

УДК341.215.4-054.72:34.02 (476) (045)

И. М. Сеница

канд. юрид. наук

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

И. Н. Цыкунова

канд. юрид. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ**

На основе анализа национального законодательства и международных правовых актов рассмотрена взаимосвязь между законодательством

Республики Беларусь, закладывающим основы миграционной политики и регулирующим противодействие незаконной миграции и международных норм универсального и регионального характера.

Миграция населения является естественным и закономерным процессом, позволяющим, прежде всего, обеспечить баланс между экономической и социальной составляющими международного взаимодействия. Как и любой процесс, определяемый развитием общества и влияющий на него, миграция населения имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Соответственно, задача государственной политики состоит в том, чтобы, способствуя социокультурному обмену между странами и удовлетворению потребностей экономики, одновременно эффективно противодействовать сопровождающим их проблемам.

В настоящее время международная миграция населения – одно из самых сложных и проблемных явлений мирового сообщества, которое не может не затрагивать Республику Беларусь. Высокий уровень нелегальной миграции, незаконная занятость, торговля людьми – это те актуальные негативные стороны миграции, которые представляют угрозу национальной безопасности и экономике государства, возбуждают в обществе ксенофобские настроения и, в целом, повышают в нем напряженность. Кроме того, в последние годы мировое сообщество переживает кризис, связанный с проявлениями терроризма и экстремизма, носящими транснациональный характер. Зачастую именно мигранты становятся исполнителями террористических актов или распространителями опасных экстремистских идей в обществе. Значительную проблему представляют и бесконтрольные потоки беженцев из стран, в которых разворачиваются вооруженные конфликты.

Таким образом, миграционная политика должна решать взаимосвязанные задачи: уменьшать негативные последствия миграции и раскрывать потенциал притока мигрантов, обеспечивая безопасность в стране. Миграционная безопасность определяется как состояние защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в итоге въезда и выезда из страны, пребывания и проживания на ее территории, межрегиональных внутренних перемещений [1, с. 18].

Незаконная миграция, т.е. та, которая происходит в нарушение соответствующего законодательства того или иного государства, регулирующего порядок въезда в страну, пребывания в ней и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства, а также транзитного проезда. Незаконная миграция, т. е. такая форма территориального

перемещения населения, при которой происходит нарушение как норм международного права, так и внутригосударственного права соответствующих стран, представляет собой существенную угрозу для нормальной жизни общества.

Следует отметить, что в настоящее время ни один нормативно-правовой акт Республики Беларусь, регулирующий миграционные процессы, не содержит определения незаконной миграции. Однако, несомненно, государством осознается необходимость комплексных организационно-правовых мер, формирующих эффективный механизм государственного регулирования внешней миграции.

Это предполагает и постоянное совершенствование законодательства Республики Беларусь, направленного на противодействие незаконной миграции, установление механизма депортации и ответственности за нарушение установленных правил пребывания на территории Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства.

Такие меры реализуются в рамках миграционной политики, которая представляет собой деятельность государства по регулированию миграционных процессов. Как правило, выделяется три основных метода такого регулирования: законодательный, социально-экономический и организационный.

Остановимся на первом из них. Законодательное регулирование миграции включает регламентацию отношений между субъектами миграции и органами государственного управления.

Основой законодательной регламентации миграционной политики следует считать Конституцию Республики Беларусь и ее положения, юридически закрепляющие право граждан на выбор места жительства. Другими нормативно-правовыми актами, регулируемыми миграционные процессы, являются законы Республики Беларусь «О гражданстве» (1991), «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (2010), «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» (2009), «О занятости населения Республики Беларусь» (2006), «О беженцах» (1995), «О внешней трудовой миграции» (2010), а также межправительственные соглашения между Республикой Беларусь и другими странами, регулирующие вопросы внешней трудовой миграции. Так, согласно Решению Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» и Договору между Республикой Беларусь и Российской Федерацией «О равных правах граждан» от 25 декабря 1998 г. Республика Беларусь и Российская Федерация

обеспечивают гражданам Республики Беларусь и Российской Федерации равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях Республики Беларусь и Российской Федерации.

Вопросы трудоустройства граждан Республики Казахстан, Республики Армения, Кыргызской Республики, равно как и граждан Российской Федерации, в Республике Беларусь регулируются Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, вступившим в силу 1 января 2015 года.

Проблемами миграции и урегулированием миграционных процессов активно занимаются государства – участники Содружества Независимых Государств. Специфические отношения, возникшие в результате тесной исторической, экономической, политической, культурной связей между указанными странами, предопределили важность сотрудничества в этой сфере.

В 2007 году Советом глав государств Содружества была принята Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников СНГ, которая определила основные направления их дальнейшей деятельности.

В рамках международного сотрудничества в сфере миграции 19 сентября 2008 года был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Исполнительным комитетом СНГ и Международной организацией по миграции, что создало возможности для реализации на территории СНГ многосторонних программ сотрудничества по вопросам миграции.

Республика Беларусь продолжает переговорные процессы с сопредельными государствами и странами СНГ о заключении международных договоров о приеме и передаче лиц через государственную границу, осуществляет ежегодный мониторинг выполнения Программы сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы.

В целом же, миграционная политика Республики Беларусь, в том числе в сфере противодействия незаконной миграции, будучи регламентированной внутренним законодательством, основывается на фундаментальных международных правовых актах.

Под эгидой Организации Объединенных Наций (далее – ООН) было разработано и принято большое количество международных договоров, регулирующих те или иные аспекты права граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства, статуса беженцев и затрагивающих иные отдельные вопросы международной миграции.

Фундаментальными документами международного права, провозглашающими право человека свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах каждого государства, покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну, право искать убежища в других странах, являются Всеобщая Декларация Прав Человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

Важное значение имеют Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, от 18 ноября 1966 г., заложившие основы современного института беженцев; Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г., которая устанавливает порядок передвижения иностранца-мигранта в принявшем его государстве и выбора им места жительства; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., направленная на обеспечение всесторонней защиты трудящихся-мигрантов; Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года; Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года и другие документы.

Вместе с тем, не оспаривая основополагающий характер указанных международных конвенций и деклараций, нельзя не отметить, что они не содержат норм, непосредственно направленных на борьбу с нелегальной миграцией, не закрепляют обязанности государств принимать меры для предупреждения и пресечения незаконного ввоза мигрантов, не устанавливают способов урегулирования нелегальной миграции.

Наиболее активно поиски решений в борьбе с незаконной миграцией стали предприниматься в 90-е годы 20 века, что нашло отражение в принятии 15 ноября 2000 года на 55 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в г. Палермо (Италия) Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а также Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Данные международные документы 14 декабря 2000 г. были подписаны Республикой Беларусь, ратифицированы Законом Республики Беларусь от 3 мая 2003 г., вступили в силу 29 сентября 2003 г. [2; 3; 4].

До принятия Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (далее – Протокол)

не было универсального документа, в котором затрагивались бы все аспекты незаконного ввоза мигрантов и другие, связанные с этим, вопросы.

Протокол направлен на предупреждение незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и борьбу с ним, а также на поощрение сотрудничества между государствами-участниками в достижении этих целей при обеспечении защиты прав незаконно ввезенных мигрантов.

В Протоколе даются основные термины, касающиеся данного преступления (ст.3). Так, «незаконный ввоз мигрантов» понимается как «обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории». Соответственно, под «незаконным въездом» подразумевается пересечение границ без соблюдения всех законных требований для въезда в государство. В обязательства каждого государства-участника Протокола входит, в первую очередь, принять законодательные акты и другие меры, предусматривающие уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов; совершаемые с целью создания условий для незаконного ввоза мигрантов изготовление поддельных документов 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 пребывания в государстве без соблюдения законных требований пребывания в нем; а также покушение на совершение указанных преступлений, соучастие в них (п.п. 1 и 2. ст. 6 Протокола).

Статья 11 Протокола закрепляет обязанности государств-участников без ущерба международным обязательствам и насколько это возможно: а) устанавливать такие меры пограничного контроля, какие могут потребоваться для предупреждения и выявления незаконного ввоза мигрантов; б) принимать законодательные или другие надлежащие меры для предупреждения использования транспортных средств, эксплуатируемых коммерческими перевозчиками, при совершении незаконного ввоза мигрантов; в) устанавливать для коммерческих перевозчиков, в том числе любой транспортной компании, или владельца, или оператора любых транспортных средств, обязательство убедиться в том, все пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство, и предусматривать регламентацию в национальном законодательстве санкций за нарушение этого обязательства; г) рассматривать возможность принятия мер, которые позволяют в соответствии с внутренним

законодательством отказывать во въезде лицам, причастным к совершению преступлений, признанных таковыми в соответствии с Протоколом, или аннулировать их визы; д) рассматривать возможность укрепления сотрудничества между органами пограничного контроля, в том числе путем создания и поддержания прямых каналов связи.

К другим обязательствам государств-участников, закрепленным в Протоколе, можно отнести сотрудничество с государствами-участниками в целях предупреждения и пресечения незаконного ввоза мигрантов по морю в соответствии с международным морским правом, обмен информацией; принятие мер защиты для обеспечения надежности выдаваемых документов на въезд (выезд) или удостоверений личности, которые в максимальной степени затрудняли бы их неправомерное использование, подделку, воспроизведение или выдачу и др.

Важно отметить, что подписание и ратификация Республикой Беларусь Протокола обусловили необходимость приведения норм национального уголовного и административного законодательства в соответствие с нормами международного права. С этой целью были приняты меры по созданию системы уголовно-правовых и административно-правовых средств по противодействию нелегальной миграции.

В частности, Законом Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь» от 4 января 2003 г. в Уголовный кодекс Республики Беларусь 1999 года (далее – УК) введены ст. 371¹ «Организация незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» и ст. 371² «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь» [5]. Кроме того, ч. 2 ст. 371 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь» была дополнена новым квалифицирующим признаком – «умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь иностранным гражданином, лицом без гражданства, депортированным с территории Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда на территорию Республики Беларусь».

Законом Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, предотвращения последствий торговли людьми и о признании утратившим силу Закона Республики Беларусь "Об иммиграции"» от 17 июля 2006 г. была уточнена диспозиция ст.ст. 371, 371¹ УК, статья 371² УК дополнена ч. 2 – «пребывание в Республике Беларусь иностранного гражданина или лица без гражданства, депортированных

или высланных из Республики Беларусь, до окончания срока запрета въезда в Республику Беларусь при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 371 УК» [6].

Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 года (далее – КоАП) установлена административная ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29); нарушение пограничного режима (ст. 23.30); нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31); нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь (ст. 23.32); проживание без паспорта или без прописки (ст. 23.53); незаконное изъятие паспорта или принятие его в залог (ст. 23.54); нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь (ст. 23.55).

Вместе с тем, следует отметить, что уголовным законодательством Республики Беларусь, хотя и установлена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 371¹ УК), не криминализованы деяния, предусмотренные п.1 (b) Протокола, т.е. совершаемые с целью создания условий для незаконного ввоза мигрантов изготовление поддельных документов на въезд/выезд или удостоверения личности, приобретение или предоставление такого документа или владение им. Существуют также спорные вопросы относительно редакции ч. 1 ст. 371² УК. Поскольку ответственность за аналогичные действия предусмотрена ч.1 ст. 23.55 КоАП с установлением в качестве меры административного взыскания депортации, возможности применения ст. 371² УК ограничены.

Протокол содержит норму, согласно которой положения Протокола не применяются для уголовного преследования мигрантов в силу того обстоятельства, что они стали объектом незаконного ввоза мигрантов (ст. 5). Можно согласиться с мнением Л. А. Васильевой, О. И. Бахура о том, что данное положение должно найти закрепление и в национальном законодательстве для случаев, когда в отношении мигрантов при их перемещениях организаторами применяется обман либо принуждение [7, с.16].

В целом же, следует констатировать, что в настоящее время во всем мире разрабатываются и фактически применяются новые подходы в миграционной политике, направленные на противодействие незаконной миграции и сопровождающим ее угрозам. Признание необходимости эффективного, комплексного, сбалансированного управления миграционными процессами, отвечающего требованиям

соблюдения прав человека и защиты населения, в том числе, мигрантов, от негативных сторон этого явления, требует от всех вовлеченных стран направить основные усилия на противодействие факторам, порождающим миграцию. Другим направлением такой работы является следование нормам международных актов, регулирующих миграцию населения, и построение национального законодательства на основе тех положений и принципов, которые были признаны мировым сообществом основой для регулирования миграционных процессов.

Список использованных источников

1. Попов, Г. Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 23.00.02 / Г. Г. Попов. – Ростов-на-Дону, 2006. – 28 л.

2. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь от 3 мая 2003 г. № 195-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 55, 2/943.

3. О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь от 3 мая 2003 г. № 197-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 55, 2/945.

4. О ратификации Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь от 3 мая 2003 г. № 196-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 55, 2/944.

5. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 января 2003 г., № 173-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8, 2/922.

6. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, предотвращения последствий торговли людьми и о признании утратившим силу Закона Республики Беларусь "Об иммиграции": Закон Республики Беларусь, 17 июля 2006 г., № 146-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 112, 2/1244.

7. Васильева, Л. А. Незаконная миграция в современной Беларуси: проблемы уголовной ответственности / Л. А. Васильева, О. И. Бахур // Журнал международного права и международных отношений. – 2005. – № 1. – С. 13–17.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ