

О.В. Троицкая*

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ И БЕЗОПАСНОСТЬ: ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН

В последние годы в мире наблюдаются снижение значения военных функций границы, связанных с охраной территории от вторжения со стороны других государств, и актуализация проблемы устранения угроз внутренней безопасности и правопорядку со стороны негосударственных акторов, въезжающих в ту или иную страну незаконно. Происходят сближение функций пограничного и миграционного контроля и закрепление миграции в качестве постоянного объекта мониторинга службами безопасности. В статье представлен анализ мер, принятых в последние десятилетия США и странами Евросоюза, по адаптации технологий миграционного управления для более эффективного отражения угроз безопасности: начиная с усиления пограничного контроля и заканчивая мерами по выявлению и высылке нарушителей с территории страны.

Ключевые слова: миграция, миграционное управление, безопасность, визовый режим, пограничный контроль, международная преступность, торговля людьми, наркоторговля, терроризм, экстремизм.

Взгляд на миграцию через призму безопасности – относительно новый феномен, возникший после окончания «холодной войны». Устранение глобального противостояния снизило значение военных функций границы, связанных с охраной территории от вторжения со стороны других государств, и повысило актуальность ее полицейских функций – контроля входящих потоков и предотвращения въезда негосударственных акторов, угрожающих внутренней безопасности и правопорядку. Важнейшими объектами внимания профессионалов в сфере безопасности стали лица и организации иностранного происхождения, пытающиеся пересечь границы и вести свою деятельность на территории страны в обход закона, будь то нелегальные трудовые мигранты или члены транснациональных преступных группировок [9; 12; 12; 25].

Теракты в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. еще больше усилили взаимосвязь миграции с безопасностью: тот факт, что все террористы-смертники воспользовались слабостью миграционного контроля для нанесения удара по ключевым объектам США, стал поворотным моментом в реформировании миграцион-

* Троицкая Ольга Владимировна – к.п.н., преподаватель кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: olgatroitskaya1@gmail.com).

ных политик развитыми странами и усилении мер по обеспечению безопасности входящих потоков. Терракты в Мадриде (март 2004 г.) и Лондоне (июль 2005 г.), совершенные выросшими в Европе выходцами из мигрантских общин, выявили другую проблему, связанную с радикализацией представителей второго и третьего поколений мигрантов. Указанные события продемонстрировали, что источник террористической угрозы может находиться как вне, так и внутри государств, и для противодействия ей одного усиления пограничного контроля будет недостаточно [8; 20].

Проблема обеспечения безопасности осложняется фактором беспрецедентно возросшей мобильности населения вследствие экономической интернационализации и развития средств коммуникации. С 1990 по 2010 г. количество пересечений международных границ увеличилось с 435 до 940 млн в год [42]; количество мигрантов возросло со 155 до 210 млн человек [44]. Миграционные потоки стали более дифференцированными за счет увеличения деловой, студенческой, внутрикорпоративной, научной, экологической и других видов миграции, а также растущего разнообразия стран происхождения и маршрутов перемещения мигрантов.

В последние десятилетия развитые государства приложили немало усилий для адаптации технологий миграционного управления к задаче более эффективного отражения угроз безопасности, начиная с усиления пограничного контроля и заканчивая мерами по выявлению и высылке нарушителей с территории страны. Изучение опыта США и Евросоюза представляется весьма актуальным для российских исследователей и практиков в сфере миграции и безопасности с учетом масштабов иммиграции в Россию и схожести вызовов, связанных с управлением миграционными потоками.

Иммиграция и вызовы безопасности

Основные угрозы безопасности сегодня связаны с *незаконными перемещениями* через границу, которые сопровождаются, как правило, разными типами правонарушений: от подделки документов и взяток до уклонения от уплаты налогов и занятия преступной деятельностью (нелегальное производство, перевозка и сбыт запрещенных товаров). Масштаб нелегальной миграции сегодня, по оценкам экспертов, составляет примерно 1/5 всех миграционных потоков, или 30–40 млн человек. По количеству незаконных мигрантов лидируют развитые страны: США (10–11 млн человек), Россия (3–5 млн), страны Евросоюза (2–3 млн). К этой категории относятся как лица, пересекшие границу в противозаконном порядке, так и мигранты, въехавшие легально, но работающие без разрешения или не выехавшие из страны после окончания срока визы [17].

Наиболее распространенным способом незаконного проникновения на территорию является пересечение границы в труднодоступных и плохо контролируемых местах. По данным Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), около 97% незаконных мигрантов проникают в США через мексиканскую границу — пешком, в грузовиках, по железной дороге; в ходе расследований были обнаружены даже подземные туннели протяженностью в несколько сотен метров. Мигранты из Африки используют в основном наземные и водные пути для того, чтобы попасть в Европу. Эмиграция из этого континента проходит, как правило, в несколько этапов: через перевалочные пункты в Западной и Восточной Африке — города Гао (Мали), Агадес (Нигер), Аддис-Абеба (Эфиопия) и Каир (Египет); далее на побережье Алжира, Египта, Ливии, Турции и Марокко и уже оттуда — по морю до островов или побережья Южной Европы либо по суше — до турецко-греческой границы.

Существенная часть мигрантов пользуется услугами перевозчиков. По оценкам УНП ООН, ежегодно в США незаконно въезжают около 3 млн человек, что приносит преступникам порядка 6,6 млрд долл. Из Восточной, Северной и Западной Африки в Европу так проникают около 50–60 тыс. мигрантов в год, доход нелегальных перевозчиков при этом составляет около 150 млн долл. [6].

Плата, взимаемая с незаконных мигрантов, существенно варьирует: перевозка из Мексики в США стоит в среднем 2 тыс. долл., однако перемещение из стран Центральной и Латинской Америки с пересечением нескольких границ может стоить до 10 тыс. долл. Схожие расценки действуют и на Африканском континенте: перевоз из Агадеса в Ливию или далее в Европу обойдется в 2–3 тыс. долл.; из Азии через Африку в Европу — 5–7 тыс. долл. Более длинные и комфортные маршруты, включающие перевозку авиатранспортом по поддельным документам (например, из Китая в США или Великобританию), могут стоить до 30–40 тыс. долл. на человека [3].

Незаконные перевозки — это жестокий бизнес, в результате которого ежегодно гибнут тысячи людей. Воспринимая мигрантов как «товар», перевозчики не заботятся об их комфорте или безопасности. Перегрузки транспортных средств нередко становятся причиной аварий и гибели всех пассажиров в пути. Частые смерти происходят в море от обезвоживания или переохлаждения, в контейнерах грузовиков — от удушья и давки; в пустыне — от теплового удара или недостатка воды. И хотя точная статистика на этот счет остается неизвестной, с 1996 по 2010 г. было зафиксировано не менее 4 тыс. смертей при попытке пересечения американо-мексиканской границы и около 17 тыс. — при попытке въехать в Европу [30; 34].

Помимо незаконных перевозок большое распространение получил организованный *международный бизнес по торговле людьми*. Одни попадают в кабалу для отработки долга (платы за незаконную перевозку), других привлекают обманом и затем удерживают силой, лишая их документов и средств к существованию. По данным Международной организации труда, в течение последних 10 лет в мире ежегодно насчитывалось не менее 2–2,5 млн жертв торговли людьми (из них примерно 10% – в развитых странах). Трудовой эксплуатации подвергались 32% жертв, сексуальной – 44%, смешанной – 25%. Женщины и девочки составляют большинство среди тех, кого перевозят в целях сексуальной эксплуатации (98%) [26].

Транснациональные группировки, занимающиеся торговлей людьми, имеют разветвленную структуру, которая обычно состоит из следующих элементов: 1) рекрутеров; 2) организаторов перевозок; 3) изготовителей фальшивых документов, удостоверяющих личность или необходимых для проезда; 4) тех, кто договаривается и дает взятки правоохранительным органам; 5) владельцев помещений и учреждений, в которых содержат или эксплуатируют мигрантов, – ночных клубов, борделей, фабрик, отелей, мест строительства, ферм; 6) главарей и членов банд, собирающих и распределяющих доходы от эксплуатации; 7) тех, кто занимается отмыванием денег, полученных в результате перевозок и эксплуатации; 8) коррумпированных чиновников и полицейских [36].

Большинство сетей имеют клановую или этническую основу со строгим кодексом поведения, что затрудняет проникновение в их ряды сотрудников правопорядка. По данным Европола, наибольшее количество преступлений в Европейском союзе (ЕС) числится, в порядке убывания, за группировками цыганского, нигерийского, румынского, албанского, российского, китайского, венгерского, болгарского и турецкого происхождения. Наиболее опасными, с точки зрения экспертов Европола, являются цыганские, нигерийские и китайские группировки, специализирующиеся соответственно на: эксплуатации детей для попрошайничества и краж, сексуальной эксплуатации и эксплуатации рабочих в ресторанах, на текстильных и кожевенных фабриках [18; 36]. Перевозчики в США также формируются по этническому признаку, что, впрочем, не мешает им успешно сотрудничать друг с другом. Так, итальянские группировки используют контакты с российскими членами организованных преступных групп (ОПГ) для перевозок девушек из России и Восточной Европы в стриптиз-клубы и бордели. Китайские перевозчики задействуют мексиканских для обеспечения транзита китайских мигрантов в США [21].

В ежегодном докладе Государственного департамента США «Торговля людьми» за 2012 г. отмечена распространенность прину-

длительного труда во многих сферах американского рынка, в том числе в сферах гостиничного обслуживания, сельского хозяйства, производства, строительства, ухода за престарелыми, домашней работы, сексуальных услуг и др. Среди стран, из которых в 2011 г. прибыло наибольшее количество жертв, названы Мексика, Филиппины, Таиланд, Гватемала, Гондурас и Индия [37, р. 359–366].

По данным Европола, принудительный труд, включая сексуальную эксплуатацию, в той или иной степени практикуется в каждой стране Евросоюза, и его масштаб возрос в результате расширения ЕС на восток за счет упрощения перевозок жертв и активности ОПГ из Польши, Литвы, Румынии и Болгарии. Особенно распространена сексуальная эксплуатация женщин из стран Центральной и Восточной Европы. По опросам 2010 г., около 70% всех работников в сфере сексуальных услуг происходят из государств ЦВЕ, включая страны Балтии и Балкан; еще 12% сексуальных работников происходят из Африки, 11% – из стран Латинской Америки и Карибского бассейна [33].

Эксперты Европола выделяют несколько новых тенденций в организации этого бизнеса: 1) жертв перемещают внутри и между странами ЕС для постоянного «обновления» услуг для клиентов, а также во избежание установления отношений с жертвами; 2) торговцы людьми стали отходить от использования жертв в традиционных «кварталах красных фонарей» в пользу частных квартир, а также снижать применение насилия во взаимодействии с жертвами, подчеркивая свою роль посредников и поставщиков клиентов; 4) среди организаторов этого бизнеса стало увеличиваться число женщин (наиболее ярким примером являются «мадам», или женщины-сутенеры, в нигерийских сетях) [18, р. 29–40].

Проблема эксплуатации трудовых мигрантов актуальна и на постсоветском пространстве, особенно в России, в которой от 3 до 5 млн человек трудятся на нелегальном положении. По свидетельству правозащитных организаций, обычной практикой в России стало принуждение мигрантов к тяжелой физической работе и проживанию в неблагоприятных условиях, вымогательство со стороны работодателей и посредников [4; 5; 7]. Согласно опросам, около 60% мигрантов столкнулись с обманом при оплате их работы, из них 15% не получили крупной суммы или вообще оплаты своего труда. Треть мигрантов признались, что им пришлось работать в очень плохих условиях, каждый десятый столкнулся с изъятием паспорта работодателем или ограничением свободы передвижения [2, с. 48].

В числе новых, нетрадиционных, угроз безопасности следует назвать *угрозы терроризма и экстремизма*, что со всей очевидностью продемонстрировали теракты в США и в европейских столицах. Особенности этой угрозы заключаются в том, что террористы

пытаются использовать не столько тайные каналы проникновения в страну, сколько вполне легальные возможности для въезда и проживания (зоны свободного перемещения, режимы убежища, туризма и студенческой миграции).

Эксперты Центра иммиграционных исследований США проанализировали профили 94 террористов, действовавших в Америке с 1990 по 2004 г., включая смертников 11 сентября, и обнаружили, что 2/3 проникли в страну по временным визам (студенческой, деловой, туристической), еще 17 террористов подали заявки на убежище в пунктах въезда. Кроме того, исследователи обнаружили также 11 случаев подделки паспорта, 10 случаев подделки визы, 34 случая сообщения ложной информации иммиграционному чиновнику, 13 случаев просроченных временных виз [27, р. 5].

Альтернативное исследование экспертов Центра Никсона в Вашингтоне выявило еще один источник проникновения террористов в США: режимы свободного перемещения с Канадой и Европой. Анализ профилей 373 лиц, подозреваемых в терроризме или осужденных за него в Западной Европе или Северной Америке с 1993 по 2005 г., показал, что только 6% террористов въезжали в США нелегально, большинство же — мусульманские иммигранты из Европы — легко попадали в Соединенные Штаты через программу безвизового перемещения Visa Waiver, которая позволяет практически всем гражданам Западной Европы въезжать в США без интервью. Так, в частности, прибыли в страну члены гамбургской группировки «Аль-Каиды», причастные к теракту 11 сентября. Вторым пунктом по удобству и легкости въезда оказалась Канада благодаря либеральной системе предоставления убежища, двуязычии и многочисленности мусульманского населения — в качестве базы ее использовали 26 террористов. Канадской системой убежища воспользовался, в частности, Ахмед Рессам — алжирец, пытавшийся взорвать аэропорт Лос-Анджелеса в 1999 г. [29].

Следует отметить, что в Европе террористическая угроза исходила не столько от новоприбывших, сколько от натурализовавшихся иммигрантов, а также их потомков во втором поколении. Убийцей нидерландского режиссера Тео ван Гога был мусульманин марокканского происхождения, выросший и воспитанный в ЕС. Взрывы в Мадриде совершили марокканские иммигранты, легально жившие в стране, их наставником был испанец сирийского происхождения, предположительно — руководитель испанской ячейки «Аль-Каиды». Взрывы в Лондоне 7 июля 2005 г. совершили 4 молодых британцев пакистанского и ямайского происхождения. Эти случаи показали, что источник террористической угрозы может находиться не только среди потенциальных мигрантов, но и среди давно укоренившихся в стране мигрантских общин.

Технологии миграционного управления

Современные вызовы безопасности ставят перед развитыми странами новые задачи в сфере миграционного управления, связанные с проверкой личности въезжающего, контролем его деятельности на территории государства и своевременного выезда. Для их решения США и европейские страны стали применять следующие технологии.

1. Ужесточение визового режима.

Одной из наиболее ранних мер, которые развитые страны начали использовать для сдерживания незаконных перемещений, стало введение визового режима в отношении государств, откуда было зарегистрировано прибытие наибольшего числа нелегальных мигрантов. В 1980–1990-х годах США ввели визовый режим в отношении Мексики, европейские страны – в отношении бывших колоний в Северной Африке, Турции, Юго-Восточной Азии, хотя еще в 1950–1960-х годах придерживались в отношении них политики «открытых дверей» и стимулирования иммиграции.

Визовый режим – это форма удаленного контроля, которая позволяет проверить цели поездки и личность мигранта еще до момента его отправления. Необходимыми условиями получения визы являются, как правило, наличие приглашающего лица или организации, маршрута, финансовых средств и гарантий возврата (обратные билеты, справка о работе или учебе). Консульские работники имеют право проверить любую информацию из визовой анкеты, запросить дополнительные сведения у заявителя во время индивидуального интервью и отказать без объяснения причин. Сам процесс получения визы фактически является первым «виртуальным рубежом», который необходимо преодолеть мигрантам.

В последние годы развитые страны повысили требования к качеству предоставляемых документов, подтверждающих цели поездки, особенно в отношении граждан развивающихся государств. Из 2,5 млн заявок на британскую визу, в основном от туристов и других временных посетителей, отказ получают в среднем 300–400 тыс. человек [38]. Уровень отказа в американской визе «В» (временное посещение для деловых целей или туризма) для жителей бедных стран Юго-Восточной Азии или Африки составляет около 40–45%, а для таких стран, как Израиль, Южная Корея или Швейцария, – всего 4–9% [41].

После терактов 11 сентября США ввели дополнительное требование для получения визы – прохождение интервью с консульским работником. Кроме того, в 14 государств Северной Африки, Ближнего Востока и Азии были посланы сотрудники Департамента внутренней безопасности в рамках Visa Security Program, которые стали

дополнительно проверять личности и анкеты заявителей вместе с консульскими работниками. Так, в 2010 г. Департамент проверил около 950 тыс. человек и 260 тыс. анкет, рекомендовал отказать в визе около 1 тыс. человек и занес 50 человек в список особого контроля в связи с возможной причастностью к терроризму [32].

Формирование единого рынка и зоны свободного перемещения в рамках Евросоюза заставило государства ЕС ужесточить визовые правила в отношении третьих стран, особенно южных и восточных соседей. В рамках Шенгенских соглашений 1985 г., включенных в свод европейского права Амстердамским договором 1997 г., были согласованы списки стран, граждане которых имеют право безвизового въезда на территорию ЕС (как правило, это развитые страны), и государств, чьи жители должны получать визу. Присоединение стран Центральной и Восточной Европы к ЕС в 2004 и 2007 гг. сопровождалось, таким образом, распространением жесткого визового режима на новых восточных и южных соседей, что, по мнению специалистов, нанесло ощутимый ущерб экономическим и гуманитарным связям между ними [1].

2. Развитие информационных систем пограничного контроля, в том числе с использованием биометрических технологий.

С 2001 г. в Евросоюзе действует единая Шенгенская информационная система (Schengen Information System – SIS), в которую сотрудники правоохранительных органов заносят информацию о лицах и предметах, находящихся в розыске; лицах, нежелательных на территории государств-участников или пропавших без вести, а также об утерянных и поддельных документах. В настоящее время разрабатывается вторая, более совершенная версия Шенгенской информационной системы (SIS II), в которой планируется хранение биометрических данных; ее запуск намечен на 2013 г. С 2003 г. также функционирует общеевропейская база данных о просителях убежища EURODAC, которая помогает избежать многократной подачи заявки в несколько государств ЕС и назначает ответственным за рассмотрение заявки первое государство обращения.

Важным нововведением, разрабатываемым с 2004 г., является Визовая информационная система ЕС (Visa Information System – VIS), в которой должны храниться индивидуальные файлы всех соискателей виз с биометрической информацией. Предполагается, что эту информацию можно использовать при рассмотрении последующих заявок о получении визы в этой и других странах ЕС, а также для сверки данных соискателя со списком предполагаемых террористов и разыскиваемых лиц. VIS должна быть интегрирована с SIS II и использоваться не только национальными государствами, но и Европолом. Система начала работать в октябре 2011 г. в тестовом режиме в странах Северной Африки (Алжире, Тунисе,

Марокко, Египте, Ливии, Мавритании). На конец 2012 г. ее готовили к применению в двух других регионах – на Ближнем Востоке (в Израиле, Иордании, Ливане, Сирии) и в странах Персидского залива (Бахрейне, Иране, Ираке, Кувейте, Омане, Катаре, Саудовской Аравии, ОАЭ, Йемене и Афганистане).

Сбор биометрических данных соискателей виз уже практикуется в США (с 2006 г.) и Великобритании (с 2007 г.). В Великобритании работает электронная система e-Borders, которая позволяет проверять, не числятся ли пассажиры в списках подозреваемых лиц правоохранительных или иммиграционных органов. В США действует база данных US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), в которой хранятся отпечатки пальцев, фотографии и сведения об иностранцах, попадающих в страну по воздуху, морю и через наиболее распространенные сухопутные пункты въезда. Следует отметить, что в настоящее время в Соединенных Штатах, Великобритании и европейских странах, входящих в Шенгенскую зону, ведется работа по созданию дополнительных компонентов баз данных, которые позволяли бы отслеживать информацию о выезде мигрантов.

3. Усиление пограничного контроля.

С 1986 г., когда в США был принят первый ограничительный закон о миграции, расходы на охрану границы неуклонно росли: с 700 млн долл. в 1986 г. до 5 млрд долл. в 2002 г. и 11,5 млрд долл. в 2010 г. Количество сотрудников пограничной службы увеличилось с 3 тыс. человек в 1986 г. до более 20,5 тыс. человек в 2010 г. [35]. Важными элементами миграционной политики стали использование военного и разведоборудования (приборов ночного видения, магнитных и инфракрасных датчиков, беспилотных летательных аппаратов – дронов, систем сканирования лиц и проч.) для выявления нелегального въезда в страну, а также строительство физического ограждения на южной границе. Стена из стальных листов и проволоки длиной 1100 км и высотой 5 м покрывает сегодня около 1/3 мексиканской границы, оставшуюся часть планируется заградить «виртуальной стеной» – сетью электронных датчиков, камер, башен и высоко летающих дронов с обзором более 300 миль. Общая стоимость проекта превышает 4 млрд долл., строительство 1 мили стены стоит порядка 5 млн долл. [10].

Некоторые исследователи подвергли критике резкое увеличение издержек на пограничный контроль, заявив, что они превышают любые возможные выгоды. Так, видный американский ученый Дуглас Массей указал на тот факт, что в результате переоборудования границы и увеличения числа служащих стоимость задержания одного нелегала на границе повысилась с 300 долл. в 1992 г. до 1700 долл. в 2002 г., т.е. на 467%. Кроме того, по его мнению,

усиление пограничного контроля не столько сократило нелегальную иммиграцию, сколько заставило мигрантов пробираться в страну через более удаленные регионы, вследствие чего количество смертей на границе выросло втрое [31]. Другие эксперты, в частности сотрудник консервативного Центра миграционных исследований Стивен Камарота, считают, что эффективность этих мер следует оценивать в долгосрочной перспективе, поскольку благодаря им численность нелегальных мигрантов в Соединенных Штатах будет постепенно сокращаться [13]. Данные исследовательского центра Pew Hispanic Center подтверждают эту точку зрения: количество нелегальных мигрантов уменьшилось с 12,5 млн в 2007 г. до 11,2 млн в 2010 г. [40].

Для усиления пограничного контроля страны Евросоюза создали Европейское агентство по охране внешних границ FRONTEX. В его функции входят координация и планирование действий отдельных стран-членов по управлению границами (морскими, воздушными и сухопутными), обеспечение подготовки пограничных служб, обмен информацией и опытом, анализ рисков, связанных с пересечением границы. С 2007 г. агентство имеет небольшие силы быстрого развертывания для борьбы с нелегальной миграцией в зонах Средиземного моря и Атлантического океана, которые используются для задержания водных транспортных средств и препровождения их в ближайший пункт выезда. Бюджет FRONTEX также увеличился с 20 млн евро в 2006 г. до 90 млн евро в 2010 г.

В ближайшие годы по решению Европейской комиссии будет реализована еще одна крупная программа стоимостью около 870 млн евро — Европейская система наблюдения за внешней границей EUROSUR. Она поможет усилить наблюдение за морскими и сухопутными границами благодаря внедрению большого спектра новых технологий, включая дроны, морские датчики и системы спутникового слежения [24].

4. Контроль за деятельностью мигрантов внутри страны.

С учетом того, что примерно 30–40% нелегальных мигрантов — это лица, въехавшие в страну на законных основаниях и затем нарушившие правила выезда, проживания и трудоустройства, важным аспектом миграционной политики является усиление внутреннего контроля за деятельностью мигрантов.

Первоочередная мера — инспекции рабочих мест на предмет выявления нелегальных мигрантов, которых по итогам проверок, как правило, увольняют, штрафуют или задерживают для последующей высылки. На работодателей накладывают штраф, а при обнаружении факта сознательного использования нелегального труда и уклонения от налогов им может грозить тюремный срок. В Соединенных Штатах Америки такие проверки проводили пе-

риодически с середины 1990-х годов и особенно интенсивно стали применять при администрации Б. Обамы. С января 2009 г. по май 2012 г. было проверено не менее 7500 организаций, в основном в таких секторах экономики, как строительство, сельское хозяйство, производство одежды, сети быстрого обслуживания. Размер штрафов, наложенных на работодателей в 2010 и 2011 гг., составил соответственно 5,8 и 6 млн долл. [15; 22].

Схожие меры наказания действуют в большинстве европейских стран. В Великобритании, например, работодатели могут быть оштрафованы на 10 тыс. фунтов за каждого нелегального рабочего, если они нанимают его без должного выяснения его миграционной ситуации; сознательное использование труда нелегалов карается неограниченным размером штрафа и тюремным заключением сроком до 2 лет [19]. В Австрии найм одного нелегального работника может обойтись работодателю в 3–5 тыс. евро штрафа, организация перевозки и трудоустройство нелегалов караются тюремным сроком до 2 лет. Во Франции работодатель, нанимающий иностранных работников в нарушение Трудового кодекса, может быть оштрафован на сумму до 45 тыс. евро, а в случае выявления фактов жестокого обращения с нелегальными работниками (удержания зарплаты, создания неприемлемых условий труда) — оштрафован на сумму до 800 тыс. евро или заключен в тюрьму на срок до 5 лет. В последние годы санкции были усилены также в других европейских странах, включая Чехию, Словакию, Данию, Италию, Нидерланды и Великобританию [28].

Наиболее последовательную систему в отношении контроля за деятельностью мигрантов создала Великобритания в рамках Закона об иммиграции 2006 г. С 2008 г. в стране работает балловая система отбора, которая делит всех иммигрантов на пять категорий. К 1-й категории относятся наиболее высококвалифицированные мигранты, для которых въезд в страну был максимально облегчен. Мигранты же 2–5-й категорий (квалифицированные специалисты с предложением от работодателя; неквалифицированные мигранты в рамках временных программ; студенты; молодежь для сезонных работ; въезжающие на короткий срок спортсмены и деятели искусства) обязаны предоставлять иммиграционным властям особый документ — «подтверждение поручительства» (certificate of sponsorship). Этот документ составляется от лица работодателя, учебного заведения или приглашающей организации, которые берут на себя обязательство контролировать деятельность мигранта на территории и в случае неявки его в университет или на работу сообщать об этом в Министерство внутренних дел [39].

США также ужесточили систему контроля за иностранными студентами, особенно после того, как выяснилось, что один из

террористов 11 сентября въехал в страну по студенческой визе, но никогда не появлялся в университете, а двое подали заявки о смене статуса с туристической визы на студенческую. Все школы и программы, принимающие международных студентов и преподавателей, отныне заносят данные о них в электронную базу SEVIS (Student and Exchange Visitor Information System), в том числе отмечают факт зачисления или отчисления, начало и конец обучения, дисциплинарные особенности. К концу 2010 г. с базой работали более 10 тыс. школ и 1,5 тыс. программ обмена, в самой базе хранились данные о 8,1 млн человек. Данная база имеет общий интерфейс с рядом других правоохранительных и разведывательных баз данных, включая US-VISIT и базу отслеживания иностранных террористов (Foreign Terrorist Tracking Task Force) [32].

5. Задержание нелегальных мигрантов и просителей убежища до момента выяснения их статуса, депортация.

Учитывая, что многие нелегальные мигранты не подчиняются требованию властей о добровольном выезде и начинают просто скрываться, развитые страны стали все чаще практиковать принудительную высылку нелегалов с предварительным задержанием. В Австралии и США, например, задержание является автоматическим и может продлеваться на долгое время, особенно в отношении тех иностранцев, которые не имеют никаких документов или совершили преступление. В других странах задержание практикуется в редких случаях и на короткий период. Европейская конвенция по правам человека, например, запрещает длительное заключение под стражу.

Всего в Европе существуют более 200 центров, в каждом из которых могут содержаться от 20 до 1000 человек на срок от нескольких дней до нескольких месяцев. Это специально созданные закрытые лагеря, а также комнаты при аэропортах, полицейских участках и тюрьмах. Так, в Великобритании есть 15 центров для содержания мигрантов, в 2010 г. в них было 26 тыс. человек, причем половина из них находилась в статусе просителей убежища, а другая половина ожидала депортации. Около 16,5 тыс. человек были высланы из страны после пребывания в центрах. Во Франции через подобные пункты содержания мигрантов проходят свыше 35 тыс. человек в год. В Швейцарии существуют около 27 центров для просителей убежища и нелегальных мигрантов, всего в 2008–2009 гг. властями было выпущено около 8 тыс. приказов о задержании, 95% которых — в отношении лиц, готовившихся к депортации [23].

Следует отметить, что недостатком депортаций как инструмента борьбы с нелегальной миграцией является их дороговизна. Так, в 2010 г. стоимость депортации одного мигранта из США стоила

около 12,5 тыс. долл., что при общей численности высланных мигрантов в 400 тыс. человек обошлось бюджету примерно в 5 млрд долл. В Великобритании стоимость депортации одного нелегального мигранта составляет около 11 тыс. фунтов (из них транспортные расходы – 900 фунтов, остальное – расходы на поимку и арест, содержание в центре и подготовку документов). Всего ежегодно высылают около 55 тыс. человек [16]. Неслучайно в целях минимизации издержек в апреле 2004 г. министры внутренних дел ЕС договорились сотрудничать в сфере организации совместных полетов по высылке третьих лиц [14].

Важное условие успешной депортации – готовность стран происхождения принять мигрантов обратно. Например, в декабре 2005 г. в ответ на парламентский запрос правительство Испании сообщило, что в 2001–2005 гг. примерно 123 тыс. приказов о высылке не были исполнены, так как большинство консульств государств южнее Сахары отказались признать в мигрантах своих граждан. В этих случаях развитые страны стараются заключить с наиболее крупными государствами происхождения мигрантов соглашения о реадмиссии, регулирующие процедуры по установлению личности и возврату мигрантов. С 2002 по 2012 г. Евросоюз от имени всех государств-членов подписал 21 соглашение о реадмиссии с третьими странами (Россией, Украиной, Молдовой, Шри-Ланкой и др.), из них 13 вступили в силу. Испания и Италия активно заключают двусторонние соглашения о реадмиссии с африканскими странами (Ливией, Мавританией, Нигерией и др.) [43, р. 223]. Учитывая, что государства происхождения, как правило, не заинтересованы в принятии на себя дополнительных обязательств, европейские страны часто используют инструменты «мягкого давления» для продвижения соглашений о реадмиссии – в виде прямой финансовой помощи в рамках программ развития или обусловленного партнерства в других сферах.

Заключение

Усиление «прозрачности границ» в условиях глобализации поставило перед государствами новые вызовы безопасности, связанные с массовыми потоками нелегальных мигрантов, незаконными перевозками и торговлей людьми, деятельностью транснациональных радикальных и террористических сетей. В ответ на это большинство развитых стран приняли следующие меры: 1) ужесточение визового режима в отношении развивающихся стран; 2) патрулирование приграничных зон, укрепление физических ограждений на границах и использование новейших технологий слежения за трансграничными перемещениями; 3) формирование обширных

баз данных о мигрантах с применением биометрических технологий, имеющих общий интерфейс с базами правоохранительных органов; 4) усиление контроля за легальными мигрантами на территории страны, включая контроль за их перемещением, образовательной и трудовой деятельностью; 5) контроль выезда, ограничение свободы перемещения и принудительная депортация нелегальных мигрантов.

Оценка эффективности данных мер затрудняется их относительно недавним функционированием и ограниченным объемом информации о раскрытых и предотвращенных случаях правонарушений. Тем не менее отдельные данные позволяют зафиксировать снижение количества нелегальных мигрантов в США (с 12,5 млн человек в 2007 г. до 11,2 млн в 2010 г.) и Евросоюзе (с 3–5 млн человек в 2002 г. до 1,8–3,3 млн в 2008 г.), а также уменьшение числа попыток нелегального пересечения границы, что говорит о сдерживающем эффекте жесткой миграционной политики.

Обратной стороной этих мер являются беспрецедентный рост издержек на пограничный и миграционный контроль, оплачиваемый из средств налогоплательщиков; увеличение количества жертв при попытке пересечения границ и спроса на услуги нелегальных перевозчиков и посредников, которые нередко оборачиваются втягиванием мигрантов в долговую зависимость, преступную деятельность или эксплуатацию; ограничение некоторых фундаментальных прав и свобод человека (в частности, права на поиск убежища или защиту личной информации). Наконец, критику может вызывать и тот факт, что стратегия борьбы с незаконной трудовой миграцией направлена исключительно на сдерживание, контроль и наказание нелегальных мигрантов, в то время как умеренное расширение легальных возможностей трудоустройства могло бы решить эту проблему с гораздо большей экономической эффективностью для принимающих государств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Голунов С.* Пограничная безопасность в ЕС [Электронный ресурс] // Международные процессы [Онлайн]. 2009. Т 7. № 2 (20). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty/005.htm> (дата обращения: 04.12.2012).

2. Миграция и демографический кризис / Под ред. Ж.А. Зайончковской, Е.В. Тюрюкановой. Серия: Миграционный барометр в РФ. М., 2010.

3. Незаконный ввоз мигрантов: суровый поиск лучшей жизни [Электронный ресурс] // Управление ООН по наркотикам и преступности [Офиц. сайт]. URL: <http://www.unodc.org/toc/ru/crimes/migrant-smuggling.html> (дата обращения: 04.12.2012).

4. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. М.: Международная организация труда, 2004.

5. Таджикистан: экспорт рабочей силы – какой ценой? СПб.: FIDH; АДЦ «Мемориал», 2011.
6. Транснациональная организованная преступность – глобализованная нелегальная экономика [Электронный ресурс] // Управление ООН по наркотикам и преступности [Официальный сайт]. URL: <http://www.unodc.org/toc/ru/crimes/organized-crime.html> (дата обращения: 04.12.2012).
7. Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе. М.: Human Rights Watch, 2009.
8. *Adamson F.* Crossing Borders: International Migration and National Security // *International Security*. 2006. Vol. 31. № 1. P. 165–199.
9. *Andreas P.* Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century // *International Security*. 2003. Vol. 28. № 2. P. 78–111.
10. The Battle of the US–Mexico Frontier // *The Guardian*. February 20, 2011.
11. *Bigo D.* *Polices En Réseaux. L'expérience Européenne*. P.: Presses de Sciences Po, 1996.
12. *Bigo D.* Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // *Alternatives*. 2002. № 27. P. 63–92.
13. *Camarota S., Jensenius K.* *Homeward Bound: Recent Immigration Enforcement and the Decline in the Illegal Alien Population*. Washington, D.C.: Center of Immigration Studies, July 2008.
14. Council Decision of 29 April 2004 on the Organization of Joint Flights for Removals From the Territory of Two or More Member States, of Third-Country Nationals Who are Subjects of Individual Removal Orders (2004/573/EC) [Electronic resource] // EUR-lex [Official website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0573:EN:NOT> (accessed: 04.12.2012).
15. Crackdown on Illegal Labour Intensifies // *The Wall Street Journal*. June 16, 2011.
16. *Deportations, Removals and Voluntary Departures from the UK*. The Migration Observatory, Oxford University, September 2011.
17. *Duvell F.* *Irregular Migration* // *Global Migration Governance* / Ed. by A. Betts. Oxford University Press, 2011. P. 78–108.
18. *Europol Review: General Report on Europol Activities*, Luxembourg: European Police Office, 2012.
19. Preventing Illegal Working [Electronic resource] // UK Border Agency [Official website]. URL: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/business-sponsors/preventing-illegal-working/> (accessed: 04.12.2012).
20. *Faist T.* The Migration-Security Nexus. *International Migration and Security Before and After 9/11*. Malmo University: Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations. 2004. № 4/03.
21. *Finckenauer J., Schroc J.* *Human Trafficking: A Growing Criminal Market in the U.S.* Lincoln: National Institute of Justice, Papers “Human Trafficking: Data and Documents”. 2006. № 14.
22. Fresh Raids Target Illegal Hiring // *The Wall Street Journal*. May 2, 2012.
23. *Global Detention Project* [Electronic resource]. URL: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe.html> (accessed: 04.12.2012).
24. *Hayes B., Vermeulen M.* *The EU's New Border Surveillance Initiatives*. Berlin: Heinrich Böll Foundation, June 2012.

25. *Huysmans J., Squire V.* Migration and Security // Handbook of Security Studies / Ed. by M. Dunn Cavelti, V. Mauer. L.: Routledge, 2009.
26. ILO Action against Trafficking in Human Beings, Geneva: ILO, 2008.
27. *Kephart J.* Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies, September 2005.
28. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking. International Labour Office. Geneva: ILO, 2010.
29. *Leiken R.* Europe's Mujahideen where Mass Immigration Meets Global Terrorism. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies, April 2005.
30. List of Documented Refugee Deaths through Fortress Europe, UNITED, June 13, 2012 [Electronic resource] // UNITED [Official website]. URL: <http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf> (accessed: 04.12.2012).
31. *Massey D.* Backfire at the Border: Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration? // Center for Trade Policy Analysis. June 2005. № 29.
32. *Mittelstadt M., Speaker B., Meissner D., Chishti M.* Through the Prism of National Security: Major Immigration Policy and Program Changes in the Decade since 9/11. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, August 2011.
33. Romania Tops EU "Sex Worker List" // BBC News. January 26, 2010.
34. *Rose A.* Death in the Desert // The New York Times. June 21, 2012.
35. *Rosenblum M., Brick K.* US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2011.
36. Trafficking in Human Beings in the European Union. The Hague: Europol Public Report, September 2011.
37. Trafficking in Persons Report 2012. Washington, D.C.: U.S. State Department, 2012.
38. UK Border Agency Annual Report and Accounts 2011–2012. L.: The Stationary Office, July 12, 2012.
39. UK Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 [Electronic resource] // The UK Legislation Archive [Official website] URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents> (accessed: 04.12.2012).
40. Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center Report, February 2011.
41. The United States Visa Statistics [Electronic resource] // A Service of the Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State [Official website]. URL: http://www.travel.state.gov/visa/statistics/statistics_1476.html (accessed: 04.12.2012).
42. UNWTO Tourism Highlights 2011. Madrid: World Tourism Organization, 2012.
43. World Migration Report 2008 "Managing Labour Mobility in the Global Economy". Geneva: International Organization for Migration, 2008.
44. World Migration Report 2010 "The Future of Migration: Building Capacities For Change". Geneva: International Organization for Migration, 2010.