

Е.С. Смирнова

## ОПАСНОСТЬ УХУДШЕНИЯ КРИМИНОГЕННОЙ ОБСТАНОВКИ В СВЯЗИ С РОСТОМ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ: МИРОВОЙ ОПЫТ

**Аннотация:** В статье исследуется международно-правовое сотрудничество зарубежных стран и стран Европейского союза в сфере борьбы с преступностью в связи с ростом незаконной миграции. Иностранное гражданство не должно являться основанием для ограничения лиц в пользовании основными правами человека, но наличие несанкционированного пребывания большого числа незаконных мигрантов в стране дает основание ужесточать режим их пребывания структурам безопасности.

**Ключевые слова:** безопасность; государство; население; миграция; перспектива; ресурс; процесс; преступление; развитие; гражданство; общество.

Проблемы, возникающие в связи с нелегальной миграцией, ее регулированием, квотированием и депортацией подвергают серьезному испытанию многие устоявшиеся представления о гражданских свободах и правах человека даже в самых либеральных странах. Согласно концепции национальной безопасности государство обладает исключительными правами в обеспечении безопасности. Оно может регулировать их с помощью специального законодательства, пограничных кордонов и полицейских мер. В целом же, по мнению исследователей, суверенитет национального государства в области правоприменения, непосредственно касающегося мигрантов, поколеблен менее всего<sup>1</sup>.

Дж. С. Милль высказывал противоположный взгляд по этому поводу. Он утверждал, что государство должно использовать свою власть над индивидуумом только тогда, когда поведение одного человека угрожает нанесением ущерба другому. При этом государственное вмешательство допускается лишь с целью достижения общего блага и должно осуществляться соответственно с требованиями действующего законодательства. Это положение в дальнейшем было закреплено в большинстве современных конституций.

Анализ миграционного процесса в ряде стран Западной Европы показал, что въезд иностранцев в последние 10 лет XX века увеличился более чем в 20 раз. В течение 2000 г. в страны Европейского Союза прибыло 816 тыс. мигрантов, что почти на 100 тыс. больше, чем за год до этого, при этом в Европе незаконно проживают порядка 3 млн. человек. Имеется также определенная последовательность в направлении мигрантских потоков. Так, во Францию, Италию и Испанию прибывают мигранты из Северной Африки, в ФРГ – из Восточной Европы. Значительная доля нелегальных мигрантов прибывает из стран Востока (Турции, Ирака, Пакистана, Индии, Шри-Ланки, Бангладеш) и Африки (Сомали, Эфиопии и др.). Наибольший контингент их обосновался во Франции – полмиллиона человек, за ней следует Испания – около 300 тыс. человек и Италия – 235 тыс. человек<sup>2</sup>.

За 2000 г. число нелегальных мигрантов в Испании по сравнению с 1999 г. возросло в два раза. При этом из трех мигрантов – один нелегальный. Путь проникновения в страну – морской (с использованием всевозможных плавсредств, зачастую это так называемые *patetas* – плоскодонных лодок для внутренних водоемов). В течение 1999 г. было задержа-

<sup>1</sup> См.: Миграция и безопасность в России. М., 2000. С.44.

<sup>2</sup> См.: *Bohning R.* International aid as a means to reduce the need for emigration. Geneva, 1991.

но 475 таких судов с мигрантами, в 2000 г. – 780. За 2000 г. зарегистрировано 54 случая кораблекрушения мигрантских шаланд. Лидируют среди нелегальных мигрантов – представители государств арабского Магриба – 38% от общего числа (прежде всего марокканцы), 25% – жители Латинской Америки, 12% – государств, расположенных южнее Сахары, по 8% иммигрантов приходится на китайцев и жителей восточноевропейских стран. При этом в Марокко долгое время принимали обратно только тех людей, кто легально въезжал в Испанию. Остальной контингент пополнял список нелегальных мигрантов, растворяющихся в стране. Только после улучшений отношений с Европейским Союзом Марокко стали принимать всех тех, кто оказывался без документов. В 1992 г. было подписано Соглашение между Королем Испании и Королем Марокко относительно передвижения людей, транзита и возвращения иностранцев, въезжающих незаконно, направленное на урегулирование проблемы незаконных иммигрантов<sup>3</sup>.

И все же, в Испании проблема нелегальной миграции из второстепенных, перешла на первое место. Миграционный поток в эту страну становится не только более полноводным, но и мутным. Порядка 27% нелегальных мигрантов в Испании занимаются несанкционированным бизнесом и уличной торговлей, 19% этой категории лиц напрямую связаны с преступностью и торговлей наркотиками. Местное население обоснованно видит в незаконных мигрантах источник угроз<sup>4</sup>. В настоящее время проблемами, которые вызывают озабоченность жителей ЕС являются: организованная международная преступность; терроризм; контрабанда наркотиков; сети нелегальной миграции<sup>5</sup>.

Статистика показывает низкий образовательный и культурный уровень нелегальных мигрантов, из которых только 10% владеют элементарной грамотностью. Наиболее активно осуществляется миграция из стран, где активно действуют международная наркомафия и различного рода террористические организации, что также усугубляет ситуацию в стране-реципиенте<sup>6</sup>. Иностранцы граждане относительно чаще других

групп фигурируют в протоколах по изъятию наркотиков<sup>7</sup>. Известны случаи, когда в Венгрии контрабандисты требовали до 1 200 долл. за перевоз одного человека в Австрию<sup>8</sup>.

Зачастую мигранты злоупотребляют своим правом на воссоединение семей. Так, исследования, проведенные в ФРГ, показали, что одна треть турецких рабочих приехали по приглашениям родственников и друзей, которые уже работали в стране. После того, как в Германии в 1973 г. был введен запрет на дальнейший въезд иностранных рабочих, сеть турецких мигрантов стала действовать окольными путями. Примерно 80% всех браков в среде мигрантов с уже легальными немецкими гражданами заключается ради получения вида на жительство<sup>9</sup>. Немецкое и французское правительство в конце 70-х гг. пыталось ввести ограничение на подобную миграцию, но многие из этих мер были отменены судами по конституционным или политическим мотивам.

Новый виток ужесточения иммиграционного законодательства начался в странах Запада с 90-х годов, когда экономика большинства стран переживала спад. В настоящее время продолжают существовать законодательные ограничения для воссоединения семей иммигрантов. В Нидерландах иммигрант имеет право перевезти семью при наличии у него работы, при условии, что он прожил в стране легально не менее 5 лет. Согласно новому французскому Иммиграционному закону 1993 г. работодателю необходимо доказать, что в стране (а также в ЕС) нет необходимого работника, поэтому мигрант приглашается из стран Востока. Только через 2 года пребывания он получает право вызвать к себе жену (и только одну, хотя раньше вызывали четырех). Студенты вообще не имеют право на воссоединение семьи.

Еще несколько десятилетий назад в США каждый год незаконно прибывало до 1,2 млн. мигрантов. Общее же их число составляет, по разным оценкам, от 2 до 13 млн. человек, что не может не вызывать тревогу. Примером неправомерного поведения различных национальных кланов иностранцев являются беспорядки в Лос-Анжелесе в 1992 г., когда испаноязычное и черное население города сфокусировало свою

<sup>3</sup> См.: Legislation sobre extranjeros. Madrid, 2000, p.50.

<sup>4</sup> См.: Орлов А.А. Иммиграционный бум, где решение проблем? /Международная жизнь. №12. 2002.

<sup>5</sup> См.: Intersec. 2000. December. P. 199-201.

<sup>6</sup> См.: Симоненко Е. Проблемы борьбы с нелегальной миграцией на территории РФ / Информационный бюллетень. Национального Центрального бюро Интерпола в РФ. №10. 1994. С. 22.

<sup>7</sup> См.: Драган Г.Н., Калачев Б.Ф. Наркомания и наркобизнес: явление и пресечение незаконного оборота наркотических средств. М, 1998. С. 177.

<sup>8</sup> См.: International Migration Review. 1991. May..№4.

<sup>9</sup> См.: Intersec. 2000. Oktober. P. 307-309.

злобу на корейских магазинах, и около 2 500 их было разрушено. Потери составили порядка 400 млн. долл. В 1990 г. США ввели квоты, определяющие допустимое количество мигрантов, материальными гарантиями для пребывания (а также выдворения) стали: наличие родственника или спонсора, а также гарантированная работа.

В бывших социалистических странах Восточной Европы столь острой проблема стала относительно недавно. В некоторых случаях переход легальных мигрантов в статус незаконных произошел в последнее десятилетие. Так, в 1996 г. в Берлине легально проживали около 8 тыс. вьетнамцев и не менее 30 тыс. – нелегально. Следует отметить, что в целом, в ГДР в соответствии с соглашением, заключенным с Вьетнамом, до 1989 г. проживало большое количество граждан этой страны. С объединением Германии в 1990 г. все они были уволены с работы. Но их выезд затруднялся тем, что Вьетнам являлся единственной в мире страной, требующей визы для своих граждан.

Вьетнамцы, оставшиеся в Германии после ее воссоединения, занимались уличной торговлей. Их незаконное пребывание в стране и несанкционированная деятельность нарушали «Закон о статусе иностранцев», «Закон о порядке предоставления иностранцам убежища» и «Положение о сборах и платежах». В это время в Германии возникли три независимые друг от друга сферы криминальной деятельности: организованная контрабандная доставка товаров; нелегальная торговля сигаретами и вымогательство денег за обеспечение защиты (рэкет). Контрабандный ввоз товара осуществляли граждане бывших социалистических стран, торговля находилась в руках вьетнамцев.

Затем стали происходить вооруженные столкновения между различными вьетнамскими группировками. Например, в декабре 1995 г. произошли 22 убийства и 24 случая покушения на убийство вьетнамцев, что привело к созданию при земельном управлении криминальной полиции г. Берлина специальной следственной группы «Вьетнам». В 1995 г. властям пришлось закрыть в восточной части Берлина многонаселенное общежитие вьетнамцев – склад оружия и контрабандных товаров<sup>10</sup>.

В ряде европейских стран мигранты прибегают к мошенничеству на линии телекоммуникаций. Эти преступления носят названия: черный ящик (black box) – получение услуг телекоммуникационных кампаний

бесплатно; клонинг (cloning) – внедрение мобильной системы в другую, что позволяет осуществлять телефонные переговоры с мобильного телефона за счет других пользователей сотовой телефонной связи; продажа телефонных вызовов (call selling) – с помощью комбинации «ящиков», клонинга и других методов позволяет осуществлять телефонные переговоры по заниженным тарифам. Данный тип мошенничества часто встречается в общинах этнических меньшинств Великобритании, члены которых особо нуждаются в телефонных переговорах со своими родственниками и знакомыми, живущими за рубежом. Уголовное преследование в этой области бывает трудным. Виды этих преступлений, не всегда ограничиваются границами Великобритании, они имеют международный характер и охватывают многие страны и континенты<sup>11</sup>.

Обоснованную тревогу вызывало в середине 90х годов у венгерских властей появление большого количества ресторанов и магазинов с именами иностранных владельцев. На фоне резкого вторжения иностранцев в жизнь венгерских городов, преступность возросла на 50 %. Участились случаи нелегальной продажи оружия и наркотиков, кражи, ограбления, не говоря о нелегальных трудоустройствах. Многие граждане Венгрии считают, что необходимо серьезно ужесточить законы, касающиеся предоставления иностранцам статуса беженцев, вида на жительство и венгерского гражданства. Население выступает за пересмотр этого либерального, по их мнению, законодательства, не дожидаясь вступления страны в Европейский Союз.

В территориально изолированную Японию большинство нелегальных мигрантов приезжают как туристы, не имея права на работу. В последствии они остаются в стране, где многие из них привлекаются японскими синдикатами организованной преступности -yakuza, которые распространили свою деятельность по набору рабочей силы, для работы на стройках, в качестве водителей грузовиков, как правило, в тех сферах деятельности, в которой заинтересована мафия<sup>12</sup>.

Основываясь на данных Министерства юстиции Японии, количество рабочих-мигрантов без документов с 1987 г. возросло более чем в 6 раз. В то же время

<sup>11</sup> См.: Intersec. 1999. Oktober. P. 307-309.

<sup>12</sup> См.: Shaw H. Wong Y. Nationalism and patriotism in the evolution of human warfare /Canadian rev of studies in nationalism. Charlottentown, 1992. Vol.19, N 1/2. P.142.

<sup>10</sup> См.: Kriminalistik. 1999.N.3.P. 183 –191.

произошло сокращение притока в Японию иранцев в связи с введением для них с 1992 г. визового режима. В стране имеются ограничения для корейцев на определенные виды работ. Им запрещено работать школьными учителями и государственными служащими. В Японии принято считать, что корейцы сами сопротивляются ассимиляции. Даже женись на японках, они сохраняют свое гражданство. При этом одни из них считают себя представителями Северной Кореи, другие – Южной. Каждая из групп имеет свою организацию. Представители Северной Кореи имеют большее стремление сохранить чистоту своей культуры и языка, что выражается в наличии собственных корейских школ, секций по изучению языка и многом другом.

США, Англия, Франция прибегают к созданию фильтрационных лагерей и принудительной депортации нелегальных мигрантов<sup>13</sup>. Хотя высылка может приветствоваться общественным мнением, но показ по телевидению покорных, несчастных выдворяемых иммигрантов на фоне жестоких полицейских мер, приводят к возрастанию либеральных симпатий и чувству вины у зрителей. Фактически, лишь немногие индустриально развитые страны принимают строгие меры по депортации мигрантов, не имеющих документов<sup>14</sup>. В тоже время сложность процедуры предоставления и лишения гражданства, обилие противоречивой судебной практики заставляют многих мигрантов, опасаящихся быть высланными из страны, вообще не обращаться за получением гражданства и жить без признания и защиты прав и свобод.

Большое значение придается политическим взглядам мигрантов. В США, например, исключена возможность натурализации лиц, придерживающихся левых взглядов. Контроль за политическими убеждениями сохраняется и после предоставления мигрантам гражданства США; в случае признания лица «политически неблагонадежным» оно может быть подвергнуто денатурализации и выслано из страны.

В 90-е годы практически все индустриальные страны проводили политику высылки, только европейские страны использовали для этого административные органы, а США – суды. Депортация лишь незначительно улучшила ситуацию, так как нелегальные мигранты перебрались в другие соседние страны, в надежде

переждать трудные времена<sup>15</sup>. В этот период нелегальные мигранты с целью получения убежища прибегали к фальсификации документов. Известно, что получить справку о «политическом преследовании» можно без особых сложностей в полицейском управлении многих из стран Востока. За это время иммигрант легально может осуществлять поиск работы. Лишь в 90-е годы было законодательно запрещено находиться в этот период в западноевропейской стране<sup>16</sup>.

Какой же выход видится в данной ситуации? Выявить и выслать всех нелегальных мигрантов, безусловно, невозможно. Решением проблемы может стать легализация, а затем и натурализация незаконно находящихся на территории государства лиц. Но процедура натурализации носит сложный и часто унижительный характер; она предполагает широкие права миграционной службы и, в сущности, бесправное положение иммигрантов, заставляющее их беспрекословно следовать указаниям властей<sup>17</sup>. Поэтому правительство идет по пути первоначального урегулирования юридического статуса этих лиц. С политической точки зрения более приемлемый метод работы с нелегальными мигрантами – это предоставление «амнистий» для уже существующих нелегальных мигрантов с одновременным принятием мер для сокращения их приезда в будущем.

Но эти меры не всегда эффективны, количество приезжающих продолжает возрастать. Даже после самой значительной «амнистии» в США в 1986 г., число приездов нелегальных мигрантов не уменьшилось. В 1981 г. правительство Франции ужесточило правила въезда мигрантов, но осуществила «легализацию» уже проживающих в стране (35 тыс.)<sup>18</sup>. В Испании власти в течение 2000 г. изучили 25 тыс. заявлений о легализации пребывания в стране. Положительные ответы получили 140 тыс. мигрантов, высылке подлежат 28 тыс. человек.

Примером конституционного решения проблемы является Федеральная конституция Швейцарии, регулирующая порядок въезда и выезда, а также пребыва-

<sup>13</sup> Российская Федерация сегодня. 2002. №11.

<sup>14</sup> Стокер П. Работа иностранцев: обзор международной миграционной рабочей силы. М., 1996. С.174.

<sup>15</sup> International Migration. Policies and Programs: a World Survey. U. N., N. Y., 1978.

<sup>16</sup> Synthesis of National Reports on Population and Development Based on Submission by 150 Countries for the International Conference on Population and Development Cairo, 1994.

<sup>17</sup> Конституционное право зарубежных стран /Под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. М., 1999. С.80.

<sup>18</sup> Hoffman S. Thoughts on the French nation today/ Daedalus. Cambridge, 1993. Vol.122, N 3, P.63.

ние и поселение иностранцев, разграничивающая порядок принятия решений по проблеме иностранцев между кантонами и Конфедерацией (ст.69-тер). Решения о пребывании и поселении принимаются на основании федерального права кантонами, Конфедерация принимает окончательные решения по вопросам разрешений на длительное пребывание, поселение и отклонение от установленных пределов, нарушений договоров о поселении, производимой кантонами высылки из пределов Конфедерации, отказа от предоставления убежища. Конфедерация в соответствии со ст.70 Конституции, может выслать со своей территории лиц, не являющихся ее гражданами и угрожающих ее внутренней или военной безопасности.

В создавшейся ситуации одним из эффективных средств решения проблемы видится тесное сотрудничество заинтересованных стран. Преступность в настоящее время не ограничивается национальными границами, становясь все более трансграничной, создавая угрозу безопасности не только государствам, но и гражданам<sup>19</sup>. На развитие международно-правовых основ национальной безопасности объективно влияют две тенденции – это стремление государств к взаимному сотрудничеству и естественная забота об охране собственного суверенитета. Международно-правовые основы национальной безопасности органически связаны с международным правопорядком, которого должны придерживаться все государства.

Рассматривая вопросы координации коммунитарных структур ЕС в решении проблем миграции, следует подчеркнуть, что Маастрихтский договор – как один из основных документов, определяющих политику безопасности ЕС – состоит их «трех корзин»: 1) Европейские сообщества; 2) общая политика в области иностранных и внутренних дел; 3) сотрудничество европейских стран в области правосудия и внутренних дел. Положения третьей корзины включают в себя девять областей совместных интересов: законы, касающиеся порядка предоставления убежища; систему контроля перехода через границы государства; политику в области иммиграции в отношении третьих стран; сотрудничество по уголовным делам; полицейское сотрудничество в рамках Европола по обмену соответствующей информацией и другое.

Третья «корзина» содержит более подробное толкование главных целей Европейского Союза. Сре-

ди них: обеспечение свободы передвижения жителей стран ЕС из одной страны в другую при одновременных мерах по усилению контроля на внешних границах ЕС; поддержание в надлежащем состоянии миграционного режима, порядка предоставления политического убежища. При этом приходится учитывать особое мнение по этому вопросу Великобритании, Ирландии, Дании<sup>20</sup>.

В 1990 г. было подписано Дублинское соглашение, установившее специальные нормы для определения страны, ответственной за решение проблемы беженцев в каждом конкретном случае; в 1993 г. Маастрихтский договор; в 1997 г. – Амстердамский договор. Вес указанные документы содержат положения, затрагивающие вопросы перемещения и занятости, а также проблемы безопасности. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора) от 27 июня, 2011 года предусматривает свободное движение трудящихся внутри Сообщества. При этом данная статья вводит ограничения, вводимые соображениями общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения, которые могут ограничить такие права как: а) принимать реально предлагаемую работу; б) свободно передвигаться в этих целях по территории государств-членов; в) находиться в одном из государств-членов, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательными, распорядительными и административными положениями, регулирующими занятость граждан данного государства; г) оставаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве, на условиях, которые будут определены регламентом, принятым Комиссией (Раздел III Свободное движение лиц, услуг и капиталов. Глава 1. Трудящиеся. Статья 39).

Лиссабонский договор 2007 года (официальное название — «Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества», англ. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) ввел некоторые новые положения, касающиеся согласования на уровне коммунитарных структур проблем миграции. Новый договор расширяет список вопросов, голосование по которым проводится по принципу квалифицированного большинства: в частности по проблемам миграции (Ст. 69В Римского договора). В

<sup>19</sup> См.: Ромашев Ю.С. Международное правоохранительное право. М.: Норма-Инфра-М., 2010.

<sup>20</sup> Борьба с преступностью за рубежом. №10. 2000. С. 37.

целом, суверенные права стран-участниц ЕС во многом сохраняются в отношении проблем, связанных с миграцией из третьих стран.

Следует указать на заключенные в прошлом, но имеющие актуальность в наши дни, Европейские конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.) и о выдаче 1957 г.; Конвенцию Совета Европы о передаче осужденных 1983 г. и Договор стран Бенилюкса о выдаче и взаимной помощи по уголовным делам 1962 г. с изменениями Протоколом 1974 г.<sup>21</sup> как документы, целью которых стало сплочение государств ЕС в сфере безопасности. В качестве стратегической линии правительствами ЕС рассматривается реализация программы поэтапного расширения масштабов взаимодействия, которое должно завершиться созданием единых правоохранительных органов ЕС

Примером такого сотрудничества правоохранительных органов является Саммит ЕС в Севилье 21-22 июня 2002 г., где были рассмотрены следующие вопросы: борьба с незаконной миграцией, координация в вопросах безопасности внешних границ стран ЕС, интеграция политики в сфере миграции в общую внешнюю политику ЕС и выработка единой стратегии в вопросе предоставления убежища. По первому вопросу было высказано предложение об уточнении списка государств, граждане которых могут посещать страны ЕС только по визам (130 стран), а так же о выработке программы скоординированной репатриации лиц, не легализовавших свое пребывание на территории ЕС. Особую актуальность в настоящее время приобрел вопрос возвращения граждан Афганистана, которые после изменения ситуации в стране, утратили право на получение политического убежища в государствах ЕС. По второму вопросу было высказано мнение о необходимости создания Европейской пограничной полиции. К сожалению, государства ЕС не пришли к единому мнению по этой проблеме, но был принят компромиссный вариант о проведении совместных полицейских операций и совместном патрулировании внешних границ ЕС. Было решено выработать к 2003 г. общие правовые нормы в отношении предоставления убежища и долговременного вида на жительство (долговременным считается пятилетнее проживание, затем предоставляется право продлить его еще на 10 лет и более).

<sup>21</sup> См.: Информационный бюллетень. Национальное Центральное бюро Интерпола в РФ. №8. 1994.

На Саммите отмечалось, что вопрос взаимодействия со странами исхода сложен. Имеется необходимость их сотрудничества с ЕС, причем результаты проделанной работы должны систематически оцениваться. Было также высказано предложение о необходимости применения санкций к странам, которые не хотят эффективно сотрудничать в предотвращении нелегальной миграции.

Следует указать на Свод законов «Corpus Iuris» (CJ), который рассматривается в качестве основы Европейского уголовного кодекса (ТСС). Кодекс включает 35 статей, нацеленных на введение в ЕС должности Европейского прокурора (ЕРР), права и обязанности которого базируются на континентальной следственной модели с преобладающей юрисдикцией для всех стран ЕС. Европейский прокурор имеет право отдавать распоряжение национальным судьям, распоряжаться о выдаче «европейского ордера на арест» (European Avert warrant) против подозреваемых. Предоставляется право содержать их в СИЗО первоначально до 6 месяцев с правом последующего продления срока содержания под стражей на 3 месяца каждый раз без установления ограничений. Предполагается введение должности «Судьи свободы» (Judge of Freedoms), который должен санкционировать принудительные меры, не меняя основной цели – задержания подозреваемых.

Категорически против таких новаций выступит Великобритания, так как если эта «континентальная модель» будет одобрена, то один из столпов английской системы правосудия – Habeas Corpus (закон о конституционных гарантиях неприкосновенности личности) прекратит свое существование<sup>22</sup>.

Исходя из отмеченного, следует вывод, что в Западной Европе имеется чрезвычайно богатый и разнообразный опыт межгосударственного сотрудничества в области борьбы с преступностью. В то же время учеными отмечается, что региональное сотрудничество государств Европы представляет разветвленную, но усложненную процедуру. Коммунитарное право в Европе традиционно называется «джунглями, в которых способен запутаться даже европеец»<sup>23</sup>.

Рассматривая вопросы незаконного пребывания в стране иностранцев, необходимо остановиться на

<sup>22</sup> См.: Police. 1999. May. P.35.

<sup>23</sup> См.: *Remein O.* European private international law the European Community and its emerging area of freedom of security and justice/Common market law rev. 2001.Vol.38, N.1.P. 86.

проблеме выдачи задержанных или осужденных лиц. В Западной Европе и США имеется трудноразрешимая проблема переполненности тюрем иностранцами. В США, в Калифорнии, нелегальные мигранты (мексиканцы) составляют около 15% всех заключенных в тюрьмах<sup>24</sup>. Переполненность немецких тюрем иностранцами также вызывает беспокойство властей<sup>25</sup>.

Следует отметить, что непосредственное регулирование вопроса выдачи в зарубежных странах встречается в конституциях довольно редко. Исключение составляет положение ч.2 ст.5 Конституции Греции, где отмечается, что «воспрещается выдача иностранца, преследуемого за свою деятельность во имя свободы»<sup>26</sup>. Проблему, как правило, регулирует закон. Определенный интерес представляет Закон о международной уголовно-правовой помощи (EIMP) Федерального собрания Швейцарской конфедерации, статья 32 которого имеет название «Иностранные граждане» и определяет, что «любой иностранец, совершивший правонарушение, может быть выдан, с целью уголовного преследования или исполнения санкций с лишением свободы, государству, которое компетентно принимать решение по этому правонарушению и которое подает просьбу о выдаче или которое по просьбе швейцарской стороны принимает делегирование уголовного преследования или исполнение санкций»<sup>27</sup>.

В то же время, в конституциях демократических государств зачастую специально оговаривается запрет высылки из страны как своих граждан (экспатриация), так и законно находящихся в стране иностранцев. Соответственно запрещается выдача (экстрадиция) иностранным государствам своих граждан и иностранцев, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами.

Испанская конституция регулирует вопрос следующим образом: «Экстрадиция будет производиться только во исполнение договора или закона, принимая во внимание принцип взаимности. Не подлежат экстрадиции лица, совершившие политические преступ-

ления, при том, что акты терроризма таковыми не считаются» (ч.3 ст.13).

Большое значение имеет договорно-правовой механизм (конвенционный) такого рода сотрудничества. Впервые проблемы выдачи были регламентированы именно в рамках европейских коммунитарных структур. В 1957 г. была заключена Европейская конвенция о выдаче, стороны которой обязались передавать друг другу правонарушителей для привлечения их к уголовной ответственности или для приведения в исполнение выносимого приговора. Брюссельская конвенция 1968 г. о подсудности и исполнения решений по гражданским и торговым делам была дополнена (в развитие ст. 220, абз. 4, Договора о ЕС) Брюссельской конвенцией II по подсудности и признанию и исполнении судебных решений по семейным делам 1998 г., которая регулирует вопросы подсудности в делах о расторжении брака и опеке над детьми, но оставляет открытыми ряд других проблем<sup>28</sup>.

30 ноября 1964 г. была открыта для подписания Европейская конвенция о наказании за дорожные правонарушения; 30 ноября 1964 г. – Европейская конвенция о надзоре за условно осужденными и условно освобожденными правонарушителями.

Важным шагом в дальнейшем развитии взаимодействия западноевропейских государств стало заключение 28 мая 1970 г. в Гааге на IV Конференции европейских министров юстиции Европейской конвенции о международной силе решений по уголовным делам. 21 марта 1983 г. в рамках Совета Европы в 1983 г. была заключена Конвенция о передаче осужденных лиц (ее предшественницей была Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г.). Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам 1972 г. также послужила делу сотрудничества европейских государств.

Советом Европы 19 августа 1985 г. была открыта к подписанию Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности, футбольных матчей, где в ст.5 рас-

<sup>24</sup> См.: *Стокер П.* Работа иностранцев: обзор международной миграционной рабочей силы. М., 1996. С.65.

<sup>25</sup> См.: *International Police Review.* 2010. January/February. P.36,37.

<sup>26</sup> См.: *Specht W.* Locher im Netz. Wie Armut in Deutschland zu überwinden ist /Wiesbaden: Metzger, 1996. S.77.

<sup>27</sup> См.: *Bizaguet A.* La france dans la construction europeene / La revue du tresor . P., 1992., Fevr . A .71. N.2 P.96.

<sup>28</sup> См.: *Смирнова Е.С.* Эффективность борьбы полицейских сил стран ЕС и РФ с проявлениями экстремизма /В сборнике Материалов международной научно-практической конференции «Особенности теории и практики нормативно-правового регулирования общественных отношений и правоприменения в различных правовых семьях мира в призме использования их рационального опыта в правовой системе России, в том числе в системе МВД России. КИМВД, 2011.

смаstrиваются вопросы выдачи. Дополнительный протокол и Второй дополнительный протокол от 25 октября 1999 г. к указанной конвенции полнее раскрывают ряд вопросов выдачи. В данной конвенции участвуют 30 государств – членов Совета Европы и Израиль, вместе с дополнительным протоколом 7 ноября 1996 г. Конвенцию подписала Россия<sup>29</sup>. В рамках Европейского Союза действует Европейский комитет по проблемам преступности (ЕКПП), деятельность которого способствует решению ряда проблем безопасности.

Ряд проблем, связанных с сотрудничеством государств в сфере борьбы с преступностью, регулируется на универсальном уровне. Так, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/117 представляет собой Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия (ст.1). Помощь может включать получение свидетельских показаний и заявлений от отдельных лиц (ч.3 ст.1). В то же время предусмотрено, что «настоящий договор не применяется в отношении ареста или задержания любого лица с целью его выдачи» (п. «А» ст.3). В резолюции регламентируется также вопрос выдачи лиц, содержащихся под стражей, для дачи показаний или оказания помощи в проведении расследования (ст.13). Особую актуальность имеет Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г. (Россия ратифицировала Конвенцию в 2003 г.)<sup>30</sup>.

В последние годы особенно актуальной стала проблема борьбы с трансграничной преступностью и терроризмом, которые являются новыми формами угрозы правам и свободам<sup>31</sup>. Политический, национальный и т.п. экстремизм, имея конкретно-историческую природу, интернациональные масштабы и тенденции развития, имеет, устойчивую социальную базу<sup>32</sup>. Преступность является в известном смысле фактором, дестабилизирующим национальную безопасность, и, в частности, охрану прав, свобод и законных интересов

граждан, а в конечном счете – процесс демократического развития общества<sup>33</sup>.

В сфере своего происхождения терроризм становится субинститутом других исторических форм гражданских или военных конфликтов, которые имеют место в межгосударственных и внутригосударственных сферах. Террористическим группировкам свойственно быстрое перемещение, поддержание контактов, их трудно локализовать и уничтожить<sup>34</sup>.

Был выявлен ряд факторов, которые способствуют распространению преступности, в частности, в большом городе, и которые можно считать относительно постоянными величинами. Среди них: низкий образовательный уровень; безработица; неполная семья; неблагоприятные жилищные условия; иностранное гражданство<sup>35</sup>. Исходя из отмеченного, к мигрантам – и особенно мигрантам нелегальным – применим весь спектр оснований, по которым они могли бы попасть в категорию правонарушителей.

Среди преступлений, совершенных террористами, следует указать на взрыв на борту авиалайнера, следовавшего по маршруту Браззавиль – Париж 19 сентября 1989 г., который совершили шесть граждан Ливии. В начале 1999 года французский суд вынес заочный приговор о пожизненном заключении ливийцам – участникам теракта. Согласно ст. 14 Гражданского кодекса Франции иностранец, даже не находящийся во Франции, может быть вызван или привлечен к французскому суду для выполнения обязательств, заключенных им во Франции с французом<sup>36</sup>. Через Интерпол были оформлены ордера на арест этих лиц в Ливии, где они скрывались<sup>37</sup>.

Другим примером интернационализации преступной деятельности является деятельность интернациональной преступной группировки, и ее дальнейший арест в ноябре 2001 г на юго-востоке Испании (9 членов преступной группировки, лидером которой был

<sup>29</sup> См.: Сборник документов СЕ в области защиты прав человека и борьбы с преступностью /Сост. Москалькова Т.Н. и др. М., 1998. С.269-278.

<sup>30</sup> См.: БМД.2003.№5.С.3.

<sup>31</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран /Под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. М., 1999.С.83.

<sup>32</sup> См.: Лях Л.А. Криминалистическое исследование экстремизма (российский и международный опыт)/ Международное уголовное право и международная юстиция. 2011.№3.

<sup>33</sup> См.: Васильев А.И. Система национальной безопасности / Автореферат доктора юр. наук.М.,1998.

<sup>34</sup> См.: Cotta A. L age du terrorisme /Commentaire. P., 200-2001. Vol. 23, N.92. P.820.

<sup>35</sup> См.: Kriminalistik. 1998. N.12. s. 776-780.

<sup>36</sup> На современном этапе значение ст.14 ослаблено наличием общеевропейских судебных органов и соответствующих согласованных процедур, ограничивающий суверенитет государства в этой сфере (Но только к «ближним» иностранцам –гражданам ЕС, а не ливийцам).

<sup>37</sup> См.: Inersec. 1999. October. P. 318.



испанец, остальные участники являлись гражданами Туниса и Алжира). Они совершали террористические акты, а также обеспечивали фальшивыми документами участников своей и других группировок<sup>38</sup>.

Отмечается, что организованная транснациональная преступность для своего выживания реагирует на весь диапазон политических изменений. В этой связи ослабленные страны могут стать особенно уязвимыми, как это подтверждено ситуацией в постсоветских государствах, а также последствиями войны на Балканах и нищеты в Азии, где создан рынок для нелегальной миграции. Коллапс СССР носил как бы сейсмический характер и породил новые и быстро развивающиеся формы преступности<sup>39</sup>.

В 2000 г. на международной конференции, состоявшейся в Центре изучения проблем безопасности им. Дж. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене (ФРГ, Бавария), отмечалось, что наиболее серьезная угроза мировому правопорядку возникает со стороны оргпреступности. Особенно остра эта проблема в странах так называемой «экономики переходного периода», как следствие разочарования населения в результатах процесса демократизации. Подчеркивалось, что такая опасная болезнь государств, как коррупция, также способствует процветанию международной преступности<sup>40</sup>.

В последнее десятилетие XX века произошло назначение некоторых российских уголовных авторитетов «почетными консулами» в Москве и Петербурге рядом преступных группировок из латиноамериканских стран, причастных к наркотрафику, что стало свидетельством сращивания российской наркомафии с ее международными кругами. С методами действия российских «заезжих» преступных групп, появившихся за океаном, познакомилась полиция многих европейских, американских и латиноамериканских городов<sup>41</sup>.

Побочным продуктом глобализации экономики и перехода от жестко структурированных банд к более свободным сетевым организованным схемам стала этническая диверсификация организованной преступно-

сти. Доказательством такого сотрудничества является тот факт, что итальянские синдикаты продают в Европе латиноамериканские наркотики. Преступные группировки действуют совместно и эффективно, разделяя сферы влияния между собой.

Увеличение числа беженцев и мигрантов в ЕС привело к созданию новых криминальных сетей. Так, албанская преступная группировка занимается оптовой торговлей героином для турецких банд. Турки имеют возможность использовать албанцев для перевозки героина по контролируемым итальянцами каналам для распространения его в Германии и Нидерландах силами местной группировки<sup>42</sup>. В последнее десятилетие XX века, по имеющейся информации, «Коза ностра» в США принимает в свои ряды «неитальянцев», если они в состоянии работать в сицилийском стиле.

Сильной стороной международного терроризма является умение современных экстремистов весьма конспиративно поддерживать контакты со своими единомышленниками как на региональном, так и на международном уровнях. Факты показывают, что действовавшие раньше локально террористические группы объединяются. Появились транснациональные террористические группировки, возникла связь между некоторыми террористическими организациями, например между рядом арабских (алжирских) экстремистских групп и террористическими группами в Европе<sup>43</sup>.

Левые экстремисты в Перу – Сендеро Луминосо – осуществили более 1500 терактов, в результате которых погибли примерно 12 тыс. человек. В знак протеста против «отхода России от идей марксизма-ленинизма» в г. Лиме экстремистами был взорван автобус с российскими моряками, в Алжире в 2000 г. совершены покушения на российских специалистов.

Среди трансграничных преступных группировок следует упомянуть «Аум Сенрике» – религиозную секту, созданную японским гражданином Секо Асахаро. Секта действовала на территории Японии, США и России, где имела свои разрешенные властями отделения и объединяла около 10 тыс. человек. Среди российского руководства «Аум Сенрике» были как граждане России, так и прибывшие с преступной целью иностранные эмиссары. Запрет на деятельность этой секты, а также арест и судебные процессы над участ-

<sup>38</sup> См.: Hoy. Madrid, 13 November, 2001.

<sup>39</sup> См.: International Police Review. 2000. January/February. P.23.

<sup>40</sup> См.: Jane,s Defense Weekly. J. Weber. 2000. 12 April. P.20.

<sup>41</sup> См.: Шокина И.Е. Международный наркотрафик и безопасность (на примерах отношений стран Латинской Америки, России и СНГ) / Глобализация развития, новые ориентиры России и Латинская Америка. 25-26 апреля 1996г. Тезисы докладов. М., 1996. С. 9.

<sup>42</sup> См.: Jane,s Inelligence Review. 2000. September. P. 47-52.

<sup>43</sup> См.: Борьба с международным терроризмом. Информационные и аналитические материалы. 2002. Вып. 2-3.

никами названной религиозной организации вызвали широкий резонанс в мире.

В Варшаве в 1997 г. на международном семинаре Всемирной туристической организации (WTO) по безопасности туризма было отмечено, что более 8 млн. европейцев, находящихся в поездках за рубежом, или более 3% всех путешественников, стали жертвами серьезных криминальных нападений. Согласно источникам Интерпола, начиная с 1990 г. зарегистрировано 22 террористические акции в отношении иностранных туристов, которые унесли 9 человеческих жизней и привели к ранениям 96 человек. В ответ на многочисленные обращения правительств и туристического сектора (обычно после кризисных ситуаций), имеющаяся программа WTO предусматривает создание Международного органа по безопасности туризма (International Facility on Tourist Safety and Security)<sup>44</sup>.

Активизация террористов вынуждает вести борьбу с международной преступностью как на национальном уровне, так и совместными усилиями государств. Но для того, чтобы бороться с международной организованной преступностью, полиции нужны новые инструменты и структуры, значительно отличающиеся от традиционных<sup>45</sup>. Необходимо расширение правоохранительной деятельности государств, а также нужна более эффективная международная координация<sup>46</sup>, направление больших усилий всего международного сообщества на пресечение терроризма<sup>47</sup>.

Одним из первых примеров организации борьбы с терроризмом на национальном уровне является пример деятельности полиции ФРГ. В 1972 г. в составе федеральной пограничной полиции Германии было создано подразделение по борьбе с терроризмом – «Группа защиты германских границ» (ГСГ–9). В свое время эксперты считали ее наиболее эффективной среди других европейских специализированных подразделений по осуществлению боевых антитеррористических операций. Известность ГСГ-9 получила в 1977 г. после операции по освобождению угнанного из Магадишо самолета Люфтвагзы. Следует указать, что законодательной базой организации и тактики противодействию терроризму в Германии служат конституционные поправки, касающиеся личных сво-

бод граждан, внесенные в 1976 г., направленные против соучастия в терактах, пропаганды терроризма, ее угрозы, оказания террористам материальной (финансовой) помощи. В 1986 г. в Германии принят целевой закон «О борьбе с терроризмом», в результате чего коренным образом изменена диспозиция ряда норм УК Германии. Приятно критиковать имеющиеся правовые формулировки, определяющие терроризм, в национальном праве. Между тем, любое государство вправе установить в своем законодательстве дефиницию терроризма, воспринимаемую на его территории. Иначе обстоит дело в международном праве, где следует учитывать различия правовых культур и традиций, политических режимов – достигать консенсуса.<sup>48</sup>

Ирландское законодательство наряду с гарантиями защиты свободы личности предусматривает определенные ограничения, связанные с борьбой против терроризма. Ряд законов о чрезвычайных мерах 1973 г., 1978 г. в Северной Ирландии и Закон о предотвращении терроризма 1984 г. предусматривают иные, по сравнению с общими, правилом сроки задержания без судебной проверки его оснований и другие ограничения права, что оправдано национальной спецификой борьбы с терроризмом.

В июле 2000 г. в Великобритании был принят Закон о борьбе с терроризмом (Terrorism Act 2000), развивший положения ранее действовавшего Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989. Terrorism Act 2000 привел к изменениям в Законе об экстрадиции 1989 года<sup>49</sup>. Принятый в 2005 году Антитеррористический закон Великобритании запрещает оправдывать терроризм, закон о свободе прессы во Франции также запрещает оправдание терроризма<sup>50</sup>.

Специфика законодательного регулирования проблем борьбы с терроризмом в США заключается в том, что законодательство США квалифицирует террористические акты в отношении иностранных должностных лиц и официальных гостей США (убийство, покушение, заговор с целью убийства, похищение) как чисто уголовные преступления. Законодательство субъектов федеральных штатов несколько отличает-

<sup>44</sup> См.: Intersec. 1999. June. P. 216-218.

<sup>45</sup> См.: Intersec. 1998. January. P.18-20.

<sup>46</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран /Под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. М., 1999. С.83.

<sup>47</sup> См.: Независимое военное обозрение. №44. 30.11.2001.

<sup>48</sup> См.: Saul B. Defining terrorism in international law. Oxford. Ox. univ. press. 2008. XV.373.

<sup>49</sup> См.: Козочкин И.Д. Усиление борьбы с терроризмом: подходы Великобритании /Право и политика. №1.2002. С. 45.

<sup>50</sup> См.: Banisar D. Speaking of terror/Media and information society division. Directorate General of human rights and legal affairs Council of Europe. 2009. November. P. 46.

ся от общефедерального. Отмечается, что самый жесткий и всеобъемлющий закон в штате Нью-Йорк<sup>51</sup>. В то же время следует напомнить, что более 20 лет назад в США законодательно был введен запрет на покушение на иностранных лидеров, сделано это не столько по моральным соображениям, сколько потому, что такого рода события бумерангом отражаются на собственных лидерах по причинам мести<sup>52</sup>.

В 2001 г. во Франции вступил в действие Закон о повседневной безопасности граждан. Его положения значительно расширяют права сотрудников правоохранительных органов. Эти меры предполагается принимать перед посадкой в пассажиров в аэропортах и морских портах, однако полицейские могут ими воспользоваться «в особых обстоятельствах, связанных с угрозой общественной безопасности»<sup>53</sup>.

Ряд мер регионального сотрудничества в рамках Совета Европы и Европейского Союза, направленных на борьбу с международным терроризмом, безусловно, оказали свое воздействие на европейский правопорядок. В Страсбурге 22 января 1972 г. была открыта к подписанию Европейская конвенция о борьбе с терроризмом; 23 ноября 1978 г. Комитет министров Совета Европы принял Декларацию о терроризме<sup>54</sup>. Следует указать, что еще 25 января 1974 г. вступила в силу Европейская конвенция о неприменимости сроков давности к преступлениям против человечества и военным преступлениям.

Различными органами Совета Европы принято более 150 актов, рекомендательного характера, имеющих отношение к рассматриваемому вопросу. Среди них наиболее значимой является Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 года, где в статье 7 указывается, что «если государство не выдает лицо, то передает дело без каких-либо исключений и без неоправданной задержки своим компетентным органам для уголовного преследования»<sup>55</sup>.

«Акты, методы и практика терроризма во всех его формах и проявлениях, равно как и его связь в некоторых странах с незаконным оборотом наркотиков, являются деятельностью, которая направлена на уничтожение прав человека, основных свобод и демократий, создает угрозу и территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирует законные правительства», – отмечается в принятой на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. Венской декларации и программе действия<sup>56</sup>.

Амстердамский договор 1997 г., дополняя ряд статей Маастрихтского договора 1993 г., конкретизирует и расширяет ряд полномочий Суда Европейских сообществ. При этом Суд не имеет полномочий рассматривать действительность или соразмерность операций, проводимых полицией или другими правоприменительными органами государства-члена с целью поддержания внутренней безопасности (п.5 ст.К.7). Тем самым договор подчеркивает приоритетное значение национальных мер в сложном вопросе обеспечения законности и порядка.

В принятой в 1967 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о территориальном убежище отмечается, что «на право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступления против мира, военное преступление или преступление против человечества» (ч.2 ст.1)<sup>57</sup>. Оценка оснований для предоставления убежища Декларация возлагает на предоставляющее убежище государство (ст.3).

Атаку международного терроризма (осень 2001 г.) президент США Дж. Буш назвал «первой войной XXI века» (the first war of the 20-th century)<sup>58</sup>. Международное сообщество пришло к мнению о необходимости в дополнение к уже имеющимся международным инструментам ООН и в целях создания единой правовой основы для международного сотрудничества в борьбе с терроризмом выработать Всеобъемлющую конвенцию по борьбе с международным терроризмом. Имеется необходимость скорейшего завершения работы над ее проектом<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> См.: Там же.

<sup>57</sup> См.: Там же.С.428.

<sup>58</sup> См.: Seeing the world anew / The Economist. 2001. October 27-th. November 2-th. P.20.

<sup>59</sup> См.: Устинов В.В. Проблемы и перспективы разработки Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом / Московский журнал международного права. №1. 2002. С. 30-31.

<sup>51</sup> См.: Пахомов А. Суровый закон штата/Приговор. №29. 2000. С.13.

<sup>52</sup> См.: Intersec. 1999. June. P. 188.

<sup>53</sup> См.: Соловьев А. Законы о борьбе с терроризмом в иностранных государствах /Зарубежное военное обозрение. 2002.№1. С.10.

<sup>54</sup> См.: Зимин В. Региональное сотрудничество государств в Европе /Информационный бюллетень Национального Центрального бюро Интерпола в РФ. №9. 1994. С.52-62.

<sup>55</sup> См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. 2-е изд. /Сост. Карташкин В.А., Лукашова Е.А. М., 2002. С.79.

В ноябре 2001 г. Шестой комитет Генеральной Ассамблеи ООН принял Резолюцию, содержащую ряд мер по ликвидации международного терроризма. В ней прозвучал призыв к государствам воздержаться от финансирования, поощрения или оказания какой-либо иной поддержки террористической деятельности. В Резолюции была отмечена необходимость ратификации всех конвенций, направленных на борьбу с терроризмом. В глобальной контртеррористической стратегии ООН, принятой Генеральной Ассамблеей 8 сентября 2006 года, государства-члены подчеркнули важность существования международных контртеррористических инструментов, призвали принять в них участие и выполнять их условия.

Для России проблема незаконной миграции является новой. Сложность правового регулирования этого процесса заключается в том, что действующие на протяжении десяти лет в России законы «О гражданстве Российской Федерации» 1993 года и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 1981 года не позволяли четко выделить контингент иностранных граждан в России, их права и обязанности.

Законодательное регулирование процесса миграции подвергалось усиленной критике. Исследователями отмечалось, что российское миграционное законодательство сегодня настолько бездейственно, что найти ему аналог в мире просто невозможно<sup>60</sup>. Ввиду несовершенства законодательства неуправляемый характер приобрел процесс приобретения нелегальными мигрантами российского гражданства. С 1992 года по 2000 г. гражданство получили порядка 5 млн. человек (в упрощенном порядке 98,2%). Но в то же время помимо добропорядочных граждан этим пользовались и криминальные элементы<sup>61</sup>.

Отсутствие механизма возвращения незаконных мигрантов из государств СНГ создавало условия для их накопления в России, вовлечения в противоправную деятельность, объединения в этнические полунелегальные группировки и приводило к возникновению неконтролируемого рынка товаров и услуг, ухудшению криминогенной обстановки<sup>62</sup>. Такого рода миграционные потоки угрожали здоровью россиян,

возрождали забытые в России инфекционные и эпидемиологические заболевания.

С вступлением в действие в 2002 г. новых законов, регулирующих вопросы получения российского гражданства и правового положения иностранных граждан в России, наступает новый этап государственного строительства, который должны характеризовать большая направленность на решение проблем безопасности России, а также углубленное сотрудничество в решении проблем населения в рамках СНГ.

Нестабильность обстановки во многих регионах мира, «прозрачность» границ СНГ, наличие в некоторых странах Содружества перевалочных баз для нелегальных мигрантов, неурегулированность вопросов въезда в Россию из других зарубежных стран приводили к массовому и бесконтрольному наплыву иностранцев, как правило, из стран Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока<sup>63</sup>. Нелегальная миграция из Китая, Вьетнама, Афганистана, Сомали, Ирана во многом сохраняет черты транзитной миграции, Россия рассматривается как своеобразный перевалочный пункт, лежащий на пути на Запад. Транзитные мигранты не связывают с Россией свое будущее и не чувствуют по отношению к ней никаких обязательств. Они склонны рассматривать регион лишь как узкофункциональное пространство – место временного пребывания для удовлетворения своих личных и групповых интересов. В результате такого положения в их среде довольно сильно выражен потребительский, эгоистичный, местами даже хищнический подход к использованию ресурсов принимающего региона. Показателен в этом случае пример Украины, где только за 5 месяцев 1993 года были задержаны более 2 600 лиц. Среди них находились перевозчики наркотиков, а также носители вируса СПИД, – отмечалось на состоявшемся в 1994 г. совещании начальников Национального Центрального Бюро Интерпола стран СНГ и Балтии и представителей МВД государств бывшего СССР<sup>64</sup>.

В то же время, можно сделать вывод, что сама экономическая и социальная реальность создает жизненную среду, которая толкает на преступные путь людей, лишенных работы и средств к существованию. В

<sup>60</sup> См.: Миграция и безопасность. М., 2000.

<sup>61</sup> См.: Там же.

<sup>62</sup> См.: Российская Федерация сегодня. 2002. №11. С.31.

<sup>63</sup> См.: Улянич А.М. Пограничный и таможенный контроль на границах Российского государства как инструмент противодействия незаконной миграции: исторический опыт/Миграционное право. 2011. №4. С.43.

<sup>64</sup> См.: Информационный бюллетень Национального Центрального бюро Интерпола в РФ. №8.1994. С. 41.

этой связи уместно напомнить, что в сравнении с принимающим населением уровень безработицы и социальной уязвимости основной массы беженцев и переселенцев на порядок выше. Вследствие этого многие из них «пополняют беднейшие категории российского населения, повышают уровень нищеты и увеличивают численность людей, нуждающихся в государственной социальной защите»<sup>65</sup>.

Указывая на ряд сложностей в решении проблем мигрантов на территории России в конце XX века, Н.Н. Тоцкий отмечает, что в 1998 г. за нарушение правил регистрации в течение года было составлено около 1,4 млн. административных протоколов<sup>66</sup>. Было задержано 831 тыс. человек, к административной ответственности за нарушение правил пребывания привлечалось 57,2 тыс. иностранцев, из них 3 829 были выдворены из России.

По отдельным видам преступлений мигранты составляют довольно весомую группу нарушителей. Так, если в общем числе выявленных в 1998 г. преступников доля всех иностранцев не превышала 2%, то среди мошенников она достигала 9,2 %, среди изготовителей и сбытчиков фальшивых денег и ценных бумаг – 6,5%, а среди участников бандитских нападений – 6,8%. Налицо тенденция к определенным видам преступной специализации мигрантов.

Поскольку в общем миграционном потоке на территорию России преобладают выходцы из стран СНГ, их «вклад» в преступность так же был наиболее высоким и быстро растущим. В 1993 году совершенные ими и раскрытые преступления составили 66,4 % общего числа таких преступлений иностранцев, в 1994 г. – 80,4%, в 1995 – 71,7%, в 1996 г. – 82,2%, в 1997 г. – 86,6%, в 1998 – 87%.

По этому поводу на заседании Совета безопасности в 2001 году было констатировано, что проблемы незаконной миграции достигли масштаба угроз национальной безопасности. Незаконная миграция насчитывает от 1-1,5 млн. человек до 10 млн. По данным Федеральной пограничной службы России, количество нелегальных рабочих увеличилось в десять раз, составило около 100 тыс. человек в год

(из более 30 стран мира)<sup>67</sup>. При официальном уровне безработицы (порядка 6 млн. человек) иностранные трудовые мигранты, по данным Госкомстата, занимают порядка 6 млн. рабочих мест. Катализатором притока нелегальных мигрантов служат безвизовый режим и упрощенный порядок пересечения государственной границы из имеющих более низкий уровень жизни стран СНГ. По данным Центрального Банка России, это является одним из сильнейших факторов перевода используемой нерезидентами наличной иностранной валюты в теневой сектор экономики. Почти 50 % всей приобретаемой в российских банках наличной валюты истребуется по документам иностранцев. В 2001 году эта сумма составила почти 8 миллиардов долларов<sup>68</sup>.

География проникновения и расселения по территории России незаконных мигрантов расширяется, их постоянное присутствие отмечается более чем 30 субъектов Российской Федерации. В связи с их появлением отмечается опасность возникновения нетипичных для России заболеваний<sup>69</sup>.

Проблема неконтролируемого въезда иностранных граждан и лиц без гражданства и их незаконное пребывание на территории России негативно влияет на состав криминогенной обстановки в крупных административных и культурных центрах, наносит ущерб безопасности страны, вызывает в ряде регионов осложнения в социально-экономическом плане<sup>70</sup>.

По многим своим функциональным характеристикам Москва обречена притягивать те самые подвижные фракции уголовного мира, где насчитывается от 600 тыс. до 1 млн. нелегальных мигрантов. В Концепции безопасности Москвы, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 22 августа 2000 г., отмечается, что «основными предпосылками, усугубляющими возникновение криминальной угрозы, являются: значительное количество в городе выходцев из стран ближнего и дальнего зарубежья, в том числе не зарегистрированных в установленном порядке»<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> См.: Там же. С.20.

<sup>68</sup> См.: Там же.

<sup>69</sup> См.: Российская газета. 17 мая 2003 г.

<sup>70</sup> См.: Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право / Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1994. С.20.

<sup>71</sup> См.: Безопасность. №1-2 (53), январь-февраль, 2001г. С. 167.

<sup>65</sup> См.: Витковская Г. Надежда России /Миграция. 1998. №2. С.5-10.

<sup>66</sup> См.: Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право /Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1994. С.12.

В Москве на нелегальных мигрантов приходится каждое второе уголовное и административное правонарушение<sup>72</sup>. Число преступлений, совершаемых всеми приезжими, в 8-10 раз превышает среднероссийский показатель<sup>73</sup>.

Мигранты в столице – это зачастую люди обеспеченные, мобильные, нацеленные на успех. Иностранцы становятся жертвами преступлений в Москве в 7,5 раз чаще, чем в среднем по стране. Преступления против собственности, напротив, в большей степени преобладают в отношении самих мигрантов. Здесь субъектами преступлений выступают не только российские граждане, но и сограждане потерпевших. Это подтверждает тезис о том, что существует непосредственная связь между пониженным статусом безопасности самих мигрантов и повышенной вероятностью их превращения в источник угроз безопасности принимающего населения.

По данным ГУВД г. Москвы за шесть месяцев 2000 г. среди иностранцев привлечено к ответственности 70 граждан Нигерии (65 преступлений, связано с наркотиками), 68 граждан Афганистана (46 случаев подделки документов, 12 случаев незаконного оборота наркотиков, 3 разбоя, 1 грабеж, 2 кражи), 63 гражданина Анголы и 33 гражданина Турции (почти все за подделку документов), 9 граждан Китая (за разные преступления, в том числе двое за убийство и один за кражу)<sup>74</sup>.

Преступления, связанные с оборотом наркотических средств, составляют наиболее динамично развивающуюся группу во всей совокупности противозаконных действий в Москве. По общему объему контрабанды в Россию наркотиков страны СНГ опережают дальнейшее зарубежье. Иностранцами из стран СНГ и Балтии в общей сложности было совершено почти две пятых (38,2%) общего числа преступлений мигрантов в Москве, а первенствуют они по двум видам преступлений – мошенничеству и незаконному обороту наркотиков. Среди стран дальнего зарубежья первенствующее место по контрабанде наркотиков занимают Афганистан, Пакистан и Китай. В по-

следнее время быстро растет объем контрабанды из Африки, в первую очередь из Нигерии и ЮАР<sup>75</sup>. Сопутствует этому виду преступления незаконное хранение оружия.

Нельзя упускать из виду, что далеко не все из тех иностранцев, у кого были обнаружены наркотические вещества, привозят их с целью продажи. Многие иностранцы, хранящие наркотики, – это выходцы из стран, где легкие наркотики являются таким же культурно обусловленным и привычным предметом потребления, как алкоголь в России. В то же время российское уголовное законодательство преследует за незаконное хранение наркотических средств и без цели сбыта, из-за чего контроль мигрантов как источника наркотической опасности зачастую фактически преувеличивается.

Имеется мнение, что чем более стихийный, нерегулируемый характер носит миграция, тем больше вероятность ее «засорения» профессиональными преступниками и выходцами из криминогенной среды. Именно для Москвы характерно наличие клана профессиональных нищих (таджикских и узбекских цыган люли), которые создают самое отрицательное мнение об мигрантах из южных стран СНГ. Криминальные группировки стремятся превратить так называемые миграционные сети, стихийно формируемые законопослушными мигрантами, в функциональные антиобщественные коммуникации<sup>76</sup>. Московская среда позволяет легко затеряться, что с точки зрения преступных сообществ особо привлекательно в Европе.

После вывода советских войск из Афганистана в Москве собралось свыше 50 тыс. граждан этого государства. В дальнейшем более половины из них переехала в США и Западную Европу, но позже в Россию прибыло еще несколько десятков тысяч человек. В настоящее время, также как и в Европе, должен быть решен вопрос их возвращения на родину в связи с исчезновением основания для преследований.

Одновременно иностранцы являются своего рода монополистами в нарушении таможенного законодательства. Более 90% таких нарушений связаны с ввозом товаров на территорию Пензенской области: предоставлением на них недействительных, фиктивных документов, недекларированием либо частичным декларированием, попытками провоза багажа в обход таможенных органов. Большинство таких на-

<sup>72</sup> См.: Российская газета. 26 дек. 2002.

<sup>73</sup> См. подробнее: *Лобода В.В.* Проблемы административно-правовой защиты установленного порядка пропуска через Государственную границу Российской Федерации и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Право и безопасность. 2010. №4(37, декабрь).

<sup>74</sup> См.: Миграция и безопасность в России. М., 2000. С.287.

<sup>75</sup> См.: Intersec. 2000. January. P.18.

<sup>76</sup> См.: Миграция и безопасность в России. М., 2000. С.267.

рушений рассматривалось в административном порядке, налагались штрафы, при этом фактов контрабанды не было выявлено.

В создавшейся ситуации перед правоохранительными органами России возникает ряд новых вопросов, которые потребуют накопления и анализа статистического материала с целью прогнозирования и пресечения преступлений в среде мигрантов. В углубленной проработке нуждается вопрос о переносе мигрантами таких транснациональных угроз, как наркобизнес, отмывание денег, терроризм. Требуют значительного уточнения имеющиеся представления о традиционных и новых сферах влияния различных криминальных групп мигрантов, построенных по этническому признаку, о наиболее типичных видах преступлений этой категории лиц и в отношении самих мигрантов. К сожалению, более всех осведомленные по роду службы с объективной информацией о преступности, сотрудники органов внутренних дел оказывают наименьшее влияние на общественное мнение в СМИ, что способствовало бы формированию объективного взгляда на проблему миграции.

Необходимо отметить, что происходит усложнение работы правоохранительных органов в связи с тем, что в современной обстановке отчетливо просматривается процесс сращивания и координации действий преступников на территории России и за рубежом. Очевидна тенденция роста преступных интернациональных сообществ, деятельность которых характеризуется особой дерзостью и жестокостью, разжиганием межнациональной розни, провоцированием массовых преступлений и беспорядков. Наряду с причинами экономического свойства особую остроту приобрела проблема межнациональных отношений. Возникают все новые очаги напряженности и, как следствие, расширяется сфера правового регулирования безопасности. В этих условиях необходимо усиление международного сотрудничества России по борьбе с преступностью<sup>77</sup>. Право в области безопасности должно развиваться на основе тех же ценностей, что и международное право<sup>78</sup>. Значимым этапом в регулировании проблемы можно назвать Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с пре-

ступностью от 24 ноября 1998 г., где отмечается, что правоохранительные органы сотрудничают в предупреждении незаконной миграции (п.9 ст. 2)<sup>79</sup>.

Переходя к анализу конкретных соглашений в этой сфере, следует отметить тенденцию к их количественному возрастанию и качественному усложнению. Например, в Соглашении между Правительством России и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в борьбе с преступностью от 26 мая 1998 г., а также в Соглашении между Правительством России и Правительством Республики Словения о сотрудничестве в области борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом и иными видами преступлений» предусмотрены совместные действия в области борьбы с нелегальной миграцией (ст.2)<sup>80</sup>.

Примером долговременного международного сотрудничества является Договор между Российской Федерацией и Республикой Корея о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 28 мая 1999 года. Договор не затрагивает вопросов выдачи (пп.«а», п.4, ст.1), но предусматривает временную передачу лица, содержащегося под стражей, для оказания содействия в проведении расследования или для участия в процессуальных действиях (ст.11,12)<sup>81</sup>. Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы от 16 января 1998года является логическим продолжением политики России в решении вопросов выдачи осужденных<sup>82</sup>.

В Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28 марта 1997 г., заключенной в рамках СНГ, отмечается, что «проведение принудительного лечения в государстве их постоянного проживания способствовало бы более эффективному достижению указанной цели»<sup>83</sup>. Конвенцией регулируется вопрос передачи иностранцев и лиц без гражданства (ст.1).

В качестве примера регионального (в рамках СНГ) сотрудничества следует назвать также Конвенцию по передаче осужденных к лишению свободы для даль-

<sup>77</sup> См.: Глебов И.Н. Право национальной безопасности. М., 1998. С.41

<sup>78</sup> См.: Возженков А.В., Глебов И.Н., Золоторев В.А. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке. М., 2000. С.204.

<sup>79</sup> См.: БМД. №3. 2000. С.3.

<sup>80</sup> См.: БМД. №4. 2000.С.8.

<sup>81</sup> См.: БМД. №8. 2002. С.3.

<sup>82</sup> См.: БМД. №11.2000.С. 70.

<sup>83</sup> См.: БМД. №5. 2002. С.15.

нейшего отбывания наказания от 1998 г., в которой участвуют Азербайджан, Беларусь, Армения, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Туркменистан, Узбекистан, Украина.

Следует указать на Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы от 24 июля 2002 г., в котором стороны обязуются передавать друг другу лиц, осужденных к лишению свободы на территории России и Литвы, в государство их гражданства для отбывания оставшейся части наказания (ч.1 ст.2). Договор применяется ко всем лицам, независимо от гражданства, имеющим постоянное место жительства на территории государства исполнения приговора (ч.2 ст.2)<sup>84</sup>.

Следует отметить международное сотрудничество России по указанной проблеме в рамках Совета Европы. Россия ратифицировала такие документы как: Европейская конвенция о выдаче от 13 декабря 1957 г. и Дополнительные протоколы к ней (I и II) 1975, 1976 гг.; Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. и Дополнительный протокол от 17 марта 1979 г.

Не следует забывать о первичности внимания к региональным – в рамках СНГ – аналогичным проблемам. В июле 2009 года в Исполнительном комитете СНГ в Минске прошло заседание экспертной группы по согласованию проектов Договора о межгосударственном розыске лиц и Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территории государств – участников Содружества Независимых Государств. Разработка документов предусмотрена межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008 – 2010 годы. Документы направлены на совершенствование правовой базы сотрудничества стран СНГ в противодействии организованной преступности, раскрытии и расследовании преступлений, носящих транснациональный характер. Проект договора предусматривает следующее: компетентные органы государств будут исполнять запросы о проведении мероприятий по межгосударственному розыску, координировать свои действия по данному вопросу, обмениваться оперативной, розыскной, оперативно-справочной, криминалистической инфор-

мацией о разыскиваемых лицах, делиться опытом работы, методическими рекомендациями, законодательными актами, содействовать друг другу в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров. Совместные следственно-оперативные группы будут создаваться для упрощения процедур по проведению всестороннего расследования преступлений, совершенных на территориях двух и более стран. Документом оговариваются основные задачи таких групп, порядок их создания и работы<sup>85</sup>. В развитие темы следует сказать, что Договор СНГ о межгосударственном розыске лиц, подписанный в Москве в 2010 году, имел «счастливую» судьбу в связи с его особой актуальностью, связанной с ухудшением криминогенной обстановки на пространствах Содружества: парламент России ратифицировал его в июне 2012 года.

В настоящей статье рассмотрены далеко не все аспекты угроз, связанных с наличием в стране большого числа нелегальных мигрантов. Вместе с тем, даже краткий анализ имеющихся проблем показывает их тенденцию к усложнению и возрастанию в количественном масштабе. Все это налагает большую ответственность за обеспечение безопасности в государстве на правоохранительные органы. Не меньшая ответственность возлагается и на законодателей, участвующих в законодательном процессе, обязанных учитывать все угрозы, связанные с пребыванием на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства. Необходима постоянная практика обобщения статистических данных о тех правонарушениях, которые имеют «персональную миграционную направленность» с целью их декриминализации. А также, что не менее важно, необходимо обеспечить всестороннюю защиту самих лиц, имеющих как легальный, так и нелегальный, статус пребывания в России. Нельзя утратить ту гуманистическую направленность деятельности нашего государства в сфере защиты личности, которая была свойственна России во все периоды общей истории разных народов, населяющих 1/6 часть планеты. Именно своевременное принятие действенных мер по укреплению политических, экономических и культурных отношений со странами региона во имя защиты прав человека должно стать основой для обеспечения безопасности России.

<sup>84</sup> См.: БМД. №9.2002. С.79.

<sup>85</sup> См.: Казахстан сегодня. 7 июля 2009г.



## Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.196.
2. Возженков А.В.,Глебов И.Н.,Золоторев В.А. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке. М., 2000. С.35.
3. Ванеев О.Н. Проблема участия иностранцев в местной (муниципальной) жизни российских городов// Конституционное и муниципальное право.2011.№ 9.
4. Лукашук И.И. Глобализация, право, XXI век. М, 2001. С.211.
5. Колосов Ю.М. Международное право. М., 1998. С.125.
6. Михалева Н.А. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации».М.,2003.
7. Орлов А.А. Иммиграционный бум. Где решение вопроса? /Международная жизнь. №12. 2002. С.87.
8. Топорнин Н.Б. Конференция в институте Европы / Совет Европы и Россия. №3. 2000. С.59.

## References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'. М., 2000. S.196.
2. Vozzhenkov A.V.,Glebov I.N.,Zolotorev V.A. Osnovnye kontseptual'nye polozheniya natsional'noy bezopasnosti Rossii v XXI veke. М., 2000. S.35.
3. Vaneev O.N. Problema uchastiya inostrantsev v mestnoy (munitsipal'noy) zhizni rossiyskikh gorodov// Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo.2011.№ 9.
4. Lukashuk I.I. Globalizatsiya, pravo, XXI vek. М, 2001. S.211.
5. Kolosov Yu.M. Mezhdunarodnoe pravo. М., 1998. S.125.
6. Mikhaleva N.A. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii».М.,2003.
7. Orlov A.A. Immigratsionnyy bum. Gde reshenie voprosa? /Mezhdunarodnaya zhizn'. №12. 2002. S.87.
8. Topornin N.B. Konferentsiya v institute Evropy / Sovet Evropy i Rossiya. №3. 2000. S.59.