

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НЕЗАКОННЫХ МИГРАНТОВ

АБДРАИМОВ Г.И.
ualibrary@mail.ru

В данной статье рассматривается международное сотрудничество в области борьбы с преступностью незаконных мигрантов

This article examines the international cooperation in the fight against crime of illegal migrants

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью представляет собой сложную систему отношений, включающую согласованную политику, законодательство, правоприменительную и организационно-управленческую, информационную и научно-исследовательскую деятельность государств, государственных органов и должностных лиц. По мнению В. Ф. Цепелева к настоящему времени сложился определенный механизм реализации международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Этот механизм включает договорно-правовой (конвенционный) и организационно-правовой (институционный) элементы осуществления совместной деятельности. (См.: Цепелев В.Ф. **Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Монография: М. 2001. С. 24.**)

Конвенционный элемент механизма международного сотрудничества в борьбе с преступностью включает в себя комплекс межгосударственных соглашений, предусматривающих договорно-правовую координацию усилий государств в сфере борьбы с преступностью:

- многосторонние универсальные конвенции (договоры, соглашения), в которых содержатся общие нормы и институты об ответственности за международные преступления и правонарушения;

- многосторонние целевые конвенции (договоры, соглашения), в которых имеются нормы и институты об ответственности за отдельные преступления, затрагивающие интересы многих государств или всего мирового сообщества;

- многосторонние региональные конвенции (договоры, соглашения), имеющие, как правило, целевой характер, т.е. предусматривающие нормы и институты об ответственности за отдельные преступления либо регламентирующие другие вопросы борьбы с преступностью в рамках определенного региона;

- двусторонние договоры (соглашения) об оказании практической помощи по уголовным делам, о выдаче преступников, о борьбе с отдельными видами преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств. (См.: *Международно-правовые акты государств-участников СНГ в области борьбы с преступностью. М., 1999; Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996; Защита прав человека и борьба с преступностью. Документы Совета Европы. - М., 1997; Действующее международное право: В 3-х т. М. 1997.*)

Организационно-правовой (институционный) элемент осуществления совместной деятельности характеризуется наличием организационно-структурного, организационно-управленческого, информационного, методического и ресурсных аспектов. Одним словом, создание организационных структур (межгосударственных, межправительственных и иных международных организаций) для реализации международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью.

Правовую основу борьбы с преступностью в рассматриваемом направлении в первую очередь составляют международно-правовые акты, которые условно можно разделить в пять групп:

1. Многосторонние межгосударственные договоры под эгидой ООН, ее органов и специализированных учреждений, а также другие договоры, направленные на борьбу с деяниями, затрагивающими интересы всего мирового сообщества или большинства государств.

11. Межгосударственные договоры под эгидой Совета Европы.

111. Договоры и соглашения в рамках Содружества Независимых Государств.

IV. Межгосударственные и межправительственные соглашения (двусторонние) по конкретным направлениям правоохранительной деятельности, оказанию правовой помощи, выдаче преступников.

V. Межведомственные соглашения, в частности, между МВД заинтересованных государств.

1. Большую роль в международном правотворческом процессе в сфере борьбы с преступностью играют конгрессы ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Конгрессы собирают руководителей полицейских служб из государств-членов ООН, ученых правоведов, специалистов в области пенитенциарии, криминологии, криминалистики, прав человека и т.д. Этот орган имеет высокий международный авторитет и за годы своей работы принял ряд основополагающих документов:

15.11.2000 г. резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи была принята Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Цель данной Конвенции заключается в «содействии сотрудничеству в деле более эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней» (**Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000 г., ст.1. // Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М, 2001.**)

Специальным комитетом по совершенствованию Конвенции против транснациональной организованной преступности был разработан Протокол по профилактике, пресечению и наказанию торговли людьми, особенно женщинами и детьми как приложение к Конвенции. Протокол был принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года. Данный Протокол должен способствовать предупреждению торговли людьми и борьбе с ней, уделяя особое внимание женщинам и детям; защите и помощи жертвам такой торговли при полном уважении их прав человека; а также направлен на поощрение сотрудничества между Государствами-участниками в достижении этих целей (ст.2).

Особое значение для данной работы имеет Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятый резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15.11.2000 г. и специально посвященный вопросам борьбы с незаконной миграцией. До принятия данного Протокола не было универсального документа, регулировавшего все аспекты незаконного ввоза мигрантов. К тому же данное преступление требовало особого регламентирования, поскольку деятельность организованных преступных групп, касающаяся незаконного ввоза мигрантов и другой связанной с этой преступной деятельностью, постоянно расширяется в последнее время, что причиняет большой ущерб государствам и может создавать угрозу жизни или безопасности вовлеченных в него мигрантов .

Главная цель Протокола сформулирована в ст.2. - это предупреждение незаконного ввоза мигрантов и борьба с ним.

В Протоколе даются основные термины, касающиеся данного преступления (ст.3). Так, «незаконный ввоз мигрантов» понимается как «обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории». (**Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятый резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15.11.2000г. // Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М: ИНФРА-М, 2001.**) Соответственно, под «незаконным въездом» подразумевается пересечение границ без соблюдения всех законных требований для въезда в государство. «Поддельный документ на въезд/выезд или удостоверение личности» означает любой документ на въезд/выезд или удостоверение личности, которые были подделаны или изменены любым лицом или учреждением, кроме уполномоченных государством, были получены путем предоставления неверных данных, коррупции, принуждения или используются не их законным владельцем.

В статье 6 Протокол устанавливает обязанности государств-участников принять законодательные акты и другие меры, предусматривающие уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов, создание условий для незаконного ввоза мигрантов, изготовление поддельных документов на въезд/выезд или удостоверений личности, приобретение,

предоставление и владение такими документами, предоставление возможности пребывания в государстве без соблюдения законных требований пребывания в нем.

Следует отметить, что настоящий Протокол, в соответствии со ст.4, применяется к предупреждению, расследованию и уголовному преследованию деяний, признанных преступлениями, в соответствии со ст.6, если они носят транснациональный характер и совершены при участии организованной преступной группы, а также к защите прав лиц, которые стали объектом таких преступлений. Данный Протокол открыт для подписания всеми государствами в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 12 декабря 2002 года.

Существует также ряд документов, принятых в рамках Международной организации труда, касающихся миграции и прав мигрантов. Так, в Конвенции № 97 о трудящихся - мигрантах (1949г.) указано: «Всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, подлежит соответствующему наказанию». В Конвенции № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам - мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.) установлена уголовная ответственность, включая тюремное заключение, для организаторов нелегальной миграции лиц, пытающихся найти в других странах работу, и предпринимателей, незаконно использующих их труд. В рамках своей юрисдикции государства обязуются пресекать эти преступления и привлекать к ответственности преступников независимо от страны их совершения.

11. Связь между незаконных мигрантов и преступностью давно вышла за рамки сообщений средств массовой информации и исследований, она стала частью политики европейских стран. Свидетельством того, что между незаконными мигрантами и преступностью за рубежом уже давно поставлен знак равенства и что это положение стало принципом политики правительств многих зарубежных государств, являются, например, различные европейские договоры, и в частности Маастрихтское соглашение, которое провозглашает необходимость сотрудничества полиции различных стран в контроле за миграцией - принимать для этого любые меры, которые они считают необходимыми, а также борьбы с терроризмом, наркобизнесом, осуществляемыми иностранными гражданами. (См.например: *Дашков Г. В. Преступления иностранных граждан и против них как интернациональная проблема, Академия МВД России, М., 1995. С. 19*)

Так, в протоколах № 1, № 2, № 4, № 7, № 9, № 10, № 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и его основных свобод содержатся положения, имеющие отношение к исследуемой теме. Так, в Протоколе № 4 (ст. 4) говорится о том, что коллективная высылка иностранцев запрещена. (См.: *Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.Н. Москалькова и др. – М.: СПАРК, 1998. – С. 52*) В ст. 1 Протокола № 7 сказано:

«1. Иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, и должен иметь возможность:

- a) предоставить аргументы против своей высылки;
- b) пересмотра своего дела, и
- c) для этих целей предстать перед компетентным органом или одним или несколькими лицами, назначенными таким органом.

2. Иностранец может быть выслан до осуществления своих прав, перечисленных в пунктах «а», «b», «с» пункта 1 данной статьи, если такая высылка необходима в интересах общественного порядка или мотивируется соображениями государственной безопасности». (См.: *Протокол № 10 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – С. 56-57*)

Содержание этих документов имеет важное значение для борьбы с преступностью, связанной с иностранными гражданами, о чем, в частности, можно судить, обратившись к характеристике основных положений Европейской Конвенции о взаимной помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г.

В Разделе 1. Конвенции стороны обязуются оказывать взаимную помощь в вопросах уголовного преследования за преступления, наказания за которое на момент просьбы о помощи

подпадают под юрисдикцию судебных органов запрашивающей стороны. Однако в помощи может быть и отказано в следующих случаях:

а) если просьба касается преступления, которое запрашиваемая сторона считает политическим, связанным с политическим или фискальным преступлением;

б) если запрашиваемая сторона считает, что выполнение просьбы может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенно важным ее интересам.

111. Принцип сотрудничества пронизывает все содержание Устава Содружества Независимых Государств. В статье 2 Устава СНГ одной из целей Содружества была названа и взаимная правовая помощь. Более развернутую характеристику это положение нашло в ст. 29 Устава. В ней записано, что государства-члены СНГ осуществляют сотрудничество в области аравы, в частности – путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи, и способствуют сближению национальных законодательств. **(См.: Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчинова. – М.: СПАРК, 1997. – Т. 1. – С. 719)**

6 марта 1998 г. было подписано соглашение «О сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией».

Значительную роль в развитии современного этапа миграционных отношений сыграло подписание 06. 10. 2007 в городе Душанбе между Беларусью, Казахстаном и Россией **Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза**. В соответствии с провозглашенными внешнеполитическим курсом развития указанными государствами сегодня принимаются меры по совершенствованию своего национального законодательства по регулированию трудовой миграции на территории союза.

IV. Республика Казахстан ратифицировала ряд соглашений в области трудовой миграции, принятых в рамках СНГ, а также утвердила ряд двусторонних соглашений, заключенных с отдельными государствами СНГ.

- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. (Ратифицировано в соответствии с Указом Президента РК от 04.09.95 г. № 2451);

- Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда от 9 декабря 1994 г. (Ратифицировано постановлением Верховного Совета РК от 8 сентября 1994 г. № 147-Х111);

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях от 9 июля 2002 г. (Утверждено постановлением Правительства РК от 16.01.03 г. № 29);

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Беларусь о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Казахстан, работающих на территории Республики Беларусь, и граждан Республики Беларусь, работающих на территории Республики Казахстан от 23 сентября 2000 г. (Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 октября 2000 года № 1503);

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о трудовой деятельности и социальной защите граждан Азербайджанской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Азербайджанской Республики от 22 октября 1999 г. (Утверждено постановлением Правительства РК от 26.07. 2000 г. № 1123);

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Республики Таджикистан, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся –мигрантов, граждан Республики Таджикистан, временно работающих на территории Республики Казахстан (Утверждено постановлением Правительства РК от 23 декабря 2006 года № 1248).

V. Межведомственные договоры в последнее время занимают особое место в развитии интеграции правоохранительных систем мирового сообщества. Сегодня подобные соглашения подписаны со многими государствами мира, в том числе СНГ. К ним относятся, например:

- Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью (Алматы, 1992 г.);
- Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Минск, 1993 г.);
- Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью (Ашгабад, 1994 г.);
- Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с преступностью на транспорте (Ереван, 1995 г.);
- Соглашение о сотрудничестве в сфере специального сопровождения оперативно-розыскной деятельности (Москва, 1998 г.).

Одной из важных задач международно-правового обеспечения борьбы с преступностью является гармонизация (согласование) национальных законодательств. Международная практика идет по пути создания модельных законопроектов, на основе которых в дальнейшем создаются кодексы, правовые институты, субинституты. В 1991 г. Комиссия международного права ООН приняла в первом чтении проект Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человечества, который принят как модельный на 46 сессии Комиссии в 1994 г. (См.: **Панов В.П. Международное уголовное право. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 30**) Модельные кодексы создаются в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Важно отметить то, что эти модельные законопроекты не навязываются суверенным государствам, это лишь разумный путь гармонизации национального законодательства в области борьбы с преступностью. Что касается транснациональной преступности, то борьба с ней закономерно требует такой гармонизации: невозможно эффективно сотрудничать на основе резко различающихся подходов в плане установления уголовной ответственности за действия, представляющие угрозу международному сообществу, и ее реализации.

В УК Республики Казахстан, например, включены нормы, рекомендованные модельным кодексом Комиссии международного права, - в главу 4 «Преступления против мира и безопасности человечества». Кроме того, в УК РК содержится ряд других норм, источником которых является международное право. Это нормы об ответственности за терроризм (ст. 233), захват заложников (ст. 234) и др. В целях расширения правовой базы международного сотрудничества в борьбе с преступностью необходимо обеспечить эффективное применение действующих уголовно-правовых норм.

Такова краткая характеристика международных актов, регулирующих международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью.

Список использованной литературы:

1. Цепелев В.Ф. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Монография: М. 2001. С. 24
2. Международно-правовые акты государств-участников СНГ в области борьбы с преступностью. М., 1999;
3. Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996;
4. Защита прав человека и борьба с преступностью. Документы Совета Европы. - М., 1997;
5. Действующее международное право: В 3-х т. М. 1997
6. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000 г., ст.1. //
7. Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М, 2001
8. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятый резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15.11.2000г. // Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М: ИНФРА-М, 2001
9. Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчинова. – М.: СПАРК, 1997. – Т. 1. – С. 719
10. Панов В.П. Международное уголовное право. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 30