

УДК 325.351.746.1

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОРЬБЫ
С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ НА ВНУТРЕННЕЙ ГРАНИЦЕ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА****А.В. КАЗАКОВ***(Институт пограничной службы Республики Беларусь, Минск)*

Рассматривается проблема увеличения масштабов незаконной миграции, что требует адекватных и своевременных организационно-правовых мер, в том числе совершенствования правоохранительной системы государства. Показано, что наряду с проблемами социального характера имеют место и теоретико-правовые проблемы в сфере противодействия незаконной миграции на государственной границе, требующие научного разрешения. В этой связи различное толкование понятий «незаконная миграция» и «организация незаконной миграции» приводит к противоречиям в сфере противодействия правонарушениям данного вида.

Ключевые слова: иммиграция, миграция, миграционная политика, миграционные процессы, незаконная миграция, организация незаконной миграции, противодействие незаконной миграции, внутренняя граница Союзного государства.

Введение. Одним из парадоксов глобализации в современном мире является ужесточение пограничного контроля и визового режима в условиях сокращения границ в экономике, информационном и культурном пространстве. Виртуальность «равных возможностей» в образе жизни в государствах с качественно разным уровнем экономического развития порождает реальность массовых миграционных процессов. Эти процессы вызваны либо элементарной потребностью мигрантов обеспечить свое существование, либо их стремлением достичь уровня пропагандируемых образцов «общества потребления» [13].

Еще в конце XIX века такие ученые, как Чезаре Ломброзо и Габриэль Гард, подробным образом исследовали влияние миграции на рост преступности и иных антисоциальных явлений. Их выводы сводились к тому, что интенсивность миграционных процессов осложняет ситуацию в странах и конкретных местностях, куда прибывают мигранты [10].

Еще более криминогенным фактором является миграция, связанная с нарушением национального законодательства и международно-правовых договоров, регулирующих въезд, выезд и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории суверенных государств.

Основная часть. В начале XXI века незаконную миграцию мировое сообщество включило в число основных вызовов и угроз национальной и международной безопасности, наряду с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия. С одной стороны, незаконная миграция способствует распространению указанных вызовов и угроз, а с другой – сама является формой современной транснациональной организованной преступности. Причем составную часть незаконной миграции как формы преступной деятельности составляет торговля людьми в целях обеспечения теневого рынка труда и нелегального рынка сексуальных услуг.

Парадоксальная ситуация с развитием миграционных процессов породила и противоречия в становлении их международно-правового регулирования. Во второй половине XX века усилился международный союз в основном были направлены на формирование правовой базы защиты прав мигрантов и беженцев. И только в конце 1990-х годов активизировались международные усилия по созданию правового зaslona незаконной миграции.

В настоящее время проблема борьбы с незаконной миграцией стала для Республики Беларусь чрезвычайно актуальной, что вызывает необходимость самого тесного сотрудничества с соседними государствами, в особенности с Российской Федерацией (далее – РФ).

Необходимо подчеркнуть, что миграцию все чаще отождествляют с преступностью. Миграция является фоновым явлением преступности, влияющим на динамику отдельных преступлений против личности, в сфере экономики, общественности, общественного порядка, государственной власти и т.д.

Термин миграция произошел от латинского «migratio» что означает переход, переезд, переселение. Согласно толковому словарю Ушакова: миграция (лат. migratio) – передвижение, переселение, миграция народов [11]. В широком смысле миграция как общественный процесс – это все виды движения населения, имеющие общественную значимость. По мнению Дж. Солта, если ранее международную миграцию можно было свести к процессам эмиграции и иммиграции, то есть к одномоментному переселению людей с целью обрести новое постоянное место жительства, то сейчас все больший размах приобретают трудовая миграция и вынужденная миграция, которые по своей природе имеют временный характер. Поэтому термин «миграция», в котором превалирует мотив окончательного переселения, представляется

этому ученому несколько устаревшим. Он считает, что миграцию следует рассматривать как вспомогательную категорию в более общем контексте «движения» (movement), включающую широкое разнообразие типов и форм человеческой мобильности, взаимно переплетающихся друг с другом [12].

Миграцию в узком смысле можно рассматривать, как перемещение физических лиц по различным причинам из одного государства в другое с целью постоянного или временного изменения места жительства. Исходя из этого, мигрантами являются граждане того или иного государства или лица без гражданства, соблюдающие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию другого государства. Перемещение (въезд, транзитный проезд и выезд) могут осуществляться в рамках порядка и правил, установленных нормативно-правовыми документами, либо с не соблюдением этих правил.

Принято выделять следующие *разновидности миграции*: временную, долгосрочную, краткосрочную, миграцию на постоянное место жительства, незаконную миграцию, образовательную миграцию, сезонную трудовую миграцию, трудовую миграцию [7]. Вместе с тем существуют и другие классификации миграции, разделяемые по причинам (добровольная и вынужденная), видам (возвратная и безвозвратная), типам перемещения (внутренняя и внешняя).

Так, внутренняя миграция представляет собой перемещение людей в пределах своей страны с целью постоянного или временного изменения места жительства. В свою очередь, внешняя миграция – перемещение людей из своей страны в другие государства (эмиграция), а также из других государств в свою страну (иммиграция (от лат. immigrare – «вселяюсь»)) с целью изменения постоянного и временного проживания. Кроме того, представляет интерес и такой вид миграции, как интеллектуальная миграция (отток научных сведений, исследований, разработок, ноу-хау и других видов интеллектуальной продукции), которая сейчас широко обсуждается в связи с финансовыми убытками государств-участников СНГ от данного процесса.

Одним из оснований классификации следует считать разделение миграции в зависимости от юридической формы на законную и незаконную. Следовательно, представляется важным рассмотреть различные подходы к определению незаконной миграции.

Определение незаконных мигрантов дано в статье 1 Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 1998 года. Под ними понимаются граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории государств-участников СНГ, а также граждане этих государств, нарушившие правила пребывания на территории одного из государств-участников СНГ, установленные его национальным законодательством [6]. Также, согласно положениям Концепции общего миграционного пространства государств-участников СНГ от 2012 года, незаконная миграция заключается во въезде на территорию страны, в пребывании на ее территории и выезде за пределы ее территории с нарушением действующего законодательства государства [6].

Согласно статье 371-1 «Организация незаконной миграции» Уголовного Кодекса Республики Беларусь (далее – УК Республики Беларусь) под незаконной миграцией понимаются действия иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, которые незаконно въехали в Республику Беларусь; пребывают на территории Республики Беларусь; осуществляют транзитный проезд через территорию Республики Беларусь; выезжают из Республики Беларусь [2].

В свою очередь, в соответствии со статьей 322 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) законодатель предусматривает три способа совершения данного преступления, тем самым определяя содержание незаконной миграции: организацию незаконного въезда; организацию незаконного пребывания в стране; организацию незаконного транзитного проезда через территорию РФ [3].

Кроме того, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция РФ) определяет незаконную миграцию как перемещение в РФ с нарушениями законодательства, касающегося выезда, пребывания иностранных граждан на территории РФ или осуществлении ими трудовой деятельности [5].

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, определяет незаконный ввоз мигрантов как обеспечение, с целью 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. Под незаконным въездом для целей Протокола понимается пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство.

На организованной в 2001 году Парламентской Ассамблеей Совета Европы Конференции по незаконной миграции П. Шатцер, определил незаконную миграцию как обход законных процедур въезда в государство для целей миграции. По его мнению, незаконная миграция включает в себя все формы нарушений границ, имеющих отношение к миграции. При этом П. Шатцер отметил, что есть множество путей, которые приводят к неупорядоченному статусу соответствующих лиц; они простираются от незаконного пересечения границы до превышения разрешенного времени пребывания, от незаконной занято-

сти при въезде по туристическим и образовательным визам до невыполнения решения о въезде после отказа в предоставлении убежища [13].

В Постановлении Европейского Парламента и Европейского Совета от 14 сентября 2016 года, учредившем новое Агентство Европейской пограничной и береговой охраны на платформе «Фронтекс», содержатся определения незаконного ввоза иммигрантов. Незаконный ввоз иммигрантов означает деятельность, умышленно предназначенную для облегчения, с целью получения финансовой выгоды, въезда, нахождения или занятости на территории государств-членов Европейского Союза, вопреки правилам и условиям, применимым в государствах-членах [4].

Некоторые исследователи используют определения, отличающиеся от указанных выше. Так, А.А. Иллюк считает, что незаконная миграция – это въезд в определенную страну, пребывание на ее территории и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан; произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на ее территории, а также выезд с территории страны ее граждан с нарушением законодательства, регулирующего порядок их выезда [8].

Таким образом, в указанных выше дефинициях просматривается несоответствие, так как в одном случае говорится о незаконной миграции как о въезде, пребывании, транзите и выезде с территории страны (Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ, Концепция общего миграционного пространства государств-участников СНГ, статья 371-1 УК Республики Беларусь); а во втором случае только как о въезде, пребывании и (или) осуществлении трудовой деятельности (Концепция РФ, статья 322 УК РФ).

Представляется, что расхождения в определении понятия «незаконная миграция» связаны с неточным использованием терминов «миграция» и «иммиграция». Как уже было сказано выше, термин «миграция» включает в себя эмиграцию (выезд с территории страны) и иммиграцию (въезд на территорию страны). Следовательно, в статье 322 части 3 УК РФ, как и в Концепции РФ, говорится не об организации незаконной миграции, а об организации незаконной иммиграции. В этой связи некоторые российские авторы предлагали в названии статьи УК «Организация незаконной миграции» термин «миграция» заменить на «иммиграция», поскольку данная статья регламентирует только такие действия, как въезд, пребывание и транзит, и не распространяется на незаконный выезд с территории РФ – эмиграцию. И как следствие, термин «мигрант» заменить термином «иммигрант» [9].

Необходимо отметить, что различие в понимании определения «незаконная миграция» у различных авторов приводит к различному пониманию сущности и содержания данного понятия, к коллизиям в сфере регулирования миграционных процессов, противодействия организации незаконной миграции, прежде всего на территории Союзного государства. Несомненно, что остается актуальным выработка единого подхода к определению вышеуказанного понятия и нормативного его закрепления, а также рассмотрение вопроса о введении в союзное законодательство понятия «незаконная иммиграция» и, как следствие, термин «мигрант» заменить термином «иммигрант».

Указанные выше определения рассматривают незаконную миграцию, с одной стороны, как незаконное пересечение государственной границы (далее – граница). Однако незаконная миграция – это, прежде всего, совокупность общественных отношений, включающих процедуру подготовки к незаконному перемещению, незаконное перемещение лица или группы лиц, по различным основаниям через границу двух и более государств и их дальнейшее размещение, которые ведут порой к приобретению ими нового правового статуса [6]. Объектом такого преступления, как организация незаконной миграции, следует определить общественные отношения, регулирующие правовое положение иностранцев в Беларуси, в том числе порядок их въезда в страну, пребывания и выезда из страны.

В соответствии с белорусским законодательством организация незаконной миграции представляет собой комплекс мероприятий по планированию, подготовке, всестороннему обеспечению совершения преступления. Объективная сторона преступления данного вида включает в себя три самостоятельных варианта деятельности по организации незаконной миграции, а именно: организацию незаконной миграции; руководство незаконной миграцией; содействие незаконной миграции [6]. Субъективная сторона преступления данного вида характеризуется прямым умыслом. В указанных общественных отношениях в зависимости от причин будет один субъект (физическое лицо, достигшее 16-ти летнего возраста), если он сам незаконно перемещается через границу, либо две группы субъектов – лицо (группа лиц), которое является мигрантом, и лицо (группа лиц), перемещающее данных мигрантов. Наибольшую общественную опасность составляют деяния последней группы лиц.

В статье 371-1 УК Республики Беларусь «Организация незаконной миграции» законодатель предусматривает четыре способа совершения данного преступления, определяя тем самым содержание незаконной миграции: организацию незаконного въезда в Республику Беларусь; организацию незаконного пребывания в Республике Беларусь; организацию незаконного транзитного проезда через территорию Республики Беларусь; организацию незаконного выезда из Республики Беларусь. При этом на практике совершение указанных действий может распределяться между различными лицами. В соответствии

со статьей 16 УК Республики Беларусь организатором является лицо, руководящее совершением преступления, а под руководством незаконной миграцией следует понимать управленческую деятельность, выражающуюся в отдаче указаний, осуществлении контроля над их исполнением, принятием частных решений при изменении обстановки в период совершения преступления и совершении иных действий, направленных на достижение преступного результата.

Содействием незаконной миграции является совершение лицом конкретных действий в целях обеспечения достижения преступного результата. Эти действия, будучи по своей сути пособничеством в организации незаконной миграции, являются самостоятельным признаком объективной стороны состава этого преступления. Вместе с тем содействие незаконной миграции отличают от пособничества в умышленном незаконном пересечении границы, т.е. в совершении административного правонарушения, предусмотренного Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП). Так, пособником признается физическое лицо, содействовавшее совершению административного правонарушения советами, указаниями, предоставлением информации, орудий или средств для совершения административного правонарушения [1].

На различие между содействием незаконной миграции и пособничеством в умышленном незаконном пересечении границы могут оказывать влияние следующие факторы [6]:

- 1) различная общественная опасность совершаемых деяний;
- 2) при совершении преступления осуществляется распределение ролей;
- 3) незаконная миграция, связанная с незаконным пересечением границы, осуществляется, как правило, группой лиц, ранее незаконно находившейся в Республике Беларусь либо следовавшей по ее территории транзитом;
- 4) незаконная миграция осуществляется только по отношению к иностранным гражданам, а пособничество в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 23.29 КоАП, может оказываться и гражданам Республики Беларусь;
- 5) лицо, содействующее незаконной миграции, осознает, что иностранные граждане, которым он оказывает помощь в пересечении границы, незаконно прибыли в Республику Беларусь либо незаконно находятся на ее территории.

Концепция общего миграционного пространства государств-участников СНГ одной из основных задач определяет противодействие незаконной миграции, а разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции выделены одним из основных направлений государственной миграционной политики как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации. Вследствие этого в целях повышения надежности охраны внутренней границы Союзного государства представляется необходимым предпринять меры по разработке двусторонней Концепции противодействия незаконной миграции. И одним из направлений противодействия данному виду преступлений должно стать сотрудничество в научно-исследовательской деятельности.

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующие **выводы**:

- 1) незаконная миграция является преступным явлением, требующим выработки и реализации как организационных, так и правовых средств борьбы с ней на территории Союзного государства;
- 2) организацию незаконной миграции как научно-правовую категорию целесообразно рассматривать как комплекс мероприятий по планированию, подготовке, всестороннему обеспечению совершения преступления данного вида, включающего, в том числе процедуру подготовки к незаконному перемещению и незаконное перемещение лиц по различным основаниям через границу двух и более государств;
- 3) результаты исследования правового регулирования противодействия незаконной миграции как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации, основанного на анализе юридических норм, практики реализации правоотношений, актов реализации прав и обязанностей, а также правоприменительной практики, свидетельствуют о том, что данный процесс требует совершенствования. В числе основных причин, указывающих на необходимость скорейшего преодоления пробелов в национальных законодательствах, следует назвать недостаток согласованных нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие незаконной миграции, в части применяемых терминов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г. № 194-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 20.04.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3 : с изм. и доп. по состоянию на 20.04.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : ред. от 29.07.2017 : с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017 г. // КонсультантПлюс. Россия. – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10699/. – Дата доступа: 20.09.2017.
4. Постановление Европейского Парламента и Европейского Совета 14 сент. 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>. – Дата доступа: 20.09.2017.
5. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/acts/15635>. – Дата доступа: 07.05.2017.
6. Организация досудебного производства в органах пограничной службы. Особенности расследования преступлений, предусмотренных статьей 371-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь «Организация незаконной миграции» : учеб.-метод. пособие / Н.Н. Борейко [и др.] ; под общ. ред. Н.Н. Борейко, С.Н. Зеня. – Минск : ГУО «ИПС РБ», 2016. – 33 с.
7. Гульев А.Ф. Причины и условия, способствующие увеличению миграционных потоков на территорию России и возникновению каналов незаконной миграции // Аналитический обзор / А.Ф. Гульев. – Новосибирск : Институт ФСБ России, 2011. – 58 с.
8. Иллюк А.А. Криминологические аспекты противодействия преступности незаконных мигрантов в Российской Федерации с учетом международных миграционных процессов: опыт и проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Иллюк. – М., 2007.
9. Каплун, Д.Д. Незаконная миграция как научно-правовая категория / Д.Д. Каплун // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2013. – № 2 (15). – Вып. 5 (31). – Ч. 1. – С. 91–93.
10. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми : сб. док. / сост. В.С. Овчинский. – М. : Инфра-М, 2004. – 300 с. – (Серия «Высшее образование»).
11. Толковый словарь Русского языка [Электронный ресурс] / под. ред. Д.Н. Ушакова. – М., 2000. – (Репринтное изд.). – Режим доступа: <http://ushdict.narod.ru/150/w45294.htm>. – Дата доступа: 20.09.2017.
12. Salt, J. Reconceptualizing migration and migration space / J. Salt // Paper presented at the International Conference «Central and Eastern Europe – New Migration Space». – P. 5 [цит. по : Околыски, М. Миграционное давление на Европу / М. Околыски // Международная миграция населения: Россия и современный мир. – Вып. 6 : Вынужденная миграция. – М., 2001].
13. Schatzer P. Illegal migration needs firm but compassionate solution [Электронный ресурс] / P. Schatzer. – Режим доступа: <http://www.population2005.illegal%20migration.doc>. – Дата доступа: 20.09.2012.

Поступила 12.09.2017

THE SEPARATE ISSUES OF LEGAL PROVISION OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION AT THE INTERNAL BORDER OF THE UNION STATE

A. KAZAKOV

The process of illegal migration increasing requires the adequate contemporary organizational and legal measures, including the improving of justice system, of the state. Along with the social migration problem there are theoretical and legal issues in combating illegal migration sphere at the state border, requiring careful scientific attention to them. In this connection the difference in understanding the concept of illegal migration and organization of illegal migration leads to conflict in combating illegal migration sphere.

Keywords: *immigration, migration, migration policy, migration processes, illegal migration, illegal immigration, combating illegal migration, the internal border of the Union state.*