СНГ и др.

В рамках СНГ сформирован комплекс нормативных правовых актов по противодействию незаконной миграции.

Согласно статье 4 Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, стороны осуществляют взаимодействие в области борьбы с незаконной миграцией по следующим основным направлениям: миграционный контроль; учет граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан сторон, незаконно пересекающих границы государств, незаконно пребывающих на территориях сторон, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию одной из сторон; выработка механизма по депортации незаконных мигрантов; гармонизация национального законодательства сторон в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; обмен информацией о незаконной миграции; подготовка и повышение квалификации сотрудников соответствующих органов сторон, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией. В соответствии со статьей 5 данного Соглашения в том случае, если незаконные мигранты прибыли на территорию одной стороны с территории другой стороны, они, при наличии соответствующих доказательств об этом, подлежат передаче последней. При этом передача незаконных мигрантов осуществляется в соответствии с отдельными договоренностями сторон в этой области [34].

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств осуществляются: согласование общих подходов и принципов в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции; выявление и учет нелегальных трудящихся-мигрантов; выявление и пресечение каналов и структур, организующих или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции; мониторинг объемов нелегальной трудовой миграции; разработка и

совершенствование механизма высылки (выдворения, депортации) нелегальных трудящихся-мигрантов; выработка согласованных мер, ограничивающих въезд в целях осуществления трудовой деятельности на территории государств сторон ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц; реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации в сфере трудовой миграции [35].

Согласно статье 8 Устава Организации Договора о коллективной безопасности, «государства-члены координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов» [39].

Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции определяет цели, задачи, основные направления и формы сотрудничества [9]. Так, цель сотрудничества — активизация взаимодействия государств — участников СНГ в регулировании миграционных процессов и принятии необходимых согласованных мер по противодействию незаконной миграции. При этом задачами сотрудничества являются обеспечение национальной безопасности государств — участников СНГ; выработка и реализация согласованной политики и совместных мер по противодействию незаконной миграции; противодействие вовлечению мигрантов в преступную деятельность, в том числе в международные террористические и экстремистские организации; развитие сотрудничества с компетентными органами третьих государств и международными организациями в целях совместного противодействия незаконной миграции и торговле людьми; гармонизация национального законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия незаконной миграции и унификация терминологии. Решение задач сотрудничества достигается посредством установления таких мер пограничного и миграционного контроля, которые могут потребоваться для предупреждения и пресечения незаконной миграции; создания на территориях государств — участников СНГ сети специализированных учреждений временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства на период определения их правового положения, а также подлежащих административному выдворению или депортации; активизации договорного процесса между государствами — участниками СНГ и заключения соответствующих двусторонних и многосторонних международных договоров о противодействии незаконной миграции и о реадмиссии; совершенствования аналитической и научно-исследовательской

деятельности по изучению миграционной обстановки в государствах — участниках СНГ для реального прогнозирования и регулирования миграционных потоков и выработки предложений, необходимых для осуществления контроля миграционной ситуации; обеспечения эффективного механизма контроля и надзора за соблюдением национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции; осуществления мониторинга, прогнозирования и выявления каналов незаконной миграции из третьих государств.

Сотрудничество в сфере противодействия незаконной миграции предполагает совершенствование договорно-правовой базы, разработку и реализацию совместных программ и планов, изучение и обобщение международного опыта, осуществление согласованных мер для выполнения положений универсальных международных договоров, изучение и оценку эффективности совместных усилий государств — участников СНГ, внедрение положительного опыта в практику их деятельности, совершенствование действующего пограничного и миграционного контроля на государственных границах государств — участников СНГ, расширение института представительства полномочных органов Содружества в государствах — участниках СНГ, приведение процедуры определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствие с международными стандартами.

Решением Совета глав правительств СНГ от 16 апреля 2004 г. создана Совместная комиссия государств — участников Соглашения о сотрудничестве — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией [27]. Основными задачами комиссии являются развитие сотрудничества государств — участников Соглашения о сотрудничестве — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, подготовка рекомендаций по разработке международных договоров в сфере противодействия незаконной миграции, содействие информационному обмену в области противодействия незаконной миграции, ряд иных задач.

Решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 г. образован Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ [26]. Совет является органом отраслевого сотрудничества СНГ и предназначен для обеспечения координации взаимодействия и решения вопросов в области миграционной политики. В состав Совета входят руководители миграционных органов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, а также представители Исполнительного комитета СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (с правом совещательного голоса). Совет осу-

ществляет свою деятельность во взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ и Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ. Одной из многочисленных функций Совета в сфере миграционной политики является разработка с уполномоченными органами государств — участников СНГ согласованных предложений по проведению мероприятий по противодействию незаконной миграции.

Правовой основой сотрудничества в регулировании миграции и противодействии ее незаконным формам являются также двусторонние договоры. Среди двусторонних международных договоров особое значение имеют соглашения о реадмиссии, определяющие механизмы противодействия незаконной миграции. Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории одной из договаривающихся сторон. Договоры о реадмиссии предусматривают создание технических возможностей для управления процедурой и операциями по перемещению незаконных мигрантов, а также установление правил возмещения затрат, защиты персональных данных мигрантов и соблюдения прочих международных прав и обязательств. Республикой Беларусь заключены соглашения о реадмиссии с Грузией [28], Казахстаном [29], Россией [30], Турцией [31], Евросоюзом [32] и Украиной [33].

Учитывая, что основной целью транзита незаконных мигрантов через территорию Республики Беларусь являются страны Европейского союза, а также принимая во внимание положения пункта 3 статьи 23 Соглашения [32] об отсрочке на два года исполнения обязательств по реадмиссии граждан третьих стран, с которыми Республика Беларусь не заключила двусторонние соглашения о реадмиссии, считаем необходимым активизировать работу по заключению соглашений о реадмиссии с государствами исхода незаконных мигрантов.

На национальном уровне в целях противодействия незаконной миграции проделана значительная законодательная и правоприменительная работа. В Республике Беларусь сформировано миграционное законодательство, определяющее основания и порядок въезда (выезда), транзитного проезда, пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства, установлены меры принуждения за его нарушение: Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [7], Уголовный кодекс Республики Беларусь [38], законы «О внешней трудовой миграции» [16], «О правовом положении иностранных граждан и лиц без граж-

данства в Республике Беларусь [22], «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» [23], постановление Совета Министров «Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь» [12], «Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь» [13], «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [14], «Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь» [15].

В целях эффективного управления миграцией, предупреждения, выявления и пресечения незаконной миграции в Республике Беларусь в 2003 г. была создана централизованная система управления миграцией. В центре данной системы находятся Министерство внутренних дел Республики Беларусь (далее — МВД) и его структурные подразделения. Несмотря на то, что в настоящее время в административно-правовом регулировании миграционных процессов принимают участие различные органы исполнительной власти Республики Беларусь, именно органы внутренних дел имеют самые широкие полномочия и выполняют большинство функций в данной сфере. В соответствии с пунктом 8.6 главы 2 Положения о МВД Республики Беларусь одной из основных задач МВД является проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере гражданства, миграции и регистра населения [20].

Основным структурным подразделением МВД с правами юридического лица, уполномоченным осуществлять функции в сфере гражданства и миграции, является Департамент по гражданству и миграции (далее — ДГиМ). ДГиМ возглавляет и руководит системой подразделений по гражданству и миграции, имеющих во всех административно-территориальных единицах республики. Согласно положению ДГиМ непосредственно и через подчиненные подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел (далее — ОВД) выполняет не только отдельные функции в сфере миграции и гражданства, но и как специализированное структурное подразделение МВД Республики Беларусь разрабатывает и осуществляет меры, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции, осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции [21].

В соответствии со статьей 62 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства

в Республике Беларусь» в целях противодействия незаконной миграции ОВД во взаимодействии с органами государственной безопасности, органами пограничной службы, таможенными органами, Министерством иностранных дел, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Беларусь осуществляется миграционный контроль [22].

Основными целями противодействия незаконной миграции являются минимизация числа незаконных мигрантов, выявление и перекрытие каналов незаконной миграции, а также принятие мер принуждения к организаторам незаконного ввоза мигрантов. В противодействии незаконной миграции участвуют сотрудники различных служб и подразделений ОВД: подразделений по гражданству и миграции, милиции общественной безопасности и криминальной милиции. Мероприятия по противодействию незаконной миграции осуществляются как в процессе повседневной деятельности служб и подразделений ОВД, так и при проведении специальных комплексных мероприятий «Нелегал». Деятельность по противодействию незаконной миграции осуществляется как гласными, так и негласными методами.

Работа по противодействию незаконной миграции начинается с ежедневного получения и анализа информации об иностранцах, незаконно пребывающих в Республике Беларусь, об организаторах и каналах незаконной миграции. Источниками этой информации являются как сотрудники ОВД, так и граждане, администрация и работники организаций, предприятий, учреждений, рынков и т. п. Основными гласными методами работы по противодействию незаконной миграции являются: регулярное проведение рейдов по проверке мест возможного пребывания иностранцев: рынков, гостиниц, общежитий, вокзалов; проверка организаций и предприятий, где иностранцы обучаются, работают, получают медицинскую и иную помощь; проверка квартир, сдающихся внаем; ведение соответствующего учета иностранцев в ОВД и ежедневное использование данных учета в целях выявления лиц, проживающих по недействительным документам и разрешениям; контроль за убытием иностранцев по окончании разрешенного срока пребывания; оперативное реагирование на информацию о незаконном пребывании иностранцев и их противоправной деятельности; постоянный контроль за въездом, пребыванием и передвижением иностранцев; проведение разъяснительной работы с принимающими иностранцев физическими и юридическими лицами, а также с представителями диаспор. Путем проведения специальных мероприятий выявляются каналы переправки незаконных мигрантов и лица, организующие незаконную миграцию. При

возникновении необходимости выявления нарушений законодательства иностранцами на территории города, района (области) в ГУВД Мингорисполкома, УВД облисполкомов создаются временные совместные оперативные и мобильные группы, в состав которых входят сотрудники подразделений по гражданству и миграции и иных подразделений ОВД.

МВД разработан алгоритм действий сотрудников ОВД при выявлении на территории Республики Беларусь групп незаконных мигрантов, незаконно въехавших в Республику Беларусь, пребывающих на территории Республики Беларусь, следующих транзитом через территорию Республики Беларусь или выезжающих из Республики Беларусь.

Активная работа правоохранительных органов позволила стабилизировать миграционную ситуацию в республике, вынудила организаторов незаконной миграции создавать каналы незаконной миграции в обход территории Республики Беларусь. Для сравнения: в 2002 г. было задержано 150 групп незаконных мигрантов общей численностью 2,1 тыс. человек, а в 2019 г. ОВД выявлено 18 организованных групп общей численностью 53 человека. Раскрыто 246 преступлений, связанных с нарушением иностранцами срока запрета въезда в Республику Беларусь, 48 — с организацией незаконной миграции и 15 — с незаконным пересечением Государственной границы Республики Беларусь, по которым предварительное расследование окончено в 2019 г. [36].

Одними из актуальных приоритетных направлений миграционной политики Республики Беларусь являются совершенствование механизмов миграционного контроля, предупреждения и пресечения незаконной миграции, а также развитие международного сотрудничества в сфере миграционной политики с учетом вовлеченности Республики Беларусь в интеграционные объединения: Союзное государство, СНГ, ОДКБ, ЕАЭС. Для осуществления более эффективного миграционного контроля, противодействия незаконной миграции МВД установлены контакты с правоохранительными органами соседних государств и государств СНГ.

В рамках СНГ (ОДКБ) проводятся совместные мероприятия по противодействию незаконной миграции, происходит обмен информацией о каналах и организаторах незаконной миграции, об иностранцах, включенных в Список лиц, въезд которых в государства — участники Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, обмен оперативной информацией о фактах въезда в государства — участники СНГ и выезда за рубеж лидеров и участников организованных преступных групп, связанных с незаконной миграцией, о коммерческих, общественных и иных

организациях и структурах, причастных к организации незаконной миграции.

Анализ правового и организационного аспектов противодействия незаконной миграции позволяет сделать следующие выводы:

1) законодательство Республики Беларусь нуждается в совершенствовании в части закрепления понятий «незаконная миграция», «незаконный мигрант», что будет способство-

вать однозначному их пониманию и единообразному применению на практике;

2) эффективное противодействие незаконной миграции возможно посредством тесного международного сотрудничества, в том числе посредством заключения договоров о реадмиссии, а также проведения совместных мероприятий по противодействию незаконной миграции.

Список использованных источников

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. Валюшко-Орса, Н. В. Юридическая ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Республике Беларусь / Н. В. Валюшко-Орса // Законность и правопорядок: правовой науч.-практ. журн. — 2017. — № 3 (43). — С. 34–39.
3. Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 апр. 2009 г. № 461 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
4. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции: [закл. в г. Марракеше 11 дек. 2018 г.] [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://undocs.org/ru/A/CONF.231/3>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
5. Жеребцов, А. Н. Административно-правовой статус незаконных мигрантов в Российской Федерации нуждается в законодательном закреплении / А. Н. Жеребцов // Общество и право. — 2009. — № 2. — С. 81–86.
6. За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике: докл. VI на 92-й сессии Междунар. конф. труда. — Женева: Междунар. бюро труда, 2004. — 214 с.
7. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апр. 2003 г. № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст по сост. на 1 сент. 2020 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
8. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: [закл. в г. Нью-Йорке 15 нояб. 2000 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2020.
9. Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сент. 2004 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/page/428>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
10. Масленкова, Е. В. Некоторые проблемы нелегальной миграции в Республике Беларусь (экспертный опрос) / Е. В. Масленкова // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 2. — С. 95–99.
11. Миграция, вынужденная миграция и безгражданство: пособие по вопросам беженцев / А. В. Селиванов [и др.]. — Минск: Четыре четверти, 2020. — 200 с.
12. Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
13. Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 3 февр. 2006 г. № 144 [Электронный ресурс] // Там же.
14. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 20 янв. 2006 г. № 73 [Электронный ресурс] // Там же.
15. Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 янв. 2006 г. № 63 [Электронный ресурс] // Там же.
16. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 225-З // Там же.
17. О миграции: Закон Респ. Таджикистан от 11 дек. 1999 г. № 881 [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. — Режим доступа: <http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=65&language=ru>. — Дата доступа: 21.09.2020.
18. О миграции: Закон Туркменистана от 31 марта 2012 г. 290-IV [Электронный ресурс] // Министерство адалат Туркменистана. — Режим доступа: <<http://minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/215>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
19. О миграции населения: Закон Респ. Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Казахстан. — Режим доступа: <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298>. — Дата доступа: 21.09.2020.
20. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел: Указ Президента Респ. Беларусь от 4 дек. 2007 г. № 611 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
21. О некоторых вопросах органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 [Электронный ресурс] // Там же.
22. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 105-З [Электронный ресурс] // Там же.
23. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З [Электронный ресурс] // Там же.
24. О режиме иностранцев в Республике Молдова: Закон Респ. Молдова от 16 июля 2010 г. № 200 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31897>. — Дата доступа: 21.09.2020.

25. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности: [закл. в г. Нью-Йорке 15 нояб. 2000 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2020.
26. Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ от 5 окт. 2007 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/page/13814>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
27. Совместная комиссия государств — участников Соглашения о сотрудничестве — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. [Электронный ресурс] // Интернет-портал СНГ. — Режим доступа: <<https://e-cis.info/cooperation/3148/77498/>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
28. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Грузии о реадмиссии: [закл. в г. Тбилиси 23 апр. 2016 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
29. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии: [закл. в г. Астане 4 окт. 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
30. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о реадмиссии: [закл. в г. Минске 15 нояб. 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
31. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии: [закл. в г. Минске 29 марта 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
32. Соглашение между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии лиц, пребывающих без разрешения: [закл. в г. Брюсселе 8 янв. 2020 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
33. Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной о реадмиссии: [закл. в г. Гомеле 26 окт. 2018 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
34. Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией: [закл. в г. Москве 6 марта 1998 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2020.
35. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 нояб. 2010 г. [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. — Режим доступа: <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/fnpro/migration/tm/Pages/sog12.aspx>>. — Дата доступа: 21.09.2020.
36. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь за 2019 год // Архив Департамента по гражданству и миграции М-ва внутр. дел Респ. Беларусь.
37. Степанов, А. В. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направления противодействия / А. В. Степанов [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2020.
38. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.; одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст по сост. на 1 сент. 2020 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
39. Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 окт. 2002 г. [Электронный ресурс] // Организация Договора о коллективной безопасности. — Режим доступа: <https://odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti/>. — Дата доступа: 21.09.2020.

Статья поступила в редакцию в сентябре 2020 г.