

**Межпарламентская Ассамблея
государств – участников Содружества Независимых Государств**

**Рекомендации по гармонизации национального законодательства
государств – участников Содружества Независимых Государств
в сфере борьбы с незаконной миграцией**

Миграция граждан на территории государств – участников Содружества Независимых Государств в подавляющем большинстве случаев носит добровольный характер, т. е. связана с намерением решать частные вопросы, работать, заниматься коммерческой деятельностью, учиться, отдыхать или проживать в соответствующих государствах.

При этом, учитывая уровень безработицы и оплаты труда в отдельных государствах СНГ, миграцию в наиболее развитые в экономическом плане государства с целью осуществления трудовой деятельности можно рассматривать и как вынужденную.

В отношении конечных пунктов поездок миграции граждан носят как маятниковый, так и векторный характер.

Для маятниковых миграций сезонного типа характерна специализация в сельском хозяйстве, строительстве, сфере обслуживания и ряде других отраслей экономики, традиционно использующих иностранную рабочую силу. Маятниковые миграции челночного типа (поденные и недельные) характерны для населения приграничных регионов сопредельных государств и связаны с поездками по частным делам, осуществлением трудовой и коммерческой деятельности в приграничной полосе (фронтальеры).

Маятниковые миграции населения сопредельных государств на территорию приграничных регионов в зависимости от установленного порядка пересечения границы, уровня развития пограничной инфраструктуры (транспортной, таможенной, туристической и др.), экономического развития приграничных территорий и характера их участия в международных связях имеют ряд особенностей на различных участках государственной границы.

Высокий удельный вес поездок делового и частного характера отражает исторически сложившиеся тесные экономические, родственные и культурные связи, существующие между населением приграничных регионов государств – участников Содружества Независимых Государств.

Векторные миграции на территорию государств – участников СНГ носят в основном временно-постоянный характер и связаны с осуществлением коммерческой и трудовой деятельности, получением образования, решением частных вопросов (лечение, родственные контакты и др.).

Маятниковые миграции сезонного типа и векторные миграции временно-постоянного характера в зависимости от гражданства или страны постоянного проживания совершающих их лиц имеют следующие особенности:

миграции граждан в регионы, непосредственно не граничащие со странами их происхождения, но привлекательные для них с точки зрения социально-экономических, геоклиматических условий и этнокультурных традиций коренного населения (части населения);

миграции граждан в регионы, имеющие отличные от стран их проживания геоклиматические условия и этнокультурные традиции коренного населения, но привлекательные для них с точки зрения уровня социально-экономического развития или по иным причинам.

Для всех названных типов миграций характерна направленность к крупным промышленным, научным и культурным центрам с развитой инфраструктурой (центростремительные миграции).

Как уже отмечалось, мотивации мигрантов, прибывающих в государства – участники СНГ из других стран, чаще всего связаны с экономическими причинами, т. е. с соображениями трудоустройства. В настоящее время внешняя трудовая (экономическая) миграция является самым массовым и динамичным миграционным потоком.

Мнения специалистов по поводу использования иностранной рабочей силы в экономике не однозначны. С одной стороны, использование иностранной рабочей силы оказывает позитивное влияние на социально-экономическое развитие государства. Трудом иностранных работников не только создается часть валового внутреннего продукта, но также обеспечивается определенная конкурентоспособность предприятий ввиду сравнительно более низкой стоимости рабочей силы. Как показывает практика, мигранты занимают прежде всего те рабочие места, которые не пользуются спросом из-за низкого уровня оплаты, тяжелых и вредных условий труда или которые не могут быть заполнены из-за дефицита кадров по определенным профессиям, специальностям.

С другой стороны, по мнению ряда экспертов, массовое привлечение низкоквалифицированной иностранной рабочей силы не способствует повышению цены рабочей силы, сдерживает процесс технической модернизации экономики и, как следствие, не позволяет повысить производительность труда.

В настоящее время официальная инфраструктура, обслуживающая внешнюю трудовую миграцию (информационные службы, посреднические сервисы по трудоустройству, поиску жилья, оформлению регистрации и т. п.), развита недостаточно. Преобладают неформальные связи и теневое посредничество. Поэтому большинство мигрантов при организации миграции пользуются ненадежной или неверной информацией, полученной через посредников и знакомых. Преобладание неофициальных и нелегальных связей на этапе трудоустройства является существенным фактором дальнейшей маргинализации мигрантов и их эксплуатации.

Отмечаются многочисленные факты грубого нарушения трудовых прав мигрантов: принуждение работать сверх положенного времени; отсутствие социальных льгот, оплачиваемых выходных, отпуска по болезни и пр.; принуждение работать с повышенной интенсивностью, без оплаты или с неопределен-

ными перспективами оплаты. Работодатели часто изымают документы, удостоверяющие личность мигранта, – под предлогом регистрации, что делает мигрантов еще более уязвимыми. Распространены также более серьезные формы эксплуатации, связанные с элементами рабства и торговли людьми: ограничение свободы, изоляция; обман, угрозы, шантаж; принуждение к оказанию сексуальных услуг; наличие долга работодателю.

По данным различных исследований, до 80% трудовых мигрантов не имеют письменного договора со своим работодателем и получают зарплату так называемым черным налом.

К числу негативных сторон протекающих в настоящее время миграционных процессов прежде всего следует отнести:

1) формирование направленности иммиграционных потоков на отдельные регионы государств в соответствии с устремлениями иностранцев без учета национальных интересов самих государств;

2) наличие значительного количества незаконных трудовых мигрантов, длительное время не способных найти работу из-за низкой квалификации или иных причин и решающих свои материальные проблемы путем совершения противоправных деяний либо ведущих маргинальный образ жизни;

3) массовое распространение фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров;

4) повышение уровня криминализации миграционных процессов, напрямую связанное с масштабностью незаконной внешней миграции;

5) сохранение тенденции к увеличению численности и повышению активности отдельных этнических землячеств, прежде всего китайского и вьетнамского, сохраняющих высокую степень закрытости и иммунитет к восприятию принятых в местах их проживания моделей поведения коренного населения;

6) появление тенденции к усложнению процесса адаптации иностранных граждан к принятым в местах их пребывания поведенческим и культурным традициям населения, что связано с увеличением в иммиграционных потоках лиц молодого возраста, не имеющих опыта межнациональных контактов на бытовом уровне;

7) увеличение масштабов беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних за счет детей-иммигрантов;

8) усиление нагрузки на региональные сферы социального обслуживания населения, прежде всего на здравоохранение и образование;

9) существование угрозы распространения на территории государств – участников СНГ различного рода заболеваний, проявления которых в настоящее время отсутствуют или минимизированы.

В этих условиях на первый план выходит проблема незаконной внешней миграции, включая трудовую, масштабы и темпы которой в последнее время стали представлять серьезную угрозу национальной безопасности ряда государств – участников Содружества.

Согласно правоприменительной практике незаконными (нелегальными) мигрантами считаются лица, нарушившие правила въезда на территорию государства либо правила пребывания на его территории. К этой категории причис-

ляют также тех, кто занимается незаконной (нелегальной) трудовой деятельностью.

Точно оценить масштабы незаконной миграции невозможно по многим причинам. Одна из главных — «прозрачность» значительных участков сухопутных границ. Иностранцы граждане, незаконно находящиеся на территории государств – участников СНГ, пересекают государственную границу, как правило, в соответствии с установленным порядком, а затем незаконно остаются в государстве.

В целом прослеживаются два аспекта незаконной миграции. Во-первых, это незаконная миграция, связанная с въездом тех лиц, которые имеют целью определенное время оставаться в государстве, как правило, для осуществления нелегальной трудовой деятельности. Во-вторых, это незаконная «транзитная» миграция.

Большинством «транзитных» мигрантов движет стремление перебраться в страны Европейского Союза и в США. Ради достижения такой цели многие прибегают к услугам преступных групп, поставивших бизнес по перевозке мигрантов на регулярную основу. Лица, не располагающие необходимыми суммами для оплаты их услуг, нередко пополняют собою ряды наркокурьеров.

Рассматривая происходящие миграционные процессы с позиций права, дифференцируя их с экономическим эффектом от трудовой миграции, ряд исследователей отмечают, что незаконная миграция актуализирует отдельные проблемы, связанные с условиями становления рыночной экономики и социально-политической сферы государственного регулирования, способствует совершению административных правонарушений и преступлений, демпингу на рынке труда и сферы услуг.

Этот социальный феномен в совокупности с иными факторами создает потенциальные условия:

- для формирования территориальных анклавов с большинством либо со значительной долей этнических иммигрантов среди постоянного населения и последующей возможностью вмешательства государств – миграционных доноров во внутренние дела государства в целях защиты прав и интересов своих соотечественников;

- серьезного ухудшения социального положения граждан государства в местах массового оседания мигрантов из-за роста безработицы, повышения цен на жилье, продукты питания, а также чрезмерной нагрузки на социальную инфраструктуру и неоправданной нагрузки на местные и региональные бюджеты;

- усиления противоречий в сфере экономических и межэтнических отношений, возникновения на данной основе межэтнических конфликтов и столкновений в ранее стабильных в этом отношении регионах;

- проникновения в государство членов экстремистских организаций и, как следствие, усиления террористической угрозы;

- формирования организованных преступных группировок на этнической и межэтнической основе;

- оттока денежных средств в экономику государств – миграционных доноров, снижения налоговых поступлений в бюджеты разного уровня;

– формирования теневого оборота финансовых средств, в значительных объемах используемых, помимо всего прочего, для финансирования преступной деятельности;

– нарушения экологической и санитарной безопасности населения государства вследствие незаконного проникновения на его территорию лиц – носителей опасных инфекционных, вирусных заболеваний.

Причины, обуславливающие незаконную миграцию как социальное явление, имеют объективный и субъективный характер:

– несоответствие изменившегося типа и целей миграционных процессов формам, средствам и методам регулирования общественных отношений в сфере миграции;

– отсутствие на сегодняшний день единой информационной системы, объединяющей информационные ресурсы компетентных органов государств – участников СНГ, что не позволяет оперативно решать вопросы контроля соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда (выезда) и режима пребывания (проживания);

– несовершенство законодательства, определяющего ответственность лиц, являющихся соучастниками организации незаконной миграции;

– низкий уровень правовой культуры большинства мигрантов, незнание ими требований национальных миграционных законодательств, что обусловлено стремлением абстрагироваться от иной конфессиональной и культурной среды и, как следствие, минимизацией социальных контактов с ее представителями.

Одним из главных направлений деятельности по противодействию незаконной миграции является совершенствование национальных миграционных законодательств, имеющее целью установление четких правовых запретов на незаконную миграцию и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в государстве.

Анализ кодифицированных нормативных правовых актов в сфере уголовного и административного законодательства государств – участников СНГ позволяет сделать вывод об определенной общности подходов, использованных законодателями при формировании нормативно-правовой базы противодействия незаконной миграции. Вместе с тем в национальных законодательствах есть и весьма существенные отличия, что при определенном изменении социально-экономического положения в государствах, а также при глубоком анализе существующей правоприменительной практики может быть использовано для дальнейшего совершенствования миграционных законодательств.

Так, уголовные кодексы большинства государств – участников СНГ содержат правовые нормы, устанавливающие уголовную ответственность за незаконное пересечение государственной границы. Как правило, за совершение данного преступления максимальная санкция достигает трех лет лишения свободы, в отдельных случаях – пяти лет. Набор квалифицирующих признаков тоже достаточно однороден: совершение преступления группой лиц по предварительному сговору, организованной группой либо с применением насилия.

Вместе с тем определенный интерес вызывает подход белорусских законодателей, активно использующих институт административной преюдиции при

формулировании норм уголовного законодательства. Так, в частности, статьей 371 Уголовного кодекса Республики Беларусь установлена уголовная ответственность за умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение.

Аналогичный подход использован и в Республике Казахстан. Статья 330-3 Уголовного кодекса Республики Казахстан регламентирует состав преступления, связанного с неоднократным приемом на работу работодателем иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих на территории республики без соответствующего разрешения уполномоченного органа, а также с неоднократным нарушением работодателем правил использования в Республике Казахстан иностранной рабочей силы. Неоднократное нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы является уголовно наказуемым и в Кыргызской Республике (статья 204-2 Уголовного кодекса Кыргызской Республики).

Ряд государств – участников СНГ, в том числе присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющим ее Протоколам, в своих национальных законодательствах ввели уголовную ответственность и за организацию незаконной миграции (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация).

Особый интерес вызывает предусмотренная Уголовным кодексом Азербайджанской Республики норма, устанавливающая ответственность за невыполнение решения о выдворении. Представляется, что в случае возможности самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы территории государства при вынесении в отношении него решения о высылке (выдворении, депортации) указанное положение может существенным образом стимулировать данную категорию мигрантов к безусловному соблюдению вынесенных в отношении них правовых предписаний.

Предусмотренные национальными административными кодифицированными актами перечни составов административных правонарушений в сфере миграции являются во многом однородными и устанавливают ответственность, в частности, за нарушение режима пребывания (проживания), незаконное осуществление трудовой деятельности.

При этом национальным законодательством большинства государств выделяются в отдельные составы административных правонарушений деяния, связанные с нарушением миграционного законодательства работодателем или принимающим (приглашающим) иностранного гражданина или лицо без гражданства юридическим, должностным или физическим лицом (Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Украина).

Вместе с тем национальное законодательство ряда государств содержат и специфические составы административных правонарушений. Так, статьей 91-1 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности установлена ответственность за умышленное уклонение иностранных граждан и лиц без гражданства от прохождения обязательного медицинского освидетель-

ствования на ВИЧ. Данная норма заслуживает самого пристального внимания, поскольку в большинстве случаев получение необходимых разрешительных документов на право осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности, пролонгация их пребывания в государстве требуют прохождения медицинского освидетельствования. В связи с этим введение ответственности за уклонение от прохождения медицинского освидетельствования сможет не только способствовать обеспечению интересов государства в миграционной сфере, но и стать одним из факторов, минимизирующих угрозу здоровью окружающих.

Произошедшие в недалеком прошлом значительные изменения миграционного законодательства Российской Федерации, связанные с введением в ряде случаев института квотирования иностранной рабочей силы, явились основанием для введения ряда составов административных правонарушений в сфере миграции – нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), а также несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности.

Исходя из национальных интересов государств – участников СНГ и целей и задач развития Содружества, а также результатов проведенного анализа основных законодательных актов в сфере пресечения незаконной миграции можно выделить следующие основные направления гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией и р е к о м е н д о в а т ь:

1. Рассмотреть возможность скорейшего присоединения к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющим ее Протоколам.

2. Установить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции, разграничив при этом организацию незаконного въезда, пребывания и выезда за пределы государства. Отнесение данного преступления к категории тяжких позволит компетентным органам в полной мере использовать методы и формы оперативно-розыскной деятельности для успешного предупреждения и пресечения данного вида преступлений.

3. Ввести уголовную ответственность за неоднократное нарушение порядка и правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, а также за въезд на территорию государства иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее выдворенных (высланных или депортированных), до истечения срока снятия запрета на въезд.

4. Предусмотреть возможность привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, не покинувших в установленный национальным законодательством срок территорию государства в случае вынесения в отношении указанной категории граждан решений о высылке (выдворении, депортации).

5. Дополнить административное законодательство государств нормами, устанавливающими ответственность за уклонение от прохождения обязательного медицинского освидетельствования.

6. Исходя из национальной правоприменительной практики рассмотреть вопрос о целесообразности ужесточения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции, прежде всего в отношении работодателей, использующих в нарушение установленного порядка иностранную рабочую силу, и принимающих (приглашающих) иностранных граждан и лиц без гражданства юридических, должностных и физических лиц, нарушающих нормы миграционного законодательства государства.

7. Расширять практику заключения двусторонних и многосторонних международных договоров о реадмиссии.

8. На основе международного опыта принять меры к унификации порядка и условий содержания задержанных за нарушение миграционного законодательства государств иностранных граждан и лиц без гражданства.

9. Рассмотреть вопрос о создании единого межгосударственного (для государств – участников Содружества Независимых Государств) специализированного банка данных о транснациональных преступных группах, занимающихся переправкой незаконных мигрантов, их лидерах, а также о коммерческих, общественных и иных организациях и структурах, причастных к организации незаконной миграции.

10. В целях уточнения статистических данных о масштабах трудовой миграции и нелегальной трудовой миграции рассмотреть вопрос о создании межгосударственного банка данных по спросу и предложению на рынке труда государств – участников Содружества Независимых Государств, в том числе совместно с международными организациями.

Приняты на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ
(постановление № 33-14 от 3 декабря 2009 года)