

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ, ЗАНЯТОСТИ И РЫНКА ТРУДА

УДК 314.745

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ МИГРАЦИИ В АФРИКЕ (НА ПРИМЕРЕ АНГОЛЫ)

Антонио Нвула Гонсалвеш Антонио

The inspector of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Angola

В статье рассматриваются современные проблемы и государственные механизмы контроля миграционных потоков в Африке.

Ключевые слова: беженцы, государство, иммиграция, миграция, эмиграция.

Из общего числа мигрантов, ежегодно регистрируемых на планете, от четверти до трети приходится на африканский континент. Здесь миграция проявляется в различных формах. Некоторые из них можно назвать принудительными, когда сотни тысяч африканцев перемещаются по континенту и за его пределы в силу неблагоприятных внешних обстоятельств. К таким неблагоприятным обстоятельствам можно отнести внутренние конфликты, войны, нарушение прав человека, неприятие другой политической идеологии, этническую и национальную нетерпимость. Среди причин таких миграций основными являются невыносимые условия существования, вызванные самыми разными факторами, неуверенность в завтрашнем дне, нищета.

География африканских миграций в последнее время значительно расширилась за счет охвата все новых стран континента. Вовлечение все большего числа африканских государств в пограничные и военные конфликты расширило ареалы миграции. Так, в районе Великих африканских озер происходили насильственные перемещения населения не только внутри девяти сопредельных стран (Бурунди, Руанда, Заир, Танзания, Уганда, Конго, Ангола, Замбия, ЦАР), но и между ними. Кроме того, возросло число людей, покидающих свою родину, которых невозможно с точки зрения миграционного права назвать беженцами. Они не являются жертвами преследования и являются незаконными мигрантами.

Часто в африканских странах бывает очень сложно провести четкое различие между понятиями «беженец» и «мигрант». Можно высказать следующие соображения. Люди, которым угрожает вынужденное переселение в своей стране, часто ищут убежище в

качестве беженцев в соседних государствах. Но и там зачастую они вынуждены перемещаться с места на место под воздействием разных обстоятельств и факторов. Порой их даже подвергают насильственной репатриации. В результате одно перемещение влечет за собой ряд последующих. Еще одно отличие беженцев от мигрантов состоит в том, что первые, как правило, не знают конечного пункта своего следования.

Истоки разных толкований мотивов миграций и вообще перемещенных лиц коренятся в том, что на юридическом уровне признается право любого человека на получение убежища, однако оно не обязывает государства предоставлять его. В международном праве предоставление убежища рассматривается как вопрос, относящийся к компетенции суверенного государства, и, соответственно, его оставляют на усмотрение правительства. Даже тот, кто полностью подпадает под определение «беженец» в рамках Конвенции ООН, не может рассчитывать на обязательное убежище в той или иной стране. Не предусмотрено такое право и в других международных документах, касающихся прав человека.

В последние годы наметилась явная тенденция несоблюдения положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1961 г. африканскими странами, подписавшими их. Некоторые из них проводят политику «гуманитарного сдерживания», когда беженцы преднамеренно ставятся в условия, унижающие их человеческое достоинство. Их длительное время содержат под стражей, ограничивают свободу передвижения, разъединяют семьи, используют на принудительных физических работах. Большинство мигрантов-беженцев, оказавшихся в другой африканской стране, располагаются в специально оборудованных лагерях, созданных в сельских районах. Власти африканских стран-реципиентов предпочитают держать прибывших мигрантов именно в специальных лагерях, где они находятся под контролем, а не расселяющихся стихийно в среде своих одноплеменников, родственников и знакомых по стране исхода.

Следует учитывать, что многие африканцы, покинувшие родные места, не пересекают национальных границ и формально не становятся беженцами, а остаются в своей стране. Такие мигранты формально попадают под категорию «перемещенные лица» или «внутренние беженцы». Они практически не учитываются национальной или международной статистикой, поэтому их численность может оцениваться лишь весьма приблизительно.

Проблема разделения мигрантов по их мотивам и статусу порождает появление уточняющих терминов. Теперь многие страны квалифицируют перемещающихся лиц с помощью синонимического ряда типа: «беженцы де-факто», «политические беженцы»,

«политические или экономические иммигранты», «нелегальные иммигранты», «перемещенные за границу лица», «мандатные беженцы», «челночные беженцы» и «кочующие беженцы», «экологические беженцы», «беженцы военного времени», «нелегальные иммигранты» и т.д.. Несоввершенство терминологии, которая до сих пор употребляется в отношении мигрантов, обусловлено различными определениями, которые даны данному контингенту в международных документах. Таким образом, определение статуса мигранта представляет собой проблему, прежде всего, потому, что невозможно выработать четкие критерии перемещения.

В Анголе в конце XX в. миграционные процессы приобрели особую актуальность в связи с ростом сальдо миграции, изменением форм поселений, усилением региональной дифференциации миграционной ситуации в регионе. Ангола оказалась приграничным регионом, с одной стороны, граничащим с мощными очагами военных и межэтнических конфликтов в приграничных государствах Африки, откуда устремился мощный поток вынужденных мигрантов, с другой стороны, сама стала зоной массового исхода вынужденных мигрантов из зон конфликтов. Однако в настоящее время ситуация изменилась: после окончания военных действий Ангола сама привлекает внимание мигрантов, поскольку располагает большими участками плодородной и богатой минералами земли, составляет огромный рынок труда и постепенно продвигается к стабильности. Масштабы иммиграции в Анголу ежегодно растут в связи с тем, что возрождается инфраструктура и требуется большое количество работников и инвестиций, в том числе и из стран Европейского союза.

Миграция в Анголу существует в разных формах – трудовой, рекреационной, туристической и др. Рынок рабочей силы охватывает разнонаправленные потоки трудовых ресурсов, пересекающих национальные границы. Международный рынок труда объединяет национальные и региональные рынки рабочей силы. Рынок рабочей силы в Анголе существует наряду с другими рынками: минералов и полезных ископаемых, капитала. Причинами миграции рабочей силы являются факторы как экономического, так и неэкономического характера. К причинам неэкономического типа относятся: политические, национальные, религиозные, расовые, семейные и др. Можно выделить 3 направления миграции рабочей силы: 1) миграция из развивающихся стран в инфраструктурную отрасль; 2) миграция рабочей силы между развивающимися после кризиса областями страны; 3) миграция научных работников, квалифицированных специалистов из разрушенных районов в восстановленные.

Помимо миграции рабочей силы существует проблема беженцев и вынужденных переселенцев. Количество беженцев и вынужденных переселенцев из Конго, по оценкам отдела работы с иммигрантами Министерства внутренних дел Анголы, достигает более 300 тысяч человек. Ангола, как страна, принимающая рабочую силу, получает при этом следующие преимущества: повышается конкурентоспособность производимых страной товаров вследствие уменьшения издержек производства, связанных с более низкой ценой рабочей силы; иностранные рабочие, предъявляя дополнительный спрос на товары и услуги, стимулируют рост производства и дополнительную занятость в стране пребывания; при импорте квалифицированной рабочей силы Ангола экономит на затратах на образование и профессиональную подготовку.

Есть и отрицательные моменты, связанные с импортом рабочей силы. К ним следует отнести возникновение элементов социальной напряженности в обществе (при занятии тех рабочих мест, на которые претендуют местные работники), межнациональная неприязнь и др. Вот здесь и возникает вопрос о государственных механизмах контроля миграционных потоков. Ангола использует селективный подход при регулировании иммиграции. Его смысл заключается в том, что государство не препятствует въезду тех категорий работников, которые нужны в стране, ограничивая въезд всем остальным. Перечень желательных иммигрантов варьируется, но обычно сводится к следующим категориям: работники, готовые за минимальную плату выполнять тяжелую, вредную, грязную и неквалифицированную работу, строительные, подсобные, сезонные, вахтенные, муниципальные рабочие; специалисты для новых и перспективных отраслей – программисты, узкоспециализированные инженеры, банковские служащие; представители редких профессий – огранщики алмазов, врачи, практикующие нетрадиционные методы лечения; специалисты с мировым именем – музыканты, артисты, ученые, спортсмены, врачи, писатели; крупные бизнесмены, переносящие свою деятельность в принимающую страну, инвестирующие капитал и создающие новые рабочие места.

Несмотря на выгоды миграции, Анголе приходится применять меры, ограничивающие миграцию. С этой целью созданы государственные органы, которым поручено решение вопросов, связанных с перемещением иностранной рабочей силы через национальные границы. Законодательство регулирует въезд иностранцев, и, прежде всего, проводит четкое различие между иммигрантами – людьми, переезжающими в страну на постоянное место жительства, и не иммигрантами – людьми, приезжающими в страну

временно и/или не претендующими там, на постоянное место жительства.

Незаконная, или нелегальная иммиграция, является одним из видов миграции. Иммиграция является законной, когда она производится в соответствии с установленным правовым порядком прибытия в страну назначения, поэтому она и называется легальной иммиграцией. В Республике Ангола условия для въезда, пребывания, проживания, работы и выезда иностранных граждан определяются законом № 3/94 от 21 января 1994 г., а также регулируется указом № 48/94 Совета министров. Согласно статье 2 Закона 3/94, иностранцем является тот, кто не является гражданином Анголы.

Незаконная иммиграция вызвана различными факторами, прежде всего экономическими, заботой о заработках, семье. Экономические причины являются основными факторами мотивации для незаконной иммиграции. Нелегальная иммиграция представляет собой явление глобального значения, оно постоянно растет и должно рассматриваться во всемирном масштабе. Одна из причин всеобщей обеспокоенности нелегальной иммиграцией состоит в том, что это явление всегда связано с торговлей людьми, и соответственно, с организованной преступностью.

Используются следующие способы и средства незаконной иммиграции: подделка документов о регистрации и идентификации; получение проездных документов на территорию Анголы путем подлога и других мошеннических процедур; взяточничество; псевдоделовые партнерские отношения с ангольскими компаниями и последующее приобретение разрешений на работу; незаконное проникновение на территорию Анголы особенно в районах с неохраняемой границей; создание преступных организаций и сетей, которые дислоцируются в Анголе.

Основными причинами проникновения нелегальных иммигрантов являются следующие: отсутствие необходимых сооружений на границе; отсутствие железнодорожного сообщения; неэффективная работа ведомств по выдаче разрешений на въезд; неэффективность механизма контроля и проверки на границе; недостаточная работа по проверке и регистрации ангольских граждан, проживающих в соседних странах; активная сеть мошенников, подделывающих документы.

В свете сказанного можно предложить следующие направления деятельности по борьбе с незаконной иммиграцией:

1. Социальные и демографические мероприятия: осуществление переписи населения, принимая во внимание средства демографического контроля в борьбе с незаконной иммиграцией; демаркация границы

между ангольской провинцией Заир и Демократической Республикой Конго; восстановление старых и создание новых пограничных постов;

2. *Социально-экономические мероприятия:* увеличение финансовых ресурсов для создания технических и материальных условий, необходимых для функционирования пограничных служб на границе; улучшение социальных условий для всех работников силовых структур, которые участвуют в борьбе с незаконной иммиграцией; строительство школ, медицинских центров и других учреждений социальной сферы вдоль границы в целях предотвращения проникновения граждан через границу в поисках таких услуг; улучшение местоположения рынков; повышенное внимание при лицензировании торговли, особенно в районах, которые имеют стратегическое значение; создание условий для местного населения, благоприятных для участия в добыче алмазосодержащего сырья.

3. *Политико-дипломатические меры:* разработка президентского указа по борьбе с незаконной иммиграцией, в котором должна быть определена роль каждой провинции; налаживание дипломатических контактов с потенциальными странами происхождения нелегальных иммигрантов, с возможностью их вмешательства в борьбу с незаконной иммиграцией и информированием о мерах, которые правительства намерены предпринять для борьбы с незаконной иммиграцией; проведение научных исследований по механизмам предотвращения незаконной иммиграции; разработка мер по предотвращению религиозных организаций, содействующих незаконной иммиграции; создание условий для обсуждения явления незаконной иммиграции в Анголу через трехсторонний механизм по обороне и безопасности с республиками Конго и ДРК, а также с Замбией и Намибией.

4. *Административные и полицейские меры:* разработка планов проведения крупномасштабной репатриации незаконных мигрантов; установление норм и принципов поощрения традиционных властей и населения к сотрудничеству по выявлению незаконного въезда и пребывания незаконных иммигрантов; препятствие потенциальным незаконным иммигрантам пребывать из страны происхождения в Анголу и осуществлять транзитные перемещения по территории страны; открытие дополнительных пунктов пересечения границы; более активные меры по патрулированию территориальных вод, связывающих провинции, граничащие с соседними государствами; обновление механизмов выдачи рабочих виз и видов на жительство; повышение активности разведывательных служб в борьбе с незаконной иммиграцией; осуществление мер по ликвидации сетей подделки документов в стране; повышение информированности и просвещенности населения по вопросам незаконной иммиграции;

усиление строгости контроля и соблюдения пропускного режима, въезда и выезда людей; введение постоянных мер против незаконной добычи и незаконной торговли алмазами незаконными иммигрантами; ограничение проникновения и передвижения иммигрантов в горнодобывающих районах.

5. *Законодательные меры*: ряд документов, регламентирующих право получения гражданства; уголовная ответственность за подделку документов на въезд и пребывание на территории Анголы; уголовная ответственность за помощь незаконной иммиграции; проект поправок к Закону о правовом статусе иностранцев и его регулировании; создание координационных центров для исследования и поисков решения проблем незаконной иммиграции.

CONTEMPORARY ISSUES AND STATE CONTROL MECHANISMS OF MIGRATION IN AFRICA (FOR EXAMPLE ANGOLA)

Antonio Nvula Goncalves Antonio

Ministry of internal Affairs of the Republic of Angola, Angola

The article examines the current problems and state mechanisms of control of migration flows in Africa.

Keywords: *refugees, the state, immigration, migration, emigration.*

Об авторе

АНТОНИО Нвула Гонсалвеш Антонио, инспектор Министерства внутренних дел Республики Ангола