

Становление и развитие национальной системы правового регулирования в сфере незаконной миграции населения

И.А. ШАМАТУЛЬСКИЙ, Н.А. ОСИПОВА

В данной статье рассматривается история становления и развития современной системы законодательства, регулирующей миграцию населения в Республике Беларусь. Сделаны выводы об эффективности проводимой миграционной политики.

Ключевые слова: незаконная миграция, организация, международное сотрудничество, уголовная ответственность, депортация, высылка, реадмиссия.

This article examines the history of the formation and development of the modern system of legislation regulating population migration in the Republic of Belarus. Conclusions are drawn about the effectiveness of the ongoing migration policy.

Keywords: illegal migration, organization, international cooperation, criminal liability, deportation, expulsion, readmission.

На сегодняшний день незаконная миграция является проблемой мирового масштаба, выступая в качестве угрозы национальной безопасности государства, а также создавая предпосылки эскалации социальной напряженности в обществе, что в итоге может привести к дестабилизации социально-политической обстановки.

По сути, незаконная миграция представляет собой массовое незаконное перемещение людей, затрагивая большинство стран мира в качестве пункта отправления, транзита, либо как пункт конечного назначения [1, с. 177].

В процессе своего исторического развития территории современной Республики Беларусь на различных временных этапах входили в состав неоднородных по своему этническому составу государственных образований, что, с учетом географического расположения в центре Европы, а также наличия ряда транспортных путей (в X–XII вв. варяги-викинги из Скандинавии попадали в Константинополь из Балтийского моря в Черное по рекам – Западной Двине и Днепру), усиливало естественные миграционные процессы.

В современном мире понятие миграции населения неразрывно связано с естественными, имеющими международное закрепление, правами человека на свободу передвижения и выбора места жительства [2, с. 13]. Так, согласно ст. 30 Конституции Республики Беларусь, граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покинуть ее и беспрепятственно возвращаться обратно.

Распад Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР) привел к возникновению в постсоветских государствах целого ряда кризисных проявлений, что, при открытии границ, привело к массовой миграции населения. Республика Беларусь, в числе прочих, также столкнулась с необходимостью установления ответственности за посягательства на охраняемые уголовным законом правоотношения в сфере незаконной миграции населения. Стоит отметить, что механизм правового регулирования в сфере международной миграции молодым белорусским государством до этого выработан не был.

Законодательство Республики Беларусь развивалось в это время, опираясь прежде всего на общепринятые нормы международного права. А многие законодательные акты, принятые в этот период в сфере миграции, во многом имели заимствование из законодательства СССР.

Приобретение Республикой Беларусь в 1991 г. статуса суверенного государства потребовало регулирования важнейших общественных отношений, включая миграционные, путем принятия новых нормативных правовых актов [3, с. 34].

Одними из первых нормативных правовых актов в указанной сфере были приняты Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 25 февраля 1993 г. «О вопросах предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства», Закон от 18 октября 1991 г. № 1181-ХІІ «О гражданстве Республики Беларусь», Закон от 2 июня 1993 г. № 2335-ХІІ

«О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» и Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 г. № 2339-ХІІ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

Стоит отметить, что в тот период времени в Уголовном кодексе Белорусской ССР 1960 г. была всего одна норма (ст. 80), которая предусматривала ответственность за нарушение установленного порядка пересечения Государственной границы – «Незаконный выезд за границу и незаконный въезд в СССР». Указанная статья предусматривала уголовную ответственность в случае незаконного пересечения Государственной границы любым способом в любом направлении.

Уголовный кодекс суверенной Республики Беларусь, введенный Законом Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З (далее – УК), содержал норму, в основном дублирующую положения ст. 80 УК Белорусской ССР 1960 г. – «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь» (ст. 371).

После принятия Закона Республики Беларусь от 4 января 2003 г. № 173-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь» появились новые статьи УК: ст. 371¹ «Организация незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», ст. 371² «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь» [4, с. 66]. Так, ст. 371¹ УК, которая была введена Законом Республики Беларусь от 4 января 2003 г. № 173-З, в первоначальной редакции устанавливала ответственность за организацию незаконного въезда на территорию Республики Беларусь, пребывание на территории Республики Беларусь или выезда с территории Республики Беларусь иностранных граждан или лиц без гражданства.

В качестве квалифицирующих признаков уголовного преступления по ч. 2 ст. 371¹ предусматривались те же деяния, указанные в ч. 1 ст. 371¹ УК, совершенные повторно, либо группой лиц по предварительному сговору, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.

Немного позднее ч. 2 ст. 371¹ УК претерпела значительные изменения в связи с принятием Закона Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. № 147-З «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь и кодексы Республики Беларусь об административных правонарушениях», который устанавливал повышенную ответственность за совершение деяний, перечисленных в ч. 1 ст. 371¹ УК, способом, представляющим опасность для жизни или здоровья иностранных граждан или лиц без гражданства, либо связанных с жестоким или унижающим их достоинство обращением, либо совершенных повторно, либо группой лиц по предварительному сговору, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий.

Название ст. 371¹ УК изменилось на «Организация незаконной миграции» после принятия Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 451-З «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам противодействия нелегальной миграции, распространению рабского труда, детской порнографии и проституции». Часть 1 была изложена в следующей редакции: «организация либо руководство или содействие деятельности по незаконному въезду в Республику Беларусь, пребыванию на территории Республики Беларусь, транзитному проезду (транзиту) через территорию Республики Беларусь или выезду из Республики Беларусь иностранных граждан или лиц без гражданства (организация незаконной миграции)». При этом, ч. 2 ст. 371¹ УК не претерпела изменений. В данной редакции ст. 371¹ УК мы видим и в действующем УК.

Указанные в ч. 1 ст. 371¹ УК противоправные деяния законодателем отнесены к категории менее тяжких преступлений. Тяжким же преступлением признаны деяния, предусмотренные ч. 2 ст. 371¹ УК. Складывающаяся криминогенная ситуация в Республике Беларусь находится под непосредственным влиянием общего количества незаконных мигрантов, что способствует росту преступлений в сфере миграции, а также приводит к общему увеличению латентной преступности.

Помимо развития уголовного законодательства в сфере миграции, происходило развитие и в системе государственных органов, которые реализуют миграционную политику государства. Так, изначально этими вопросами занималась Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Бе-

ларусь, созданная в июне 1992 г. В 1997 г. для координации деятельности органов государственного управления в области миграции была образована Межведомственная комиссия по вопросам миграции при Совете Министров Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» вопросы регулирования миграционных процессов на территории Республики Беларусь переданы в ведение Министерства внутренних дел Республики Беларусь. На базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений Министерства внутренних дел образован Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Согласно положению, Департамент по гражданству и миграции непосредственно и через подчиненные подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел выполняет не только отдельные функции в сфере миграции и гражданства, но и как специализированное структурное подразделение Министерства внутренних дел Республики Беларусь разрабатывает и осуществляет меры, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства и миграции, осуществляет контроль за режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, проводит плановые и профилактические мероприятия, направленные на противодействие незаконной миграции, а также иные функции в соответствии с действующим законодательством [5, с. 8].

С целью противодействия потокам нелегальных трудовых мигрантов, а также легализации их трудовой деятельности в данной сфере в рамках Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) разработаны организационно-правовые основы сотрудничества государств-участников. Основными законодательными актами в этой сфере являются Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (г. Москва, 15 апреля 1994 г.) и Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств (г. Душанбе, 5 октября 2007 г.).

В 2010 г. наметилась тенденция по взаимодействию в рамках СНГ в формате соглашений между правительствами отдельных стран Содружества, например, Соглашение Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 19 ноября 2010 г. «О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств», руководствуясь Договором о таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.

Названное Соглашение подразумевает осуществление взаимодействия по ряду ключевых направлений в сфере миграционного регулирования, а именно: разработка и реализация согласованной политики по противодействию нелегальной трудовой миграции; осуществление согласованных мер в отношении нелегальных трудящихся-мигрантов, физических и юридических лиц, организующих и/или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции [6, с. 156].

С принятием Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-3 «О внешней трудовой миграции» для компенсации дефицита внутренних трудовых ресурсов, обусловленного естественной убылью трудоспособного населения, а также снижением престижа рабочих специальностей, белорусские предприятия и организации начали привлекать трудовых мигрантов. Ежегодно органами внутренних дел Республики Беларусь выдается (продлевается) более 13000 специальных разрешений на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь. В Беларусь едут мигранты из Китая, Турции, Вьетнама. В связи с событиями на Украине в нашу страну прибыли тысячи беженцев из Донецкой и Луганской областей. Основная масса мигрантов въезжает по рабочим специальностям и трудоустраивается в строительстве, сельском хозяйстве, сфере обслуживания [7, с. 154].

В целях противодействия нарушениям миграционного законодательства и пресечения нелегальных каналов миграции принимаются не только меры, направленные на предотвращение и пресечение нарушений, но и связанные с реализацией процедур депортации, высылки и реадмиссии. В настоящее время в Беларуси вопросы реадмиссии, ввиду сложности заключения двусторонних международных договоров, слабо разработаны и недостаточно широко применяются. Процедура реадмиссии регулируется постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 1918 «Об утверждении Положения о порядке передачи сопредельным государствам иностранных граждан и лиц без гражданства, нару-

шивших правила приграничного движения, установленные международными договорами Республики Беларусь, или утративших документы, по которым они въезжали в Республику Беларусь по правилам приграничного движения».

Соглашения о реадмиссии с участием Беларуси в настоящее время заключены с Российской Федерацией (2013 г.), Казахстаном (2013 г.), Турцией (2014 г.), Грузией (2015 г.), ЕС (соглашение с ЕС с 04 декабря 2021 г. приостановлено), Арменией (2022 г.).

Исходя из особенностей геополитического и транспортно-географического положения, территория Республики Беларусь представляет повышенный интерес для лиц, задействованных в развитии каналов незаконной миграции в страны Западной Европы, помимо этого, через территорию стран СНГ трафик нелегальных мигрантов на запад осуществляют организованные преступные группы, специализирующиеся на торговле людьми.

Стоит отметить наличие канала вынужденной миграции, обусловленного присоединением стран СНГ к Конвенции ООН о статусе беженцев (Женева, 1951 г.) и Протоколу к ней (1967 г.), которым в настоящее время активно пользуются трудовые мигранты.

Так, с учетом того, что в настоящее время незаконная миграция в страны ЕС остается на достаточно высоком уровне, создается реальная угроза оседания в приграничных районах Республики Беларусь граждан государств Юго-Восточной и Центральной Азии, осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, а также Северо-Кавказского региона России. Особого внимания заслуживают попытки пересечения белорусской границы со странами Европейского союза (далее – ЕС) лицами, причастными к деятельности террористических и экстремистских организаций, участниками боевых действий в Украине, на Кавказе, Ближнем Востоке, в Центральной Азии [8, с. 76].

Наиболее часто незаконными транзитными мигрантами в страны ЕС становятся граждане стран Азии и Африки (Нигерии, Ганы, Конго, Египта, Ирака, Афганистана, Пакистана, Вьетнама), а также некоторых государств СНГ (Грузии, Молдовы, Украины, Казахстана).

В качестве дополнительного фактора, способствующего развитию каналов незаконной миграции, выступает система организованных и устойчивых диаспор нелегальных мигрантов, как в странах назначения (Франция, Чехия, Германия, Польша и другие), так и в государствах транзита (Украина, Российская Федерация). Именно на базе диаспор функционируют преступные группы, осуществляющие подготовку к незаконному пересечению границы, в том числе и по поддельным документам. Помимо этого имеются также технические возможности изготовления бланков национальных паспортов различных стран, а также их дальнейшая пересылка к местам нахождения нелегальных мигрантов через почтовые службы либо с использованием курьеров. В настоящее время в странах ЕС функционирует разветвленная сеть подпольных лабораторий, оснащенных специальным оборудованием, осуществляющих изготовление поддельных документов, дающих преференции при перемещении по территории союза.

Вместе с тем, подавляющее большинство незаконных мигрантов, задержанных на территории Беларуси, прибывает в республику наземным (автобусным, железнодорожным) транспортом из Российской Федерации, что подтверждается наличием у них виз, регистрации или иных документов, свидетельствующих о проживании иностранца в этой стране. Стоит отметить, что данная категория лиц в подавляющем большинстве преследует цель – пересечение Государственной границы Республики Беларусь вне пунктов пропуска с Литовской, Латвийской и Польской республиками [9, с. 24].

В связи с тем, что миграционный кризис стран ЕС неоднократно ставил под сомнение реализацию идеи европейского единства, в то время как органы ЕС, находясь в поиске решения возникающих проблем, в том числе по сбалансированию интересов стран ЕС [10, с. 109] в области законодательного регулирования незаконной миграции, до настоящего времени так и остаются неурегулированными, что способствует возникновению ряда негативных последствий для Республики Беларусь, выраженных в:

- ухудшение общей криминальной обстановки в стране (коррупция, контрабанда, подделка документов, мошенничество, изготовление фальшивых денежных знаков и торговли ими, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ);
- возникновение социальных конфликтов в обществе вследствие увеличения количества в стране незаконных мигрантов, образования этнических общин и возникновение проблем с интеграцией иностранных граждан;

– риск ввоза на территорию Беларуси заболеваний, патогенных микроорганизмов и вирусных инфекций;

– снижение уровня правопорядка на миграционных маршрутах и в приграничье, а также формирование угрозы массового прорыва на территорию ЕС в связи с накоплением негативного потенциала среди мигрантов;

– возможность использования миграционных каналов лицами, причастными к деятельности террористических, экстремистских и радикальных организаций;

– финансовые потери государства, связанные с содержанием, депортацией и высылкой незаконных мигрантов в страны своей гражданской принадлежности.

Кроме того, оседание незаконных мигрантов в крупных городах, являющихся промышленными и транспортными центрами, в непосредственной близости к стратегически важным объектам государства, способствует благоприятным условиям для действия преступных групп, спецслужб иностранных государств, международных террористических организаций.

С момента обретения Республикой Беларусь статуса независимого и суверенного государства национальное миграционное законодательство пополнилось более чем 60 разновысокими нормативными правовыми актами со сложными нормативными положениями, избытком бланкетных норм, частой изменчивостью, а также наличием не законодательных нормативных правовых актов, в связи с чем высказывается мнение о необходимости в кодификации миграционного законодательства.

Миграционный кодекс как единый, юридически и логически цельный, внутренне согласованный нормативный акт позволил бы устранить дублирование, пробелы и противоречия миграционного законодательства, ликвидировать устаревшие акты, обеспечить общие подходы к решению проблем в сфере миграции [11, с. 127].

Кроме УК ответственность за противоправные деяния в сфере миграции населения предусмотрена и Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). В гл. 24 КоАП «Административные правонарушения против порядка управления» закреплены составы административных правонарушений: ст.ст. 24.18–24.21, устанавливающие ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, нарушение пограничного режима, нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь, нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь; в ст. 24.35 КоАП предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и законодательства о внешней трудовой миграции.

С целью противодействия незаконной миграции, а также выявления лиц, пребывающих на территории Республики Беларусь с нарушением требований миграционного законодательства, правоохранительным блоком государства ежегодно проводится комплекс профилактических и оперативных мероприятий по реализации программы «Иностранец», специальных комплексных мероприятий «Нелегал» и «Граница», в рамках которых во межведомственном взаимодействии осуществляется проверка мест пребывания иностранных граждан, отработка канала въезда на территорию республики [12, с. 22].

Данные мероприятия проводятся органами внутренних дел Республики Беларусь, Комитетом государственной безопасности, Государственным пограничным комитетом, Комитетом государственного контроля, а также подразделениями Федеральной миграционной службы Российской Федерации [13, с. 406].

Таким образом, вопросы незаконной миграции находятся в юридическом поле целого ряда правовых дисциплин, таких как, конституционное, административное и уголовное право, что, с учетом наличия большого количества нормативных правовых актов и низкой теоретической разработанности указанной проблематики создает перед правоприменителем барьеры для правильной квалификации деяний, детерминации административного правонарушения и уголовного преступления, что в итоге подтверждает необходимость и актуальность комплексного исследования данной темы, предусматривающей ответственность за организацию незаконной миграции.

Анализ указанных выше правообразующих факторов, положенных в основу законодательного запрета незаконной миграции в различных ее формах и проявлениях, свидетельствует об актуальности и целесообразности его введения, а также является важным шагом на пути

обеспечения охраны общественных отношений в сфере миграции населения в Республике Беларусь, защиты конституционных прав граждан. Совершенствование рассмотренных норм законодательства Республики Беларуси происходило с учетом норм международного законодательства, а также развития национальной системы правового регулирования сферы миграции населения, что дало возможность обеспечения законодательного преследования как лиц, нарушающих установленный порядок миграции, так и организаторов незаконной миграции.

Литература

1. Бородич, А. И. Международное сотрудничество по противодействию организации незаконной миграции / А. И. Бородич, А. А. Подупейко // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2019. – № 2. – С. 176–180.
2. Бахур, О. И. Незаконная миграция в современной Беларуси: проблемы уголовной ответственности / О. И. Бахур, Л. А. Васильева // Журнал международного права и международных отношений. – 2005. – № 1. – С. 13–17.
3. Сазон, К. Д. Развитие системы государственных органов Республики Беларусь, ведающих вопросами миграции / К. Д. Сазон // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практич. конф., Минск, 24 января 2018 г. : тез. докл. – Минск : Академия МВД, 2018. – С. 34–35.
4. Бахур, О. И. Нормы Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающие ответственность за незаконную миграцию : становление, развитие и дальнейшее совершенствование / О. И. Бахур // Журнал Белорусского гос. ун-та. – 2019. – № 3. – С. 64–72.
5. Федорако, А. И. Правовой и организационный аспекты противодействия незаконной миграции / А. И. Федорако // Журнал международного права и международных отношений. – 2020. – № 3–4. – С. 3–11.
6. Гребнёва, В. В. Радмиссия как средство международно-правового регулирования миграционных процессов / В. В. Гребнёва // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практич. конф., Минск, 24 янв. 2018 г. : тез. докл. – Минск : Академия МВД, 2018. – С. 156–157.
7. Денисюк, Н. П. Миграционные процессы в Республике Беларусь и современном мире / Н. П. Денисюк // Веснік Гродзенскага дзярж. ўн-та ім. Я. Купалы. – 2016. – № 1. – С. 153–159.
8. Патриваев, Д. Е. Незаконная миграция в Республике Беларусь: проблемы и перспективы и их решения / Д. Е. Патриваев // Актуальные вопросы оперативно-розыскной деятельности : респуб. науч.-практич. конф., Минск, 2 июня 2017 г. : тез. докл. – Минск : Академия МВД, 2017. – С. 76–78.
9. Мазур, С. В. Анализ правового регулирования борьбы с незаконной переправкой лиц в Республике Беларусь, Республике Молдова и Украине / С. В. Мазур. – Минск : Европейская комиссия, 2008. – 75 с.
10. Мазаник, Е. Н. Предпосылки и последствия миграционного кризиса в Европейском союзе / Е. Н. Мазаник, А. С. Мойсевич // Идеал свободной человеческой личности : от международных пактов о правах человека к современной конституции : Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16 дек. 2016 г. : тез. докл. – Минск : Академия МВД, 2016. – С. 108–110.
11. Федорако, А. И. Концепция Миграционного кодекса Республики Беларусь / А. И. Федорако // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практич. конф., посвящ. 100-летию милиции Беларуси, Минск, 10 февр. 2017 г. : тез. докл. – Минск : Академия МВД, 2017. – С. 127–128.
12. Бородич, А. И. Взаимодействие органов внутренних дел с органами пограничной службы в противодействии организации незаконной миграции / А. И. Бородич // 105 лет милиции Беларуси : материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 2 марта 2022 г. – Минск : Академия МВД, 2022. – С. 20–24.
13. Патриваев, Д. Е. К вопросу об актуализации совершенствования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в связи с противодействием незаконной миграции в Республике Беларусь / Д. Е. Патриваев // Актуальные вопросы современной юридической науки : теория, практика, методика : сб. материалов II Междунар. заоч. науч. конф., Могилев, 19 мая 2017 г. – Могилев : Могилев. институт МВД, 2017. – С. 406–409.