

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
27 February 2020
Russian
Original: English

**Комиссия по предупреждению преступности
и уголовному правосудию**

Двадцать девятая сессия

Вена, 18–22 мая 2020 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Тематическое обсуждение эффективных мер
по предупреждению незаконного ввоза мигрантов
и борьбе с ним при обеспечении защиты прав незаконно
ввезенных мигрантов, в особенности женщин и детей,
а также прав несопровождаемых детей-мигрантов**

**Руководство для тематического обсуждения
эффективных мер по предупреждению незаконного
ввоза мигрантов и борьбе с ним при обеспечении
защиты прав незаконно ввезенных мигрантов,
в особенности женщин и детей, а также прав
несопровождаемых детей-мигрантов****Записка Секретариата***Резюме*

В своем решении 2016/241 Экономический и Социальный Совет постановил, что основной темой двадцать девятой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию будет тема «Эффективные меры по предупреждению незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним при обеспечении защиты прав незаконно ввезенных мигрантов, в особенности женщин и детей, а также прав несопровождаемых детей-мигрантов».

В настоящей записке Секретариат представляет в качестве руководства для тематического обсуждения справочную информацию о тенденциях в области незаконного ввоза мигрантов, а также общие характеристики лиц, занимающихся незаконным ввозом, и тех, кто пользуется их услугами. Рассматриваются перспективные формы борьбы с незаконным ввозом мигрантов и трудности противодействия этому явлению, а также текущие вопросы, касающиеся криминализации незаконного ввоза мигрантов. В записке затрагиваются вопросы и проблемы, которые Комиссия, возможно, пожелает обсудить.

* E/CN.15/2020/1.



I. Введение

1. В своем решении 2016/241 Экономический и Социальный Совет постановил, что основной темой двадцать девятой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию будет тема «Эффективные меры по предупреждению незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним при обеспечении защиты прав незаконно ввезенных мигрантов, в особенности женщин и детей, а также прав несопровождаемых детей-мигрантов».
2. На своей возобновленной двадцать восьмой сессии, проходившей 12 и 13 декабря 2019 года, Комиссия одобрила предложение Председателя о проведении тематического обсуждения на ее двадцать девятой сессии.
3. Настоящая записка подготовлена Секретариатом в соответствии с решением 18/1 Комиссии под названием «Руководящие принципы проведения тематических обсуждений в Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию», в котором Комиссия постановила, что обсуждение главной темы будет проходить на основе руководства для дискуссий, содержащего перечень вопросов, которые предстоит рассмотреть участникам.
4. Двадцать восьмого января 2004 года вступил в силу Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Цель Протокола, как указано в его статье 2, заключается в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним и в поощрении сотрудничества между государствами-участниками в достижении этой цели при обеспечении защиты прав незаконно ввезенных мигрантов. По состоянию на февраль 2020 года участниками Протокола, который обеспечивает всеобъемлющую основу для предупреждения незаконного ввоза мигрантов и борьбы с ним, были 149 государств-членов.
5. Проблема незаконного ввоза мигрантов остается одним из главных пунктов в политической повестке дня государств-членов. Ряд органов Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею, Совет Безопасности¹, Экономический и Социальный Совет² и Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию, приняли резолюции по вопросу о незаконном ввозе мигрантов, которые посвящены либо исключительно незаконному ввозу мигрантов, либо незаконному ввозу мигрантов и торговле людьми, либо миграции в целом, но с упоминанием незаконного ввоза мигрантов. Приверженность международного сообщества делу борьбы с незаконным ввозом мигрантов также подтверждена в Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (резолюция [73/195](#) Генеральной Ассамблеи, приложение) в рамках общей стратегии решения проблем и использования возможностей, возникающих в связи с международной миграцией. Для достижения цели 9 Глобального договора государства-члены, в частности, обязались укреплять потенциал и международное сотрудничество в деле предупреждения и расследования случаев незаконного ввоза мигрантов и судебного преследования и наказания виновных, с тем чтобы покончить с безнаказанностью промышляющих этим сетей.

II. Определения

6. Определение термина «незаконный ввоз мигрантов», фигурирующее в статье 3 Протокола о незаконном ввозе мигрантов, закладывает основу для борьбы с этим преступлением. Согласно этому определению, «незаконный ввоз мигрантов» означает обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо

¹ См., например, резолюции [2388 \(2017\)](#) и [2312 \(2016\)](#) Совета Безопасности.

² Резолюция 23/2014 Экономического и Социального Совета.

государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории.

7. Для правильного понимания этого определения важно уяснить суть его составных элементов и ту роль, которую они играют в определении сферы применения уголовной ответственности и содержания других обязательств по Протоколу.

8. Понятие «финансовая или иная материальная выгода» не определено ни в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов, ни в Конвенции об организованной преступности, в которой это выражение фигурирует в определении термина «организованная преступная группа». Однако из примечаний для толкования статьи 3 Протокола о незаконном ввозе мигрантов, содержащихся в подготовительных материалах к переговорам по Конвенции Организации Объединенных Наций против организованной преступности и Протоколам к ней³, следует, что составители этих документов намеревались использовать это выражение не только для обозначения материального интереса. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) опубликовало технический тематический документ в качестве основы для разработки практического руководства по применению этого понятия⁴, а Секретариат подготовил подробный справочный документ, посвященный элементу определения незаконного ввоза мигрантов, касающемуся «финансовой и материальной выгоды», на основе которого межправительственная рабочая группа по незаконному ввозу мигрантов Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности обсуждала этот вопрос на своем четвертом совещании в 2017 году ([СТОС/COP/WG.7/2017/4](#)).

9. Очевидно также, что понятие «финансовая или иная материальная выгода» было включено в Протокол о незаконном ввозе мигрантов, чтобы разграничить действия групп, которые способствуют незаконному въезду других лиц по гуманитарным или семейным причинам, и тех, кто делает это ради наживы⁵. Корыстный мотив рассматривался как важный элемент, позволяющий увязать это определение с организованной преступной деятельностью, хотя он в равной степени относится к действиям, связанным с незаконным ввозом мигрантов, которые совершаются отдельными лицами, действующими в одиночку, и к этим же действиям, совершаемым совместно двумя или более лицами.

10. Определение термина «незаконный въезд» дается в пункте (b) статьи 3 Протокола о незаконном ввозе мигрантов. Под ним понимается «пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство». Распространенными примерами «необходимых требований» являются наличие подлинных и действительных документов, удостоверяющих личность (например, паспорта, визы), и их предъявление в пункте въезда государственному должностному лицу для проверки.

11. Определение термина «поддельный документ на въезд/выезд или удостоверение личности» сформулировано в пункте (b) статьи 3 таким образом, чтобы охватить самые разные ситуации, включая использование чужих законных документов без внесения в них каких-либо изменений, незаконное изменение данных в законных документах, использование поддельных документов или использование законных документов, полученных обманным путем.

³ Издание Организации Объединенных наций, в продаже под № R.06.V.5, стр. 477.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Concept of "Financial or Other Material Benefit" in the Smuggling of Migrants Protocol: Issue Paper* (2017).

⁵ Издание Организации Объединенных наций, в продаже под № R.06.V.5, стр. 477.

III. История вопроса

Имеющаяся информация

12. В 2018 году УНП ООН опубликовало первое свое исследование *Global Study on Smuggling of Migrants* (Глобальное исследование по проблеме незаконного ввоза мигрантов)⁶. Исследование основано на всеобъемлющем обзоре имеющихся данных и информации — как количественной, так и качественной — из национальных и международных источников⁷.

Маршруты незаконного ввоза⁸

13. Последние тенденции в области незаконного ввоза мигрантов свидетельствуют о том, что основные районы происхождения незаконно ввозимых лиц — это Африканский Рог, Западная Африка, Северная Африка, Центральная Америка, некоторые районы Ближнего Востока и районы в Южной, Западной, Восточной и Юго-Восточной Азии. Жители стран Африканского Рога, например, следуют по одному из трех основных выявленных маршрутов в страны Совета сотрудничества стран Залива на юг Африки или в Северную Африку и/или Европу.

14. В Азии существуют разные маршруты незаконного провоза мигрантов, в том числе сухопутные, морские и воздушные. Для незаконного ввоза мигрантов из Южной Азии в Европу, Южную Африку, Австралию или Северную Америку могут использоваться в том числе воздушные маршруты. Незаконный ввоз мигрантов распространен также внутри региона.

15. В 2016–2017 годах Европейский союз как один из регионов назначения столкнулся с масштабным незаконным ввозом мигрантов и беженцев из Западной и Северной Африки и стран Африканского Рога. Например, 89 процентов тех, кто прибыл в Италию по морю, были выходцами из Африки, а среди тех, кто незаконно прибыл в Испанию, выходцы из Африки составляли 94 процента. Считается, что значительная часть этих мигрантов была незаконно ввезена в Европу по морю.

16. В Северной Америке подавляющее большинство мигрантов и беженцев, незаконно ввезенных через южные границы Соединенных Штатов Америки, — это жители Мексики и стран Центральной Америки.

Общие характеристики незаконно ввозимых мигрантов и лиц, занимающихся их незаконным ввозом⁹

17. Большинство выявленных незаконно ввезенных мигрантов составляют молодые мужчины, как правило, прибывшие без членов семьи. Например, в Южной Азии незаконно ввезенные мигранты — это преимущественно лица мужского пола в возрасте 18–30 лет. Аналогичная ситуация наблюдается на маршрутах незаконного ввоза мигрантов из стран Африканского Рога в Южную Африку, где основную массу незаконно ввезенных лиц составляют мужчины в возрасте 18–35 лет. По маршрутам незаконного ввоза мигрантов из Центральной Америки и Мексики в Соединенные Штаты Америки передвигаются преимущественно мужчины, а доля женщин оценивается в 20–25 процентов.

18. Контингент лиц, занимающихся незаконным провозом мигрантов, разнообразен. Как и в большинстве других видов преступной деятельности, это, как правило, мужчины в возрасте в среднем от 30 до 35 лет. Часто они принадлежат к той же национальной и/или этнической группе, что и люди, которых они

⁶ UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9).

⁷ См., например, UNODC, *Migrant Smuggling in Asia: Current Trends and Related Challenges* (Bangkok, 2015).

⁸ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, pp. 33–36.

⁹ Ibid., pp. 36–37.

незаконно перевозят, или являются выходцами из регионов, через которые пролегают маршруты незаконного провоза мигрантов. Анализ последних тенденций позволяет предположить, что многие из них в прошлом сами были незаконно введенными мигрантами. Организации, занимающиеся незаконным провозом мигрантов, могут представлять собой организованные преступные сообщества со сложной структурой или группы без четко оформленных связей, которые совместно используют имеющиеся возможности и ресурсы. Группы с более сложной организацией способны действовать на больших территориях и получать значительную прибыль, тогда как более мелкие и менее жестко структурированные организации в большей степени зависят от спроса на их услуги в знакомых им местах и, вероятно, могут рассчитывать на более скромные доходы.

Незаконные доходы¹⁰

19. Согласно имеющимся данным¹¹, в 2016 году во всем мире были незаконно перевезены около 2,5 млн мигрантов и доходы от этой деятельности составили 5,5–7 млрд долл. США. Цена, которую назначали перевозчики, варьировалась в пределах от 60 до 47 000 долл. США за человека. Точная сумма вознаграждения зависит от определенных факторов, включая протяженность маршрута, место назначения, гражданство, возраст, пол и семейное положение мигранта, способ перевозки и сложность пересечения границ. Следует отметить, что указанный диапазон стоимости услуг определен по минимальным оценкам ввиду ограниченности данных по некоторым районам.

Преступления против личности, совершаемые в контексте незаконного ввоза мигрантов

20. В процессе незаконной перевозки мигранты и беженцы могут стать объектами посягательств. В Глобальном исследовании отмечается, что в 2017 году по меньшей мере 382 мигранта лишились жизни (в результате тяжких или обычных убийств)¹². Кроме того, среди зарегистрированных преступлений против мигрантов, совершенных в контексте незаконного провоза, фигурируют все формы нападения, сексуального насилия, грабежа, мошенничества, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, лишения свободы, насильственных исчезновений и вымогательства. Как отмечается во Всемирном докладе УНП ООН о торговле людьми за 2016 год¹³, налицо четкая связь между миграцией как общим явлением и торговлей людьми, поскольку люди, совершающие миграцию, и беженцы, спасающиеся от конфликтов и преследования, особенно подвержены опасности стать предметом торговли. Согласно данным созданной Международной организацией по миграции (МОМ) Объединенной системы обмена данными в целях противодействия торговле людьми, в которой хранятся сведения о 90 тыс. жертв торговли людьми, которым оказана помощь, почти в 80 процентах случаев транснациональной торговли людьми пересечение границы происходило на официальных пунктах, причем в 9 процентах случаев использовались поддельные документы¹⁴. Поэтому вполне вероятно, что многие из этих людей прибегали к услугам лиц, занимающихся незаконным провозом мигрантов.

Гендерное насилие

21. Женщины и девочки мигрируют, чтобы избежать насилия¹⁵. К несчастью, спасаясь от насилия, женщины и девочки подвергаются опасности сексуального насилия в процессе миграции и/или могут оказаться в более уязвимом

¹⁰ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, pp. 22–23.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 39.

¹³ United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6, p. 13.

¹⁴ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2), p. 47.

¹⁵ См. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), “Gender assessment of the refugee and migration crisis in Serbia and the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Istanbul, Regional Office for Europe and Central Asia, 2016).

положении как потенциальные жертвы торговли людьми¹⁶. Об этом в докладе Генерального секретаря 2019 года «Насилие в отношении трудящихся женщин-мигрантов»¹⁷ сказано следующее:

«Передвижение по некоторым миграционным коридорам сопряжено с значительными рисками для женщин и девочек, включая риск сексуального насилия со стороны преступных группировок, торговцев людьми, других мигрантов и коррумпированных должностных лиц. Так, по оценкам, среди женщин и девочек-мигрантов, пересекающих Мексику на пути в Соединенные Штаты Америки, от 60 до 80 процентов подвергаются изнасилованию на том или ином этапе миграции. На центральном средиземноморском маршруте, согласно оценкам, изнасилованию подвергаются около 90 процентов женщин и девочек, направляющихся в Италию».

Число погибших

22. Помимо преступлений против личности, о которых речь шла выше, незаконно перевозимые мигранты сталкиваются с целым рядом других ситуаций, в которых их жизнь оказывается под угрозой. Причины гибели могут быть связаны с множеством факторов, включая сложный рельеф местности и погодные условия. Особую угрозу представляют опасные способы перевозки, в частности перевозка в непроветриваемых грузовых контейнерах или на ненадежных судах. МОМ выступила инициатором проекта «Без вести пропавшие мигранты» и начала сбор данных о мигрантах, погибших или пропавших без вести в процессе миграции, в том числе в контексте незаконного провоза¹⁸.

23. Сбор данных в рамках этого проекта начался в 2014 году. Согласно полученным данным, больше всего мигрантов погибло в 2016 году — 8 070 человек. Самое большое число смертей регистрируется каждый год в Средиземном море. Здесь пик пришелся на 2016 год, когда погибли 5 143 человека. С тех пор число погибших в Средиземном море и во всем мире с каждым годом сокращается. В 2017 году было зарегистрировано 6 280 случаев гибели мигрантов во всем мире, а в 2018 году — 4 737. Наконец, в 2019 году зарегистрировано 3 437 случаев. 2019 год знаменателен тем, что в этом году впервые на втором месте по количеству зарегистрированных случаев гибели мигрантов оказалась не Африка, а Северная и Южная Америка — 810 случаев. По состоянию на 17 февраля 2020 года во всем мире зарегистрирован 291 случай гибели мигрантов.

24. Угрозу жизни незаконно перевозимых мигрантов создают действия тех, кто занимается этой незаконной деятельностью. Это четко понимали участники переговоров по Протоколу о незаконном ввозе мигрантов. Так, в пункте 3 статьи 6 Протокола предусматривается, что государства-участники должны признать в качестве отягчающих (для целей вынесения приговора) обстоятельства, которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность незаконно ввезенных мигрантов или которые связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением. Тем самым гарантируется, что даже при отсутствии дополнительных преступных деяний такие формы незаконного ввоза мигрантов, совершенного при отягчающих обстоятельствах, будут наказываться с учетом тяжести этого деяния и степени ответственности преступника.

Наблюдательный центр по проблеме незаконного ввоза мигрантов

25. Наблюдательный центр УНП ООН по проблеме незаконного ввоза мигрантов — важнейший проект по оценке параметров, причин и последствий незаконного ввоза мигрантов в быстро меняющихся условиях. Центр осуществляет сбор и распространение надежных данных, информации и материалов аналитических исследований, касающихся незаконного ввоза мигрантов. Сбор информации

¹⁶ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, p. 41.

¹⁷ A/74/235.

¹⁸ См. <https://missingmigrants.iom.int/>.

проводится в рамках регулярной работы на местах в странах происхождения, транзита и назначения с людьми, находящимися в процессе перемещения, представителями правоохранительных органов и гражданского общества и другими ключевыми субъектами. Эту информацию дополняют данные регулярных обследований в странах происхождения, в ходе которых основное внимание уделяется вопросу о том, как потенциальные мигранты планируют свое перемещение, и вероятности вступления их в контакт с теми, кто занимается их незаконным провозом. Собранная для Наблюдательного центра информация будет размещена для использования в режиме свободного доступа на онлайн-платформе, запуск которой намечен на конец 2020 года, и будет регулярно обновляться.

26. На нынешнем экспериментальном этапе (2019–2020 годы) своей работы Наблюдательный центр занимается изучением положения в Западной и Северной Африке и в Южной Европе. Будет получена достоверная и актуальная информация о методах работы лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, маршрутах незаконного ввоза и общих характеристиках незаконно ввозимых мигрантов, о потерях среди тех, кто обращается за помощью к незаконным перевозчикам, и общей осведомленности об опасностях, подстерегающих людей на маршрутах миграции. Полученная информация и результаты аналитических исследований будут иметь большое значение для углубления понимания сути незаконного ввоза мигрантов и, следовательно, для повышения эффективности мер по предупреждению и пресечению этого явления и связанных с ним нарушений прав человека и других преступлений. Эта информация дополняет материалы проведенного Управлением в 2018 году Глобального исследования по проблеме незаконного ввоза мигрантов и данные, сбором которых в настоящее время занимаются МОМ и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Эта работа ведется в соответствии с поручением, данным УНП ООН Генеральной Ассамблеей в резолюции [73/186](#), в которой Ассамблея предложила Управлению систематически собирать у государств-членов данные и информацию о маршрутах незаконного ввоза мигрантов, методах работы лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и роли транснациональной организованной преступности.

Перспективы

27. При том, что положительные сдвиги налицо, сбор данных и масштабы исследовательско-аналитической работы по тематике незаконного ввоза мигрантов на национальном, региональном и международном уровнях по-прежнему носят ограниченный характер. В связи с этим в Глобальном исследовании рекомендованы следующие первоочередные меры:

- а) совершенствовать системы сбора данных на национальном, региональном и международном уровнях;
- б) вести надлежащий административный учет, проводить соответствующие обследования, применять статистические методы и проводить качественные исследования в целях отслеживания схем и маршрутов незаконного ввоза мигрантов, а также общих характеристик лиц, занимающихся их незаконным ввозом, и организации их деятельности.

28. К другим основным приоритетным направлениям исследовательской работы относятся: а) получение более актуальной информации, отражающей направления миграционных потоков и их динамику, которые постоянно меняются под влиянием программных решений, социально-экономической конъюнктуры и факторов безопасности; б) анализ коммерческих схем и типов участвующих в них субъектов, иерархических отношений между этими субъектами и применяемых ими противоправных методов; в) оценка людских потерь и гендерных аспектов незаконного ввоза мигрантов и ключевых факторов, влияющих на распространенность случаев вымогательства и злоупотреблений.

Вопросы для рассмотрения

29. Комиссия, возможно, пожелает обсудить следующие вопросы:

- a) Какие эффективные подходы применяются в разных странах для содействия сбору данных и исследовательской работе по тематике незаконного ввоза мигрантов?
- b) Какие виды данных и информации могут помочь нам вникнуть в суть проблемы незаконного ввоза мигрантов?
- c) Каким регионам следует уделять основное внимание при сборе данных и проведении исследований по тематике незаконного ввоза мигрантов с учетом соответствующих стран их происхождения, транзита и назначения?
- d) Каким образом государства-члены могли бы совместными усилиями выработать более общее для разных юрисдикций понимание проблемы незаконного ввоза мигрантов в целях повышения эффективности мер по предупреждению этого явления и связанных с ним преступлений против личности и противодействия им?
- e) Каким образом государства-члены могли бы улучшить понимание финансовых аспектов незаконного ввоза мигрантов?
- f) Каким образом государства-члены могли бы улучшить понимание возрастных и гендерных аспектов динамики незаконного ввоза мигрантов?
- g) Как усовершенствовать обмен информацией, чтобы программные и практические меры в области предупреждения, пресечения и расследования случаев незаконного ввоза мигрантов и совершаемых против них преступлений с применением насилия в контексте этого явления разрабатывались на основе исчерпывающей, точной и актуальной информации?

IV. Предупреждение, сотрудничество и другие меры

30. В Протоколе против незаконного ввоза мигрантов предупреждение и сотрудничество определены в качестве неотъемлемых компонентов комплекса мер по борьбе с незаконным ввозом мигрантов. Часть III Протокола включает девять отдельных статей, в которых излагаются соответствующие обязательства государств-участников по предупреждению незаконного ввоза мигрантов (но не самой миграции). Эти статьи предусматривают расширение сотрудничества, повышение защищенности документов на въезд/выезд, совершенствование мер пограничного контроля и содействие увеличению эффективности действий полиции посредством подготовки кадров и повышения осведомленности.

31. В статье 15 Протокола основное внимание уделяется повышению осведомленности как средству предупреждения незаконного ввоза мигрантов. Она обязывает государства-участники принимать меры по повышению осведомленности граждан, в том числе мигрантов и потенциальных мигрантов, о возможных опасностях, связанных с незаконным пересечением границы, о риске стать жертвой преступлений против личности и об альтернативных вариантах, гарантирующих безопасное и легальное перемещение. Кроме того, статья 15 обязывает государства-участники содействовать разработке программ и сотрудничеству, а также совершенствовать такие программы и сотрудничество в целях борьбы с такими коренными социально-экономическими причинами незаконного ввоза мигрантов, как нищета, конфликты, отсутствие возможности получить основные виды услуг, в том числе воспользоваться безопасными и легальными способами перемещения. В целях поддержки усилий по предупреждению незаконного ввоза мигрантов УНП ООН в партнерстве с правительством Мексики в 2015 году развернуло кампанию “Negocio Mortal” (*#NegocioMortal*), направленную на повышение осведомленности и предупреждение мигрантов об опасности, которой

они подвергают себя, обращаясь за помощью к лицам, занимающимся незаконной перевозкой людей.

32. На международном и национальном уровнях уделяется большое внимание осуществлению этих положений о предупреждении незаконного ввоза мигрантов, а именно совершенствованию правоприменения, усилению охраны границ и правоохранительной деятельности, которые затрудняют организацию незаконного ввоза мигрантов. Так, в 2019 году Международная организация уголовной полиции (Интерпол) и УНП ООН провели в странах Северной и Южной Америки совместную операцию «Туркеза» по борьбе с незаконным ввозом мигрантов; компетентные органы 20 государств на трех континентах, действуя по полученным наводкам, провели почти миллион проверок на воздушных, сухопутных и морских границах с целью пресечения деятельности организованных преступных групп, действовавших на основных маршрутах незаконного ввоза мигрантов в Соединенные Штаты и Канаду. В результате этой операции было произведено 53 ареста и удалось выявить более 700 мигрантов из 30 стран.

33. На сегодняшний день Рабочая группа по незаконному ввозу мигрантов сформулировала для государств-участников более 170 рекомендаций относительно осуществления Протокола о незаконном ввозе мигрантов. В многих рекомендациях, касающихся практических путей улучшения профилактической работы и укрепления сотрудничества, Рабочая группа подчеркивает: а) важность как официальных, так и неофициальных механизмов международного сотрудничества; б) необходимость разработки и осуществления программ специализированной подготовки кадров; с) необходимость создания национальных структур для координации расследований, оказания услуг и обмена информацией, а также для устранения коренных причин незаконного ввоза мигрантов.

34. УНП ООН в рамках созданной им Глобальной программы борьбы с незаконным ввозом мигрантов поддерживает усилия по укреплению потенциала государств-членов в области предупреждения незаконного ввоза мигрантов и уголовного преследования за него, защиты прав людей, которые становятся жертвами лиц, промышляющих незаконным ввозом мигрантов, и содействия международному сотрудничеству. С 2010 года, когда началось осуществление Глобальной программы, благодаря ей были разработаны такие инструменты технической помощи, как Международная платформа действий в целях выполнения Протокола против незаконного ввоза мигрантов, Руководство по оценке принимаемых в системе уголовного правосудия мер по борьбе с незаконным ввозом мигрантов, Подробное учебное пособие по расследованию дел о незаконном ввозе мигрантов и привлечении к судебной ответственности за него; она также способствовала созданию потенциала в области борьбы с незаконным ввозом мигрантов и усилиям по укреплению международного сотрудничества, включая специализированную подготовку более 1 600 специалистов-практиков¹⁹. Только в 2018—2019 годах УНП ООН организовало 19 мероприятий по оказанию технической помощи в борьбе с незаконным ввозом мигрантов, в которых приняли участие в общей сложности 777 специалистов-практиков, государственных должностных лиц и представителей гражданского общества, или внесло существенный вклад в их проведение. Например, УНП ООН сотрудничало с Интерполом и его Специализированной оперативной сетью по борьбе с незаконным ввозом людей в проведении оценки эффективности модели координации операции в Андах, которая была нацелена на пресечение деятельности сетей незаконного ввоза мигрантов по всей Северной и Южной Америке и завершилась арестом 49 лиц, подозреваемых в незаконном ввозе мигрантов, в 11 странах.

35. Открывшийся в 2017 году Портал знаний УНП ООН о незаконном ввозе мигрантов до сих пор остается единственной в мире базой данных, содержащей беспрецедентный объем фактологической информации: 792 дела из 43 юрисдикций и 245 законодательных актов из 96 стран служат основой для дальнейшего

¹⁹ См., например, Программу составления просьб об оказании взаимной правовой помощи.

расширения знаний о том, как действуют преступные группы и как в системе уголовного правосудия применяются ключевые стандарты и нормы.

Устранение коренных причин

36. Эффективное предупреждение преступности должно включать не только улучшение работы по выявлению, расследованию случаев незаконного ввоза мигрантов и привлечению к ответственности тех, кто им занимается. Профилактика преступности требует учета самых разных факторов и обстоятельств, влияющих на жизнь отдельных людей и семей в процессе их развития, а также местной среды, обстановки и возможностей, способствующих виктимизации и противоправной деятельности²⁰.

37. Предупреждение незаконного ввоза мигрантов и предупреждение других видов преступности связаны с решением разных задач. Незаконный ввоз мигрантов — это преступление, которое заключается в предоставлении различных видов услуг тем, кто стремится мигрировать, или тем, кто не может легально въезжать в страны транзита и/или назначения. Оказание некоторых из этих услуг само по себе не считается преступлением, как, например, перевозка мигранта из одного места в другое в пределах одного государства. Во многих частях мира многие аспекты незаконного ввоза мигрантов считаются правомерными в том смысле, что незаконная перевозка является ценной услугой для людей, оказавшихся в безвыходном положении, включая насильственно перемещенных лиц, которые, возможно, не смогли бы мигрировать на законных основаниях или самостоятельно²¹. В других ситуациях услуги, предоставляемые лицами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов, возможно, считаются более быстрым и дешевым способом миграции в другую страну²². Незаконный ввоз мигрантов может служить одним из видов экономической деятельности и источником дохода в тех местах, где другие возможности для заработка ограничены²³. Кроме того, семьи тех, кто благополучно воспользуется услугами незаконных перевозчиков, рады перспективе получения денежных переводов от родственников из-за границы.

38. Таким образом, для успешного предупреждения незаконного ввоза мигрантов необходимо также уделять особое внимание спросу на эти услуги. Согласно материалам Глобального исследования по проблеме незаконного ввоза мигрантов 2018 года, в которых подробно описываются факторы, стимулирующие спрос на миграцию, к их числу относятся социально-экономическое положение, стремление человека воссоединиться с семьей, страх перед преследованием, нестабильность и неблагоприятная с точки зрения безопасности обстановка в местах происхождения, тогда как спрос на услуги по незаконной перевозке мигрантов связан с ограниченностью числа законных каналов, которые не могут удовлетворить общий спрос на легальную миграцию, или с тем, что некоторые мигранты не могут себе ее позволить²⁴.

²⁰ UNODC, *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making Them Work*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publication, Sales No. E.10.IV.9).

²¹ См. Abdullah Mohammadi, Ruta Nimkar and Emily Savage, *“We Are the Ones They Come to When Nobody Can Help”: Afghan Smugglers’ Perceptions of Themselves and Their Communities*, International Organization for Migration (IOM) Migration Research Series, No. 56 (Geneva, 2019); в публикации изложены представления афганских перевозчиков мигрантов о своей деятельности.

²² См., например, Benjamin Harkins, Daniel Lindgren and Tarinee Suravoranon, *Risks and Rewards: Outcomes of Labour Migration in South-East Asia* (Geneva, International Labour Organization and IOM, 2017).

²³ См., например, Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Understanding contemporary human smuggling as a vector in migration: a field guide for migration management and humanitarian practitioners” (Geneva, 2018).

²⁴ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, pp. 6, 36–37.

Вопросы для рассмотрения

39. Комиссия, возможно, пожелает обсудить следующие вопросы:

- a) Насколько эффективна деятельность по предупреждению незаконного ввоза мигрантов, направленная преимущественно на выявление и пресечение случаев его организации и уголовное преследование виновных?
- b) Чем стандарты и нормы, применяемые в деятельности по предупреждению незаконного ввоза мигрантов, отличаются от стандартов и норм, применяемых в профилактике преступности вообще?
- c) Какие известны примеры применяемых в разных странах подходов к предупреждению незаконного ввоза мигрантов, которые соответствуют правозащитным нормам и учитывают гендерные и возрастные аспекты этого явления?
- d) Какие существуют примеры успешного международного сотрудничества в области предупреждения незаконного ввоза мигрантов?
- e) Эффективна ли работа по предупреждению незаконного ввоза мигрантов, направленная на информирование общества о потенциальном вреде этого явления?
- f) Каким образом создание реальных альтернативных каналов для безопасной и легальной миграции может способствовать предупреждению незаконного ввоза мигрантов?

V. Уголовно-правовые меры противодействия незаконному ввозу мигрантов

40. В Протоколе о незаконном ввозе мигрантов и Конвенции против транснациональной организованной преступности подтверждается необходимость решительных уголовно-правовых мер для эффективного сдерживания и осуждения незаконного ввоза мигрантов. О важном значении уголовно-правовых мер противодействия незаконному ввозу мигрантов свидетельствуют масштабы соответствующих действий на национальном уровне.

41. Пункт 1 статьи 6 Протокола о незаконном ввозе мигрантов обязывает государства-участники признавать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно и с целью получить, прямо или косвенно, финансовую или иную материальную выгоду:

- a) незаконный ввоз мигрантов;
- b) изготовление, приобретение, предоставление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверения личности либо владение таким документом в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов;
- c) предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем.

42. В подпунктах (b) и (c) описываются отдельные виды преступных деяний: деяния, указанные в подпункте (b), создают условия для незаконного ввоза мигрантов, а описанные в подпункте (c) могут еще больше ограничить способность государства расследовать случаи незаконного ввоза мигрантов и/или регулировать въезд и пребывание лиц, которые не являются его гражданами, в пределах своих границ.

43. Дополнительными источниками информации для разработки законодательных актов о введении уголовной ответственности за эти дополнительные действия также служат другие определения, содержащиеся в Протоколе о

незаконном ввозе мигрантов. Например, понятие «поддельный документ на въезд/выезд или удостоверение личности» означает, в частности, документ на въезд/выезд или удостоверение личности, используемые лицом, иным чем законный владелец. Таким образом, статья 6 также предусматривает введение уголовной ответственности за использование подлинных документов на въезд/выезд или владение ими лицом, иным чем законный владелец, с целью создания условий для незаконного ввоза мигрантов.

44. Кроме того, пункт 2 статьи 6 обязывает государства-участники признать уголовно наказуемыми попытки покушения на совершение преступления, заключающегося в незаконном ввозе мигрантов, и связанных с ним преступлений, участие в качестве сообщника в совершении таких преступлений либо организацию других лиц или руководство ими с целью их совершения.

45. Наконец, пункт 3 статьи 6 обязывает государства-участники признать некоторые обстоятельства в качестве отягчающих, т.е. ужесточить уголовно-правовую ответственность за деяния:

а) которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность соответствующих мигрантов;

б) связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением с такими мигрантами, в том числе в целях эксплуатации.

46. Незаконный ввоз мигрантов часто сопровождается опасными деяниями и унижением достоинства, посягательствами или эксплуатацией; следовательно, меры, принимаемые системой уголовного правосудия, должны соответствовать тяжести таких деяний.

Ситуация с осуществлением

47. Всеобъемлющего доклада о том, каким образом разные страны вводят уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов, нет. Когда заработает Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней, обмен информацией о ситуации с осуществлением Конвенции активизируется; в частности, на первом этапе процесса обзора основное внимание будет уделяться среди прочего выполнению государствами-участниками положений этих договоров, обязывающих их ввести уголовную ответственность. Эти меры будут служить дополнением к другим инструментам, включая Портал знаний УНП ООН о незаконном ввозе мигрантов.

48. Тем не менее имеющаяся информация позволяет выявить определенные тенденции. Большинство стран приняли меры к тому, чтобы их уголовное законодательство запрещало незаконный ввоз мигрантов, хотя в способах достижения этой цели имеются значительные различия. Одни страны ввели в уголовные кодексы статьи о конкретных преступлениях, связанных с незаконным ввозом мигрантов, в то время как другие сосредоточились на борьбе с преступлениями, которые подпадают под действие законов, регулирующих въезд на национальную территорию, пребывание на ней и выезд с нее.

49. В тематическом документе УНП ООН «Концепция “финансовой или иной материальной выгоды” в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов» 2017 года сообщается, что ряд стран ведут борьбу с незаконным ввозом мигрантов, не учитывая элемент «финансовой или иной материальной выгоды» в составе связанных с ним преступлений. Это объясняется рядом причин, включая следующие:

а) соответствующие составы преступлений охватывают более широкий круг деяний, чем незаконный ввоз мигрантов;

б) доказать то, что обвиняемый организовал незаконный въезд с целью получения финансовой или иной материальной выгоды, представляется слишком сложной задачей;

с) установленный факт получения правонарушителем финансовой или иной материальной выгоды может быть квалифицирован какотячающее вину обстоятельство при вынесении приговора.

50. Несмотря на эти причины, составы связанных с незаконным ввозом мигрантов преступлений, которые не содержат элемент «финансовой или иной материальной выгоды», могут, как следствие, применяться к обстоятельствам, на которые не распространяется действие Протокола о незаконном ввозе мигрантов.

51. Типичным примером являются случаи, когда действия отдельных лиц, оказывающих гуманитарную помощь мигрантам, могут квалифицироваться как уголовно наказуемые преступления. Вопрос о такой возможности специально поднимался в ходе переговоров по Протоколу о незаконном ввозе мигрантов. В частности, участники переговоров заявили следующее:

«Ссылка на «финансовую или иную материальную выгоду», являющаяся элементом определения [незаконного ввоза мигрантов], была включена для того, чтобы подчеркнуть, что намерение состоит во включении деятельности организованных преступных групп в корыстных целях, но исключении деятельности тех, кто оказывал поддержку мигрантам по гуманитарным соображениям или на основе тесных семейных связей. Цель Протокола не заключается в криминализации деятельности членов семей или таких групп поддержки, как религиозные или неправительственные организации²⁵».

52. К примерам других ситуаций, которые могут быть отнесены к широко сформулированным составам преступлений, относятся случаи, когда мигранты, включая членов их семей, помогают друг другу переехать в другую страну²⁶.

53. В последнее время в материалах средств массовой информации и общественных организаций и в докладах по итогам исследований акцентируется внимание на ситуациях, когда лицам, оказывающим гуманитарную помощь мигрантам, предъявляются обвинения и они подвергаются судебному преследованию на основании широко сформулированных составов преступлений²⁷.

54. Некоторые государства-члены приняли меры для предупреждения предъявления обвинений лицам, оказывающим гуманитарную помощь, и их судебного преследования на основании широко сформулированных составов преступлений. К числу таких мер относятся:

- а) принятие положений, оговаривающих конкретные меры правовой защиты, которыми могут воспользоваться те, кто оказывает гуманитарную помощь;
- б) принятие «освобождающих от ответственности оговорок», которые выводят из состава преступления действия тех, кто оказывает гуманитарную помощь;
- с) предоставление обвинению или полиции права действовать по усмотрению там, где такая практика существует.

²⁵ Издание Организации Объединенных наций, в продаже под № R.06.V.5, стр. 477.

²⁶ Следует помнить, что в статье 5 Протокола о незаконном ввозе мигрантов четко указано, что мигранты не могут подвергаться уголовному преследованию в силу только того обстоятельства, что они стали объектом незаконного ввоза; т.е. незаконно ввезенный мигрант не является преступником.

²⁷ См., например, Carla Ferstman, “Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member States” (December 2019); Norah Rast, “Criminalizing humanitarian aid”, 4 April 2019. Издания размещены по адресу: <https://harvardcrcl.org/>.

55. Кроме того, в 2018 году Европейский парламент принял резолюцию 2018/2769(RSP) о порядке действий государств-членов по предупреждению привлечения к уголовной ответственности за оказание гуманитарной помощи.

56. Вместе с тем следует помнить, что в пункте 4 статьи 6 Протокола о незаконном ввозе мигрантов четко указано, что в Протоколе нет положений, запрещающих государствам-участникам принимать меры в отношении какого-либо лица, деяние которого является уголовно наказуемым согласно их внутреннему законодательству. Это означает, что Протокол не обязывает государства-участники вводить уголовную ответственность за деяния, связанные с созданием условий для незаконного въезда людей. Незаконный ввоз мигрантов — это организация их незаконного въезда в целях получения финансовой или иной материальной выгоды. Участники переговоров по Протоколу о незаконном ввозе мигрантов ясно дали понять, что они не хотят, чтобы борьба с преступлениями, связанными с незаконным ввозом мигрантов, служила поводом для привлечения к уголовной ответственности тех, кто руководствуется иными мотивами. В то же время участники переговоров также признали, что Протокол о незаконном ввозе мигрантов не должен чинить государствам препятствия в этом вопросе. Способность правительств контролировать движение людей и товаров через свои национальные границы традиционно связана с понятием государственного суверенитета. Принятие национальных законов, устанавливающих правила въезда в страну, является выражением этого суверенитета. Поиск путей решения проблем, возникающих на стыке этих вопросов, — сложнейшая задача для государств-членов.

57. УНП ООН продолжает поддерживать принимаемые государствами уголовно-правовые меры по борьбе с подделкой документов и их неправомерным использованием. В том числе оказывается помощь в решении таких задач, как развитие потенциала для криминалистической экспертизы документов, совершенствование процедур в точках перехвата и борьба с коррупцией. Поддельные документы и коррупция играют важную роль, например, в незаконном ввозе мигрантов по воздуху, поскольку связанные с воздушным перелетом формальности требуют наличия документов на въезд/выезд и удостоверений личности при регистрации и иммиграционном контроле как в пункте отправления, так и в пункте назначения.

Вопросы для рассмотрения

58. Комиссия, возможно, пожелает обсудить следующие вопросы:

а) Помогают ли предусмотренные внутренним законодательством составы преступлений, связанных с незаконным ввозом мигрантов, останавливать лиц, занимающихся такой деятельностью? Если да, то каким образом?

б) Следует ли называть связанные с незаконным ввозом мигрантов правонарушения, в составе которых отсутствует элемент «финансовой или иной материальной выгоды», «преступлениями, связанными с незаконным ввозом мигрантов»?

с) Не приводит ли введение уголовной ответственности за определенные деяния, не предусмотренные в содержащемся в Протоколе определении понятия «незаконный ввоз мигрантов», к непредвиденным неблагоприятным последствиям?

д) Оказывают ли связанные с незаконным ввозом мигрантов правонарушения, в составе которых отсутствует элемент «финансовой или иной материальной выгоды», негативное влияние на взаимную правовую помощь?

е) Являются ли защита или освобождение от ответственности, предусмотренные для тех, кто оказывает гуманитарную помощь, эффективным способом сужения широко сформулированных составов преступлений?

f) Если да, то надежно ли они защищают тех, кто оказывает гуманитарную помощь, от судебного преследования?

g) Является ли понятие «гуманитарная помощь» достаточно четким для того, чтобы им можно было руководствоваться в вопросе применения механизма защиты или освобождения от ответственности? Существуют ли другие примеры, когда лица, оказывающие гуманитарную помощь мигрантам, не подлежат судебному преследованию?

h) Будет ли прояснен вопрос, если элемент «финансовой или иной материальной выгоды» будет включен в состав преступлений, связанных с незаконным ввозом мигрантов?

VI. Меры защиты и помощи

59. В Протоколе о незаконном ввозе мигрантов признается и подчеркивается важность защиты прав незаконно ввезенных мигрантов. В преамбуле Протокола особо отмечено, что государства-участники признают необходимость обеспечения мигрантам гуманного обращения и полной защиты их прав.

60. Конкретные обязательства по защите определены в статье 16 Протокола, а общие обязательства по защите свидетелей преступлений сформулированы в статье 24 Конвенции об организованной преступности. Например, государства — участники Протокола обязаны предоставлять надлежащую помощь мигрантам, жизнь или безопасность которых поставлены под угрозу по той причине, что они стали объектом незаконного ввоза; предоставлять мигрантам соответствующую защиту от насилия; принимать во внимание особые потребности женщин и детей. Эти обязательства дополняют обязательства по защите, сформулированные в других международных договорах, включая Конвенцию о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о правах инвалидов, Венскую конвенцию о консульских сношениях и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Дополнительные указания можно найти в соответствующих рекомендациях, резолюциях и решениях международных органов.

61. Например, Рабочая группа по незаконному ввозу мигрантов на каждом из своих предыдущих шести совещаний формулировала рекомендации о том, каким образом следует защищать права незаконно ввезенных лиц. В этих рекомендациях отражены некоторые общие положения, включая следующие:

a) права человека мигрантов должны соблюдаться всегда, независимо от статуса, национальности, пола, этнической принадлежности, возраста или вероисповедания мигрантов;

b) консульская и/или дипломатическая помощь имеет решающее значение для содействия защите незаконно ввезенных мигрантов и оказанию им помощи;

c) незаконно ввезенные мигранты часто становятся жертвами преступлений, и поэтому они имеют определенные права, в том числе право на защиту от мести и поддержку на протяжении всего процесса уголовного судопроизводства;

d) незаконно введенные мигранты часто нуждаются в особой поддержке, необходимой для защиты их прав; помощь в координации этой поддержки могут оказать национальные координационные центры;

e) удовлетворение потребностей мигрантов способствует повышению эффективности уголовно-правового противодействия деятельности лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов.

62. Очевидно также, что женщины и дети, включая несопровождаемых детей, имеют специфические потребности и в большей степени испытывают на себе действие факторов, которые способствуют миграции. Согласно материалам Глобального исследования УНП ООН по вопросу о незаконном ввозе мигрантов 2018 года, среди детей, незаконно введенных без сопровождения взрослых, большинство составляют мальчики в возрасте от 14 до 18 лет, которые отправляются в путь, чтобы присоединиться к семье, уже находящейся в стране назначения, или же чтобы проложить путь своим близким. Миграция женщин может быть обусловлена системным и укоренившимся неравенством, из-за которого они живут в нищете и лишены возможностей²⁸. Отсутствие возможности получить образование и работу или неудовлетворительные жилищные условия, пережитое сексуальное и гендерное насилие или страх перед ним и опасения по поводу преследования по признаку пола являются одними из наиболее распространенных причин, которые заставляют женщин решиться на миграцию.

63. Мальчики и девочки также могут стремиться мигрировать, чтобы избежать насилия, получить образование или работу. Кроме того, во многих случаях их отправляют первыми сами семьи, а бывает наоборот — они отправляются, чтобы воссоединиться со своими близкими, которые уже уехали. Когда девочки и мальчики находятся в пути без родителей или опекунов или оказываются разлученными с ними, их положение особенно опасно.

64. Многообразные и пересекающиеся формы дискриминации и насилия в отношении женщин-мигрантов могут быть скрыты за завесой живучих и схожих по характеру мифов и стереотипов, касающихся насилия в отношении женщин, которые продолжают существовать во всем мире. Один из таких мифов заключается в том, что гендерное насилие — явление, распространенное только в определенных слоях общества. Например, проведенное в разных странах УНП ООН, Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и Программой развития Организации Объединенных Наций совместное исследование по изучению мер реагирования системы уголовного правосудия на сексуальное насилие показало, что, по мнению некоторых работников системы правосудия, изнасилование — это нечто такое, что случается только с «людьми низших классов», лицами без образования или мигрантами, а акты сексуального насилия чаще происходят в местах, считающихся «неблагополучными», в которых, например, проживают люди, принадлежащие к разным социальным слоям, или значительное число трудящихся-мигрантов и представителей этнических меньшинств²⁹.

65. В результате действия этих факторов мигранты могут быть лишены возможности получить медицинскую помощь по поводу проблем с физическим или психическим здоровьем. Кроме того, они усиливают уязвимость женщин и детей, которые в процессе миграции могут стать объектами посягательств.

66. Таким образом, эффективные и комплексные меры по предупреждению незаконного ввоза мигрантов и защите и обеспечению их прав должны включать стратегии устранения гендерного неравенства, сочетающие общие

²⁸ United Nations Population Fund, “Five reasons migration is a feminist issue”, 9 April 2018.

²⁹ Eileen Skinnider, Ruth Montgomery and Stephanie Garret, *The Trial of Rape: Understanding the Criminal Justice System Response to Sexual Violence in Thailand and Viet Nam* (June 2017)[Error! Hyperlink reference not valid.](#)

мероприятия по предупреждению преступности и уголовно-правовые меры наряду со специализированными услугами, направленными на удовлетворение особых потребностей женщин и девочек. Для того чтобы меры по защите прав незаконно ввезенных мигрантов, особенно женщин и детей, были эффективными, они должны основываться на международных нормах в области прав человека и отталкиваться от конкретных положений соответствующих стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, в частности Типовых стратегий и практических мер Организации Объединенных Наций по ликвидации насилия в отношении детей в рамках предупреждения преступности и уголовного правосудия (резолюция 69/194 Генеральной Ассамблеи, приложение), Обновленных Типовых стратегий и практических мер по искоренению насилия в отношении женщин в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (резолюция 65/228 Генеральной Ассамблеи, приложение), Правил Организации Объединенных Наций, касающихся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила) (резолюция 65/229 Генеральной Ассамблеи, приложение), и Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия (резолюция 67/187 Генеральной Ассамблеи, приложение).

Значение выявления для эффективности мер по обеспечению защиты и оказанию помощи

67. Способность государственных должностных лиц или представителей неправительственных организаций оказывать поддержку и услуги нуждающимся в них незаконно ввезенным мигрантам (в том числе тем, кто, возможно, ищет убежища) в соответствии с мерами, предусмотренными в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов и других соответствующих международных рамочных документах, зависит от их умения своевременно и точно выявлять таких людей. Кроме того, крайне важно определять потребности конкретных людей, с тем чтобы они могли получить соответствующую помощь³⁰.

68. Правильное выявление незаконно ввезенных мигрантов, а также определение их прав и потребностей можно обеспечить путем подготовки сотрудников служб оперативного реагирования, в том числе с ознакомлением их с соответствующими обязательствами в области прав человека и другими обязательствами, касающимися защиты, а также за счет внедрения четких типовых регламентов и эффективных механизмов направления к специалистам. Это особенно актуально, когда речь идет о детях; если должным образом не выявить детей среди ввезенных мигрантов, это может помешать принять соответствующие их возрасту меры и организовать надлежащую помощь.

При обеспечении защиты необходимо уделять должное внимание правам и доступным услугам

69. Незаконно ввезенных мигрантов необходимо информировать об их правах, а также о том, где и каким образом они могут получить помощь, отвечающую их потребностям. Это включает, например, информирование их, в соответствии с пунктом 5 статьи 16 Протокола о незаконном ввозе мигрантов, об их праве на сношения с консульскими должностными лицами страны их происхождения. Мигрантам также следует сообщать о любых правовых процессах, в которых они могут быть заинтересованы, в том числе в связи с любыми обвинениями против лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, или об их статусе в стране текущего пребывания. Эту информацию следует

³⁰ См. UNODC, E4J University Module Series: Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants, "Module 2: Protection of the Rights of Smuggled Migrants". Материалы размещены по адресу: www.unodc.org.

доводить до сведения мигрантов в такой форме и на таком языке, которые им понятны. В контексте уголовного правосудия следует принимать меры к тому, чтобы у мигрантов, не имеющих средств для оплаты услуг адвокатов, была реальная возможность получить юридическую помощь³¹, если им угрожает уголовное преследование или заключение под стражу в полиции в связи с их статусом или если они являются жертвами преступлений.

Вопросы для рассмотрения

70. Комиссия, возможно, пожелает обсудить следующие вопросы:

- а) Каким образом государства-члены могли бы повысить эффективность выявления и расследования преступлений, совершаемых в отношении незаконно ввезенных мигрантов во время их перемещения, и уголовного преследования виновных?
- б) Какими непредвиденными последствиями могут обернуться программные меры, направленные на противодействие незаконному ввозу мигрантов, с точки зрения оказания незаконно ввезенным мигрантам помощи и поддержки?
- с) Какие существуют примеры эффективных подходов к подготовке должностных лиц, которые могут вступить в контакт с незаконно ввезенными мигрантами?
- д) Какие существуют примеры эффективных подходов к организации помощи и поддержки детям-мигрантам?
- е) Какие существуют учитывающие гендерные аспекты законы, стратегии и программы, которые можно использовать для разработки более эффективных мер защиты незаконно ввезенных мигрантов?
- ф) Каким образом УНП ООН и другие международные организации могли бы содействовать повышению эффективности мер по предоставлению защиты и оказанию помощи незаконно ввезенным мигрантам, особенно тем из них, кто находится в уязвимом положении и/или нуждается в особой защите?

VII. Обмен информацией

71. Обмен информацией является особой формой сотрудничества, которая неизменно рассматривается в качестве неотъемлемого компонента национальных, региональных и международных мер по борьбе с незаконным ввозом мигрантов³². Например, в 2013 году в поддержку Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности УНП ООН внедрило Систему добровольного информирования о незаконном ввозе мигрантов и связанной с этим деятельности, которая представляет собой онлайн-систему для сбора данных о незаконном ввозе мигрантов и обмена ими между странами-членами, число которых по состоянию на 2018 год составляло 26. Эта система, призванная служить информационным основой стратегического анализа и процесса разработки

³¹ См. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия (резолюция 67/187 Генеральной Ассамблеи, приложение), принцип 4 и руководящие положения 7 и 10, а также принцип 10 и руководящее положение 9.

³² Цель 9 Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции подчеркивает важность использования транснациональных, региональных и двусторонних механизмов для обмена соответствующей информацией и разведывательными данными о маршрутах незаконного провоза, методах работы и финансовых операциях сетей, занимающихся незаконным ввозом, и факторах уязвимости, с которыми сталкиваются незаконно ввезенные мигранты, а также другими данными для ликвидации нелегальных сетей и расширения совместных ответных мер.

политики на всех уровнях, предусматривает создание общего массива обезличенных данных количественного и качественного характера.

72. Обмен информацией представляет большую ценность, чему есть целый ряд причин:

а) Предупреждение. Регулярный, обмен точной и полной информацией между ведомствами, работающими на национальном уровне, между государствами-членами и их институтами, включая полицию и другие органы системы уголовного правосудия, а также между региональными и международными организациями позволяет составить более точное представление о проблеме незаконного ввоза мигрантов, текущих тенденциях, коренных причинах и последствиях этого явления и, следовательно, выработать более эффективные и целенаправленные меры для его предупреждения;

б) Меры, принимаемые системой правосудия. Официальные и неофициальные формы сотрудничества, будь то между национальными службами полиции, взаимодействующими в порядке взаимной правовой помощи, или между сетями центральных органов (т.е. сетевыми объединениями судебных органов), выступающими в качестве неофициальных каналов для содействия оказанию такой помощи, почти всегда будут востребованы в следственной работе по делам о незаконном ввозе мигрантов, учитывая транснациональный характер этого преступления. Такое сотрудничество облегчает сбор информации и доказательств в одной юрисдикции для их дальнейшего использования в другой юрисдикции. Принцип взаимной правовой помощи остается краеугольным камнем Конвенции против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней;

с) Наращивание технического потенциала. Для укрепления потенциала всех субъектов, отвечающих за противодействие незаконному ввозу мигрантов, необходимы технические знания. Подготовка кадров и разработка инструментов на основе накопленного опыта и передовой практики являются одним из основных способов укрепления потенциала всех субъектов, которые ведут борьбу с незаконным ввозом мигрантов;

д) Совершенствование нормативно-правовой базы. Действенные законы, программы и стратегии опираются на самую качественную имеющуюся информацию. Обмен данными о тенденциях и информацией об эффективности принимаемых мер имеет решающее значение для их совершенствования.

73. Успешное расследование преступлений, связанных с незаконным ввозом мигрантов, особенно финансовых аспектов этих преступлений, и судебное преследование за них, основывается на официальных и неофициальных формах правового сотрудничества как между правительствами, так и между национальными ведомствами и ответственными должностными лицами. Такое сотрудничество может начинаться с предоставления в инициативном порядке информации о возможных операциях, связанных с незаконным ввозом мигрантов, еще до их совершения и продолжаться на протяжении всего процесса привлечения к ответственности и судебного преследования. Государства-члены, признавая полезность таких мер, создали ряд специализированных сетей для стимулирования и поддержки международного сотрудничества³³.

Вопросы для рассмотрения

74. Комиссия, возможно, пожелает обсудить следующие вопросы:

³³ См., например, Иbero-американскую сеть специальных прокуроров по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов, Сеть центральных органов и органов прокуратуры стран Западной Африки по борьбе с организованной преступностью, Европейский центр по борьбе с незаконным ввозом мигрантов.

а) Какие известны положительные примеры международного полицейского сотрудничества, направленного на координацию расследований в отношении сетей, занимающихся незаконным ввозом мигрантов?

б) Какие существуют положительные примеры международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере, направленного на координацию трансграничных расследований в отношении организаций, занимающихся незаконным ввозом мигрантов? Какие проблемы затрудняют организацию своевременного и эффективного международного сотрудничества по делам о незаконном ввозе мигрантов?

с) Каким образом можно расширить международное сотрудничество в уголовно-правовой сфере между странами происхождения, транзита и назначения?

VIII. Заключение

75. Нелегальная миграция продолжается во всем мире, и причин тому множество. В отсутствие достаточных альтернативных вариантов, обеспечивающих безопасное и легальное перемещение, незаконный ввоз мигрантов будет и впредь обеспечивать возможности для перемещения в другую страну, а для некоторых людей может быть единственным доступным способом достижения этой цели.

76. Незаконный ввоз мигрантов создает уникальные по своему характеру проблемы, решить которые полагаясь исключительно на систему уголовного правосудия, невозможно. Как сказал бывший Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, «люди пускаются в путь, будь то при помощи незаконных перевозчиков или без них, по причинам социального, политического и экономического характера. Факторы благосостояния, мира и уважения прав человека — вот что является побудительным мотивом таких перемещений людских масс, которые происходят на протяжении всей истории человечества»³⁴.

77. Прежде чем начать борьбу со спросом на услуги, предоставляемые незаконными перевозчиками мигрантов, необходимо сначала выяснить, почему мигранты к ним обращаются. Для предупреждения незаконного ввоза мигрантов следует, в частности, проанализировать законы об иммиграции, труде, предоставлении убежища, а также другие законы, ограничивающие свободу передвижения.

78. Однако самое главное — эффективная работа системы уголовного правосудия.

79. Одним из факторов, от которых зависит успех расследования операций по незаконному ввозу мигрантов и уголовного преследования за них, является умение работников системы уголовного правосудия правильно беседовать с незаконно ввезенными мигрантами, допрашивать их и активно склонять к сотрудничеству со следствием. Однако эти люди часто неохотно идут на сотрудничество с органами системы уголовного правосудия либо из-за свойственного им в силу их нелегального статуса страха перед властями, либо из опасений, что незаконные перевозчики мигрантов будут мстить им самим или даже их семьям. Поэтому важно, чтобы власти обеспечивали соответствующую защиту мигрантов и создавали другие стимулы, способствующие установлению отношений доверия, преодолению опасений и налаживанию сотрудничества.

80. Незаконный ввоз мигрантов обусловлен совокупным действием факторов спроса и предложения, и поэтому противодействие этому преступлению

³⁴ François Crépeau, “The fight against migrant smuggling: migration containment over refugee protection”, in *The Refugee Convention at Fifty: A View from Forced Migration Studies*, Joanne van Selm and others, eds. (Lanham, Maryland, United States, Lexington Books, 2003), p. 182.

требует комплексного подхода, учитывающего сложность этих факторов. Выработка эффективных стратегий препятствует то обстоятельство, что многие аспекты незаконного ввоза мигрантов по-прежнему недостаточно последовательно фиксируются и слабо изучены, а также связанный с этим недостаток аналитических материалов, например о незаконном ввозе несопровождаемых детей и преступлениях с применением насилия или нарушениях права человека, совершаемых на маршрутах миграции.

81. Протокол против незаконного ввоза мигрантов — единственный согласованный на международном уровне правовой документ, направленный на предупреждение незаконного ввоза мигрантов и борьбу с ним. Для решения сложной проблемы незаконного ввоза мигрантов, независимо от способа их перевозки, необходимо, чтобы государства ратифицировали Конвенцию против транснациональной организованной преступности и Протокол против незаконного ввоза мигрантов или присоединились к ним и выполняли соответствующие обязательства с опорой на внутреннее законодательство. В мире все еще есть страны, не принявшие специальных законов, в том числе не сформулировавшие составы преступлений, под которые попадали бы преступления, связанные с незаконным ввозом мигрантов, а это значит, что промышленные и иные лица могут действовать в таких странах относительно безнаказанно. Введение уголовной ответственности за незаконный ввоз мигрантов в соответствии с положениями Протокола, включая определение понятия «финансовая и иная материальная выгода», является одним из главных условий повышения эффективности борьбы с этим явлением наряду с расширением международного сотрудничества.

82. Все государства испытывают трудности с выявлением и уголовным преследованием организаторов незаконного ввоза мигрантов и финансирующих его лиц, которые, как правило, не принимают непосредственного участия в перевозке мигрантов через границу, вследствие чего незаконный ввоз мигрантов остается относительно безопасным и весьма доходным предприятием. Необходимо создавать и укреплять следственные органы, способные использовать оперативную информацию, для ликвидации сетей незаконных перевозчиков мигрантов и конфискации доходов от их преступлений. В то же время необходимо систематическое противодействие коррупции на границах, а также в консульских и миграционных органах, являющейся одним из ключевых факторов, способствующих незаконному ввозу мигрантов по суше, морю и воздуху.

83. Соображения, которые выскажут члены Комиссии в ходе тематического обсуждения, будут существенно способствовать внедрению комплексного подхода к противодействию незаконному ввозу мигрантов, обмену информацией и выявлению основных проблем и перспективных видов практики.

84. Комиссия, возможно, пожелает определить направления, по которым УНП ООН могло бы осуществлять техническое сотрудничество и накапливать фактологические данные, в том числе в партнерстве с другими соответствующими структурами, с целью поддержки усилий государств-членов в направлении совершенствования законодательства, программ и политики для повышения эффективности противодействия незаконному ввозу мигрантов, устранения его причин и нейтрализации его последствий.