

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО МИГРАЦИИ В БЕЛАРУСИ

Александр Капировский

Проблемы миграции, возникающие сегодня в связи с движением населения, мигрантов, перемещенных лиц, не нуждаются в представлении. Люди мигрируют добровольно или вынужденно вследствие различных, часто накладывающихся друг на друга причин: в поисках рабочих мест или в результате политической, экономической или социальной нестабильности в их родных странах; убегают от войн, политических, этнических или религиозных конфликтов; спасаются от нарушений прав человека, преследований, дискриминации, от стихийных бедствий. Нужда, низкий уровень экономического развития и малые заработки во многих странах востока и юга сделали западные страны центрами устремлений миграционных потоков. К этому добавились доступные транспорт, информация, система оказания помощи. Принятые в последние десятилетия меры по контролю миграции снизили поток эмигрантов в Европу, но не смогли его остановить, миграционное давление не ослабло, как не ослабла и потребность многих стран в услугах рабочих-мигрантов. Особую озабоченность государств вызывают растущие масштабы нелегальной миграции [1]. Принявшее широкие масштабы стремление мигрировать нелегально может быть ослаблено только при помощи долгосрочных действий, при эффективном сотрудничестве заинтересованных стран. Вне зависимости от строгости пограничного контроля "нелегальные миграционные потоки будут с трудом поддаваться контролю, пока существуют глубинные причины миграции в направлении юг — север" [1—3]. Хотя причины миграции не новы, новыми могут оказаться проблемы и возможности, и, следовательно, новыми должны быть пути их решения.

Международная организация по миграции (МОМ) была основана в 1951 г. как Межправительственный комитет по европейской миграции для организации обеспечения миграционной помощи с тем, чтобы гарантировать управляемость миграционных потоков и облегчать устройство мигрантов и их интеграцию в общество. В настоящее время МОМ объединяет более 100 государств-членов и около 30 государств-наблюдателей. Штаб-квартира МОМ находится в Женеве (Швейцария). Деятельность МОМ включает помощь в организации регулярной и гуманитарной миграции, технического сотрудничества, добровольного возвращения людей, которым отказано в убежище, сбора и распространения миграционной информации, в предоставлении экспертных услуг и обучения.

Устав МОМ. В преамбуле пересмотренного Устава МОМ, принятого в 1989 г. [4], указывается, что содействие миграции на международном уровне, как правило, требует "обеспечения упорядоченного передвижения миграционных потоков по всему миру и облегчения... расселения и... интеграции" [4, 5]. Подобное содействие может потребоваться для временной миграции, миграции с последующим возвращением и межрегиональной миграции. (В понятие международной миграции могут быть включены беженцы, перемещенные лица, а также другие лица, которые были вы-

нуждены покинуть места своего проживания, спасаясь от преследований. Такие лица подмандатны другой международной организации — Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев.) Устав МОМ устанавливает перечень ключевых организационных и поддерживающих развитие принципов: взаимосвязь между миграцией и экономическими, социальными и культурными условиями в развивающихся странах, тесное сотрудничество и координация по вопросам, касающимся миграции, между государствами, МОМ, правительственными и общественными организациями. В Уставе МОМ подчеркнуты принципы свободного передвижения лиц, добровольности миграции, а также обязанности сохранения внутреннего достоинства и самоуважения самих мигрантов.

Сферы деятельности МОМ. В первые годы функционирования МОМ основными проблемами считались проблема перемещенных лиц в Европе, будущие миграционные потоки, а также упорядоченная миграция различных национальных групп, желающих эмигрировать из-за перенаселенности в Европе. К приоритетным направлениям деятельности относились транспортная проблема и облегчение передвижения с континента на континент [6]. В настоящее время задачи и функции МОМ значительно расширились, в их число входят:

— осуществление *программ по переселению*, прежде всего из "горячих точек" и кризисных регионов планеты (за годы своего существования МОМ оказала помощь 11 млн мигрантов);

— содействие при добровольном *возвращении на родину* (тем, кому отказано в убежище, жертвам торговли людьми, мигрантам, оказавшимся в затруднительном положении, без средств к существованию, некоторым категориям трудовых мигрантов, квалифицированным специалистам из развивающихся стран);

— проведение *медицинских программ* (медицинское обследование предполагаемых мигрантов, иммунизация, консультации по вопросам ВИЧ, медицинская помощь уязвимым группам населения в постконфликтных районах, медицинская эвакуация из военных зон, медицинское сопровождение);

— *техническое сотрудничество* по вопросам миграции, направленное на усиление потенциала правительств;

— борьба с *торговлей людьми* (защита жертв, медицинская и юридическая помощь, возвращение и реинтеграция, распространение информации, техническое содействие государственным и другим организациям по борьбе с торговлей людьми, проведение семинаров и других мероприятий).

Кроме того, МОМ осуществляет деятельность, связанную с *информационным обеспечением* миграции [7—10].

Деятельность МОМ в Восточной Европе включает четыре приоритетных направления, которые должны успешно осуществляться по мере получения средств:

— техническая помощь государствам в целях развития способности управления всеми аспектами миграции, включая чрезвычайные ситуации;

— информационная деятельность по сбору данных о потенциальных миграционных потоках и предоставлению информации потенциальным мигрантам [13];

— организованное перемещение нуждающихся в этом лиц;

— реинтеграция мигрантов, возвращающихся на родину.

Осуществляются программы технического сотрудничества в области миграции, имеющие целью повышение квалификации государственных служащих, местных властей по формулированию и претворению в жизнь миграционной политики, а также координацию усилий различных органов, участвующих в работе с потоками мигрантов.

Главные направления деятельности МОМ в СНГ — меры в контексте Конференции СНГ, состоявшейся в Женеве в 1996 г. Важным результатом этой Конференции стало принятие Программы действий, в которой были согласованы и определены меры по улучшению контроля за системами управления миграционными потоками по всему СНГ. МОМ, наряду с УВКБ ООН и ОБСЕ, представляет международное сообщество в работе с правительствами СНГ с целью реализации мер, содержащихся в Программе действий. Главные задачи МОМ изложены в основном разделе Программы действий, в котором определяются разработка национальных мер, политики, законодательства, создание национальных миграционных структур, а также задачи по улучшению контроля нелегальной миграции. Все представительства МОМ руководствуются Программой по укреплению возможностей и управлению миграцией. Программа управления миграцией обеспечивает создание единой основы для выработки подходов к решению миграционных вопросов. Она является общей основой, но при ее детализации учитываются специфические потребности и особенности конкретной страны СНГ. Программы всех стран имеют своей целью предоставление технического содействия, помощи и поддержки правительствам для основания и создания объединенных, или, по крайней мере, согласованных национальных систем управления миграцией.

Представительство МОМ в Республике Беларусь начало свою работу в декабре 1996 г. Республика Беларусь участвует в работе МОМ в качестве наблюдателя с ноября 1994 г.

Представительство МОМ в Беларуси, в меру своих возможностей, оказывает содействие усилиям правительства по решению миграционных проблем. В частности, Представительством осуществлен ряд программ и проектов, направленных на снижение объема нелегальной миграции.

В 1996—1997 гг. проведен ряд семинаров по трудовой и нелегальной миграции, а также оказано *техническое содействие* Государственному комитету пограничных войск (ГКПВ) и Государственной миграционной службе (ГМС, ныне Департамент по миграции при Министерстве труда и социальной защиты), в основном, для создания информационных сетей и электронного обмена данными.

В 1997—1998 гг. оказана *помощь в добровольном возвращении на родину* нелегальных мигрантов, пребывающих на территории Беларуси в сложном положении, без жилья и средств к существованию, а также сту-

дентов из развивающихся стран, окончивших республиканские высшие учебные заведения по контрактам бывшего СССР.

В 1999—2001 гг. реализован проект *"Иммиграционный контроль в Республике Беларусь и Украине: управление совместной границей"*. В этом проекте, возможно, в наиболее полной мере воплотился системный подход решения миграционных проблем посредством совместного управления границей [15]. Так как по своему определению нелегальная миграция носит транснациональный характер, очень важны сотрудничество и координация действий сопредельных государств, что умножает результативность односторонних национальных мер и усилий. Поэтому внимание Представительства МОМ сосредоточено на работе с сопредельными государствами с целью повышения эффективности посредством совместного пограничного контроля.

Проект осуществлялся на напряженном участке белорусско-украинской границы между Гомелем и Черниговом, где проходит железная дорога и автомагистраль и где отмечалось наибольшее количество нарушений границы и наибольшее количество задержанных нелегальных мигрантов. Был создан объединенный белорусско-украинский координационный центр, соединивший пункты пропуска и погранзаставы, в котором постоянно находятся офицеры погранвойск Беларуси и Украины. Непосредственно здесь разработан целый комплекс документов и инструкций и осуществляется оперативная, быстрая координация и отработка совместного реагирования на обстановку; создана система обмена информацией; обеспечен кратчайший доступ к информации и возможность быстрого реагирования для оперативного состава и командования обеих стран.

В рамках проекта была создана система радиосвязи между подразделениями погранвойск (посредством стационарных, автомобильных и переносных радиостанций "Моторола"), развернута объединенная система мониторинга и наблюдения за так называемым "зеленым" сектором границы (основанная на действии высокочувствительных сейсмических датчиков и инфракрасных камер с ретрансляторами, сигнализирующих о несанкционированном доступе и распознающих направление движения и движущийся объект — человека, автомобиль, животное), погранотряду и УВД Гомельской области предоставлена компьютерная и иная оргтехника для создания баз данных и оперативного обмена информацией [12].

Проект "принес вполне удовлетворительные результаты, привлек широкое международное внимание и доказал свою применимость для многих других стран, которые приступают к созданию похожих систем и моделей. Это очень значительное и конкретное достижение" [16]. Проект привлек также внимание органов власти не только в этом регионе, но и за его пределами — в СНГ, Средней Азии и на Балканах, где, на основе белорусско-украинской модели, которую представители этих регионов наблюдали и изучали, приступили к разработке схожих проектов (на участках границы между Харьковом и Белгородом, между Украиной и Молдовой, между среднеазиатскими государствами). "Эти проекты окажут влияние на общую динамику развития нелегальной миграции" [16]. Реализация этого проекта — один из удачных примеров того, как МОМ видит и как подходит к вопросам взаимодействия между странами и международными организациями.

С октября 2002 г. Представительство МОМ реализует проект "*Борьба с торговлей женщинами в Республике Беларусь*", который осуществляется в тесном сотрудничестве с МВД Республики Беларусь и Программой развития ООН, при финансовой поддержке Шведского управления международного развития и сотрудничества и Госдепартамента США.

Актуальность проблемы торговли людьми как компонента транснациональной организованной преступности очевидна. Торговля людьми за последние годы выросла в острую проблему современного мира [17, 18]. Всего 10 лет назад термин "торговля людьми" крайне редко использовался при обсуждении миграционной политики. Сегодня же более 140 стран, являющихся членами и наблюдателями МОМ, считают борьбу с торговлей людьми одной из своих приоритетных задач в области миграции. (Можно отметить, что проблема торговли женщинами исторически не нова — она была актуальной еще 100 лет тому назад [19, 20].)

В сентябре 2002 г. на Брюссельской конференции торговля людьми была определена как *преступная деятельность, ставшая составной частью транснациональной организованной преступности, которая получает огромные незаконные прибыли, зачастую отмываемые и вкладываемые в законные рынки, с минимальным риском судебного преследования и конфискации имущества*.

Доходы, получаемые от торговли людьми, чрезвычайно высоки. По оценкам Центра ООН по предотвращению международной преступности, оборот денежных средств в сфере торговли людьми ежегодно составляет около 8 млрд дол. США, что сопоставимо с доходами от торговли наркотиками. При этом риск судебного преследования и конфискации имущества минимален. Поэтому преступные организации, занимающиеся оружием и наркотиками, теперь все чаще переключаются на торговлю людьми.

Стремительный рост данного вида преступности представляет собой угрозу национальной безопасности по следующим причинам.

Во-первых, оказывается негативное воздействие на демографическую ситуацию в стране и здоровье нации, что в свою очередь отражается на экономике (в среднем медицинская помощь одной пострадавшей обходится в 200 дол. США, а речь идет о десятках тысяч женщин. Также следует отметить, что в 1996—2002 гг. был зарегистрирован 1300%-й рост числа ВИЧ-инфицированных в странах Центральной и Восточной Европы).

Во-вторых, многоуровневая природа данного явления создает многочисленные возможности для процветания коррупции. Огромные финансовые средства, вращающиеся в этой сфере, способны полностью подорвать усилия правоохранительных органов, направленные на борьбу с данным явлением, ставя, таким образом, под угрозу всю систему уголовного судопроизводства и подрывая доверие общественности к системе юстиции.

И наконец, огромные доходы, получаемые от торговли людьми, могут привести к созданию новых изощренных способов отмывания денег как внутри страны, так и за рубежом, что в свою очередь может вызвать экономическую нестабильность и повлиять на возможный приток инвестиций в страну.

На сегодняшний день Беларусь оказалась среди стран, из которых вывозят людей с целью принудитель-

ного труда (в основном, сексуальной эксплуатации) в страны Западной Европы, Ближнего Востока и даже в Россию. Количество таких пострадавших постоянно растет, а само явление торговли людьми начинает принимать угрожающие масштабы. (В 2003 г. органами МВД выявлено 141 преступление с вывозом потерпевших за пределы государства, установлено 250 жертв торговли людьми, в том числе 47 несовершеннолетних; пресечена деятельность 1 преступной организации и 17 организованных преступных групп).

Представительством МОМ в Республике Беларусь успешно реализуется *проект по борьбе с торговлей женщинами*. Результаты сотрудничества МОМ с правоохранительными органами Беларуси и опыт соседних стран свидетельствуют о том, что для того, чтобы повысить эффективность мер по борьбе с торговлей людьми, необходимо обратить внимание на следующие проблемы.

Во-первых, потенциальные мигранты должны располагать сведениями об угрозах, связанных с торговлей людьми. В достаточно короткий промежуток времени информационные кампании в странах происхождения могут дать ощутимые результаты в области предотвращения эксплуатации трафикерами ограниченной осведомленности населения о проблеме. МОМ уже приступила к воплощению в жизнь такой информационной программы в Беларуси. Проведена республиканская информационная кампания с целью информирования граждан Республики Беларусь о явлении торговли людьми и его последствиях. В рамках кампании напечатаны буклеты, брошюры, постеры, выставлены бигборды с имиджем информационной кампании и телефоном горячей линии во всех областных городах, создан сайт stop-trafficking.by. Выпущены 3 видеоролика и радиоролика, которые демонстрировались на радио и телевидении. Был проведен ряд семинаров для общественных объединений и представителей государственных органов управления. Создана сеть общественных объединений (14 организаций), которые работают по вопросам предотвращения торговли людьми и оказания реинтеграционной помощи пострадавшим. Ими в 2003 г. было проведено 450 лекций для аудитории общей численностью около 14 тыс. человек. Подготовлен ряд учебников и пособий по проблеме торговли людьми для правоохранительных органов и представителей образовательных учреждений.

Во-вторых, необходимо повысить эффективность уголовного преследования и наказания торговцев людьми. Для этого следует прежде всего увеличить потенциал, возможности правоохранительных органов быстро получать, оценивать и обмениваться информацией на межведомственном уровне, а также создать системы обмена информацией между странами происхождения, транзита и назначения.

В целях содействия усилению уголовного преследования торговцев людьми Представительство МОМ осуществляет *развитие международного сотрудничества* (семинары, конференции, рабочие встречи). Оказана организационная и финансовая поддержка участию сотрудников правоохранительных органов Республики Беларусь (МВД, КГБ, ГКПВ), Департамента по миграции, некоторых общественных организаций в международных конференциях, семинарах, рабочих встречах по противодействию торговле людьми (в Брюсселе, Стокгольме, Женеве, Киеве, Москве и других городах). Организован ряд республиканских семи-

наров, а также в мае 2003 г. проведена Международная конференция для правоохранительных органов, на которую съехались 140 представителей из 18 стран мира с целью выработки практических рекомендаций по сотрудничеству в области противодействия торговле людьми.

Большое внимание уделяется *практическому взаимодействию с зарубежными правоохранительными органами*. В этих целях был организован визит сотрудников МВД Республики Беларусь в штаб-квартиру Интерпола (г. Лион, Франция) и оказана поддержка в финансировании участия сотрудников МВД Республики Беларусь в заседании рабочей группы Интерпола (Осло, Норвегия). Осуществлен выезд следственной группы МВД Республики Беларусь в Ларнаке (Кипр) для проведения следственных действий в отношении организаторов вывоза белорусских женщин за рубеж с целью сексуальной эксплуатации.

Оказано *техническое содействие* государственным и негосударственным органам, в частности, Прокуратуре и МВД Республики Беларусь предоставлено компьютерное оборудование и иная оргтехника для развития информационной сети и расширения технических возможностей подразделений, занимающихся борьбой с этим видом преступной деятельности.

Особенно важным является *предоставление помощи жертвам* торговли людьми, в особенности детям, которые нуждаются в консультациях, убежище, медицинской и социальной помощи [14]. Тот факт, что многие страны назначения, включая страны Евросоюза, несмотря на свои международные обязательства, как на практике, так и в законодательстве рассматривают жертв торговли (в том числе и несовершеннолетних) как обычных нелегальных мигрантов, не только мешает пострадавшим давать показания против торговцев, но и лишает их возможности получить дальнейшую помощь по возвращении в Беларусь. Улучшение положения жертв, включая совершенствование механизмов их поддержки, защиты личной жизни и обеспечения их безопасности, является не только неотъемлемым условием сотрудничества жертвы с правоохранительными органами, но и сдерживающим фактором для преступников, так как укрепление позиций жертв увеличивает вероятность того, что преступники будут задержаны и осуждены.

Гуманитарная помощь в рамках проекта была направлена на оказание содействия 14 республиканским общественным организациям, занимающимся распространением превентивной информации и предоставлением помощи жертвам торговли людьми. Им оказана методическая, организационная и финансовая поддержка. В течение 2003 г. непосредственную помощь в возвращении на родину и реинтеграции получили 70 белорусских женщин, пострадавших от данного вида преступления.

Проблемы и перспективы сотрудничества. Усиление борьбы с терроризмом и транснациональной организованной преступностью выдвинуло заботу о национальной безопасности на передний план при формировании национальной стратегии и политики в области миграции. Вопросы государственной безопасности всегда серьезно учитывались при обеспечении контроля за миграционными потоками через границу. Однако сегодня вопрос стоит о более широких упреждающих мерах, о создании специальных баз данных и других, более тщательных средств по недопущению пересечения границы лицами, представляющими потенциальную угрозу для безопасности государства. Как совместить меры по обеспечению безопасности и вместе с тем не ущемить права мигрантов?

Решая важные задачи противодействия нелегальной миграции и преступным группировкам, превратившим торговлю людьми в доходный бизнес, очень важно избежать перегибов в этом вопросе — отождествления преступников, организаторов торговли "живым товаром", и мигрантов, которые стали жертвами обмана или же в силу ряда причин ищут убежища вдали от родины.

Для дальнейшего развития управляемости миграционными процессами Представительство МОМ в Республике Беларусь разрабатывает предложения, направленные на развитие приграничного сотрудничества Беларуси с соседними странами. Предусматривается также помощь в расширении возможностей по содержанию задержанных нелегальных мигрантов и возвращению их на родину. Эта задача является особенно актуальной и сложной для правоохранительных органов Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Illegal Migration as Threat to International Stability and State Security: Materials of the International Conference. Minsk, 27—28 November 2003.
2. Конде А. Международная миграция юг — север. 1986. С. 12, 16.
3. Симон Г. Миграция в Южной Европе: обзор. Будущее миграции. 1987. С. 258, 268.
4. Устав Международной организации по миграции. Женева: МОМ, 1990.
5. Перрюшу Р. От Межправительственного комитета по европейской миграции к Международной организации по миграции // Журнал МОМ. 1989. С. 501.
6. Продолжающаяся эффективная роль организации перед лицом новых проблем: Доклад Генерального директора о выполнении резолюции Т 749 (LVII), 26 мая 1988 г. // Документы МОМ мс/1631 от 13 октября 1989 г.
7. МОМ. Региональный семинар по миграционному законодательству и связанным с ним вопросам. Вильнюс, 1995.
8. Legislative Acts of the CIS and the Baltic States on Citizenship, Migration, and Related Matters. Moscow; Helsinki: IOM, 1996.
9. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Москва: МОМ, 1994.
10. IOM Bulletin. Minsk Office of the IOM. N 1. 1999.
11. The Balkans. What Next? // Refugees. V. 3. N 124. 2001.
12. IOM Bulletin. Minsk Office of the IOM. N 1. 1999. P. 11.
13. Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process. IOM, EU. 2000.
14. Displaced children and adolescents: challenges and opportunities // Forced Migration Review. Refugee Studies Centre, University of Oxford. N 15. 2002.
15. Капировский А. Н. Об основных направлениях и путях развития сотрудничества Пограничных ведомств СНГ, УВКБ ООН и МОМ в противодействии незаконной миграции и обеспечении прав беженцев // Материалы Международного семинара. Мн., 2001. С. 45—46.
16. Кук Д. С. Об основных направлениях и путях развития сотрудничества Пограничных ведомств СНГ, УВКБ ООН и МОМ в противодействии незаконной миграции и обеспечении прав беженцев // Материалы Международного семинара. Мн., 2001. С. 46—51.
17. Trafficking in Women. Publication Series. V. 4. Vienna, 1997.
18. Kofman E., Sales R. Migratory Women and Exclusion in Europe // The European Journal of Women's Studies. V. 5. 1998. P. 391—398.
19. Торговля живым товаром // Трудовая помощь. 1901. № 7. С. 308—309.
20. Международные меры защиты женщин // Трудовая помощь. 1902. № 9. С. 410, 419.

SUMMARY

"The Office of International Organization for Migration in the Republic of Belarus" (Alexandr Kapirovsy)

The article is devoted to the migration issues including illegal migration and women trafficking as the most topical problems today. The author gives brief description of the main directions of the International Organization for Migration (IOM) activities and the basic fields of activities of the IOM office in the Republic of Belarus. He shows that the IOM office within its mandate jointly with the government bodies of the Republic of Belarus has carried out a number of specific projects contributing to the improvement of the migration situation in the country.

A vivid example is the successful project of joint Belarusian-Russian control of the border area between Gomel region (Belarus) and Chernigov region (Ukraine).

The author also gives brief description of the project "Combatting Women Trafficking in the Republic of Belarus" carried out in close cooperation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus and the UNDP with the support of the Department of International Development of Sweden and the US State Department.