

СОВЕТ ЕВРОПЫ, ДЕПАРТАМЕНТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИММИГРАЦИЯ

Материалы докладов и выступлений
международного семинара

КРАСНОЯРСК 2004

ББК 67.400

Права человека и иммиграция : материалы докладов и выступлений международного семинара / отв. ред. Д.Д. Невирко; Сибирский юридический институт МВД России. – Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России, 2004. – с.

Ответственный редактор доктор социологических наук, профессор Д.Д. Невирко

Редакционная коллегия:

В.Е. Шинкевич, кандидат социологических наук (Сибирский юридический институт МВД России);

Д.К. Чирков, кандидат юридических наук (Сибирский юридический институт МВД России);

Л.В. Григорьева (Управление по делам миграции ГУВД Красноярского края);

Н.Н. Цуканов, кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России)

Сборник составлен по материалам международного семинара «Права человека и иммиграция», прошедшего на базе Сибирского юридического института МВД России 20-23 сентября 2004 г.

© Сибирский юридический институт МВД России, 2004

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Григорьева Л.В.</i> Красноярский край и иммиграция	5
<i>Сафронов Е.В.</i> Состояние миграционных процессов в Сибирском федеральном округе	9
<i>Терешкова В.В.</i> Влияние европейских стандартов прав и свобод человека на иммиграционную политику государства.....	19
<i>Никульченкова Е.В.</i> Права человека и социально- правовые проблемы миграционных процессов (на примере Омской области).....	26
<i>Невирко Д.Д.</i> Тенденции иммиграционных процес- сов в Красноярском крае на современном этапе	37
<i>Герасименко Ю.В.</i> Проблемы миграционного кон- троля в Российской Федерации	45
<i>Морозов Б.П., Вагнер Н.А.</i> Деятельность сотру- дников органов внутренних дел по проверке законности пребывания на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и выявлению работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу.....	51
<i>Достовалов С.А.</i> Уголовно-исполнительные аспек- ты соблюдения прав человека при отбывании наказания в виде лишения свободы и проблема постпени- тенциарной миграции.....	66
<i>Круглянина О.Н.</i> Испытание вынужденной миграцией.....	76
<i>Пеньковский А.Н.</i> Незаконная миграция и ее особенности в приграничных регионах России.....	81
<i>Калугин А.Г.</i> Проблемы ответственности за неза- конное пребывание на территории Российской Феде- рации	90
<i>Жданов В.Л., Чирков Д.К.</i> Социальные последствия незаконной миграции граждан Китайской народной республики на территорию Российской Федерации.....	95
<i>Алешков И.В.</i> Культура межнационального общения как важное направление формирования гражданского общества в России.....	100
<i>Цуканов Н.Н.</i> Особенности производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых иностранцами гражданами в Российской Федерации.....	108

<i>Морозов Б.П., Винс К.П.</i> Проблемы правоприменительного толкования уголовного, уголовно-процессуального, административного и таможенного законодательства, направленного на пресечение незаконных поставок наркотических средств мигрантами ...	115
<i>Кац Е.А.</i> Некоторые аспекты криминальной миграции в области оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств	134
<i>Димитрова Е.А.</i> Религиозные преступления, совершаемые иностранными гражданами на территории Российской Федерации	137
<i>Кулькова Н.П.</i> Проблемы российской теории и практики использования иностранной рабочей силы	143
<i>Шлома В.А.</i> Соблюдение прав человека – основная составляющая деятельности международных полицейских сил ООН по организации и обеспечению охраны общественного порядка в период проведения миротворческих операций и в условиях экстремальной миграции населения	150
<i>Шеенко И.И.</i> Вынужденные переселенцы: проблема прошлого или настоящего?	166
Рекомендации международного научного семинара «Права человека и иммиграция» (г. Красноярск, 20-23 сентября 2004 г.)	179

КРАСНОЯРСКИЙ КРАЙ И ИММИГРАЦИЯ

Григорьева Л.В.

Управлением по делам миграции
ГУВД Красноярского края

Миграционная политика сегодня является одной из ответственных составляющих государственной политики.

Чтобы лучше понять специфику миграционных процессов, происходящих в Красноярском крае, их влияние на социально-политическую ситуацию, нужно знать и учитывать имеющиеся региональные особенности.

Одной из особенностей является география размещения края. Протяженность его территории по так называемому «Енисейскому меридиану» от предгорий Саян на юге края до Северного Ледовитого океана с охватом нескольких природно-климатических поясов составляет 3 тысячи километров. По площади территории – 2,34 млн. кв. км – край занимает второе место в России после Республики Саха (Якутия). Вместе с тем у нас очень низкая плотность населения – 1,3 чел./кв.км.

Вторая особенность – это разноуровневость и сложно-подчиненность административно-территориального деления. В состав края входят два автономных округа, являющихся самостоятельными субъектами Российской Федерации. Наличие северного анклава – Норильский промышленный район. В крае имеются 42 районных, 19 городских, 510 поселковых и сельских администраций.

Следующей особенностью является экономическая специфика. Край сказочно богат природными ресурсами, в его недрах имеется практически вся таблица Менделеева. Здесь представлены интересы крупных финансово-промышленных групп. Для промышленности характерна отраслевая диспропорция в пользу цветной металлургии. А доходная база краевого бюджета на 2/3 формируется за счет налоговых поступлений ОАО «ГМК Норильский никель».

Другая особенность края – это особенность этнического состава населения. По предварительным итогам переписи населения 2002 года, в крае проживают 137 народов, в том числе 9 аборигенных этносов, при преобладании русского этноса (89,0%). Важно отметить, что диаспоры народов Средней Азии

и Кавказа сконцентрированы преимущественно в крупных городах.

В крае представлены все мировые религии, имеющие, как правило, национальную окраску: православие, католицизм, лютеранство, ислам, иудаизм, буддизм. Есть также последователи языческих верований и отечественных неокультов.

География нашего края, его природно-сырьевой и экономический потенциал все больше и больше привлекают иностранных граждан как на постоянное место жительства, так и временное пребывание с целью осуществления трудовой деятельности.

Складывающаяся за последние годы демографическая ситуация такова, что поток трудовых мигрантов будет постоянно возрастать.

За последние 10 лет численность населения края сократилась с 3,15 млн. человек до 2,94 млн. человек. Естественная убыль населения края ежегодно составляет от 0,34% до 0,8%. Согласно перспективным расчетам к 2015 году численность населения может сократиться более чем на 200 тыс. человек, а потребность в рабочей силе возникнет уже не позднее 2006 года. Дефицит рабочей силы сильно осложнит ситуацию в крае. Труд будет одним из самых дефицитных ресурсов. В течение некоторого времени (3-4 года) убыль трудоспособного населения может быть несколько скомпенсирована за счет повышения пенсионного возраста. Однако в последующем это приведет к еще более стремительной убыли трудоспособного населения. Если край начнет выходить из экономического кризиса, то единственным источником пополнения его трудовых ресурсов в будущем может быть только иммиграция.

На начало текущего года, по данным службы занятости населения, в крае признаны безработными 54,5 тыс. человек, что на 5% больше, чем в 2002 году, и составляет 3,1% к численности трудоспособного населения. Увеличение числа безработных граждан в большей степени произошло за счет значительного сокращения рабочих на таких крупных предприятиях края, как Бородинский угольный разрез (самый мощный угольный разрез в России), Березовский угольный разрез, Дивногорский завод низковольтной аппаратуры, ОАО «Сивинит» и ряд других предприятий. В то же время надо отметить, что количество поступающих сведений о вакансиях на пред-

приятных и организациях края постепенно растет. В 2003 году в краевую службу занятости населения было заявлено 93,2 тыс. вакансий. Это в основном низкоквалифицированные рабочие места. Образовавшуюся нишу постепенно заполняют «гастарбайтеры», за труд которых работодатель платит значительно меньше, чем отечественному рабочему.

В настоящее время миграционная ситуация в крае во многом складывается стихийно, так как запоздало регулируется государством. Естественно, для края предпочтительны мигранты из стран СНГ – бывшие сограждане, в большинстве владеющие русским языком и хорошо представляющие условия жизни в нашем крае.

Миграция имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В числе положительных сторон называется то, что миграция обеспечивает трудовыми ресурсами, восполняет демографические потери. Есть и отрицательные стороны, связанные с тем, что миграция подчас незаконна, неконтролируема и криминальна.

По оценочным данным, сегодня на одного официально зарегистрированного рабочего в Красноярском крае приходится как минимум 5-6 нелегалов. Сегодня иностранная нелегальная рабочая сила представляет серьезную опасность для экономики края в целом: нелегалы находятся вне сферы налогообложения; «растаскивают» сырьевые ресурсы, зачастую при этом вступая в сговор с криминальными структурами; вывозят валюты на сотни миллионов долларов.

Трудовые мигранты, преимущественно из стран СНГ, продолжают «наводнять» край нескончаемыми «потоками», которые пока крайне сложно контролировать. Если говорить о трудовых мигрантах, незаконно работающих на территории края, то это в основном граждане из стран Средней Азии, которые едут на сезонные работы. Учитывая несовершенство законодательства и отсутствие соответствующих межправительственных соглашений, все они подпадают под статус правонарушителя со всеми вытекающими последствиями. К сожалению, размеры санкций в отношении работодателей, незаконно использующих труд иностранных граждан, настолько мизерны по сравнению с получаемыми доходами от их эксплуатации, что они игнорируют соблюдение установленного порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы. При

этом с их стороны повсеместно наблюдается нарушение прав иностранных граждан, которое заключается в ущемлении их права на достойную заработную плату (порой работодатель вообще не платит за выполненную работу), медицинское страхование, обеспечение на период работы жильем, соблюдение охраны труда.

Усиление контроля за соблюдением Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также установленного порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы позволило за последние годы увеличить количество иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в законном порядке.

В 2003 году Управлением по делам миграции ГУВД края 414 работодателям выданы разрешения на право использования иностранной рабочей силы (в 2002 г. – 387, за 8 месяцев 2004 г. – 263).

Выданы 4762 разрешения на работу иностранным гражданам (в 2002 г. – 4962, за 8 месяцев 2004 г. – 3757).

По-прежнему основными отраслями экономики края, где наиболее интенсивно используется труд иностранных граждан, являются: строительство – 27%, торговля и общественное питание – 22%, промышленность – 18%, лесное хозяйство – 17%, сельское хозяйство – 6%.

Иностранная рабочая сила привлекается из 24 стран. Основными экспортёрами иностранной рабочей силы по-прежнему являются Украина (28%), КНР (28,6%), КНДР (15%), Таджикистан (5%).

Основными причинами привлечения иностранной рабочей силы являются: во-первых, отсутствие среди безработных граждан работников требуемой квалификации; во-вторых, тяжелые условия работы, ненормированный рабочий день, низкая заработная плата на предлагаемых для иностранных граждан рабочих местах.

При этом работодатели отмечают дисциплинированность и качество работы иностранных рабочих, их неприхотливость, способность работать по 10-12 часов в сутки. У них не возникает вопросов к работодателю по защите социальных прав, охране труда.

Несмотря на рост числа юридических и физических лиц, законно оформляющих иностранных граждан, в крае остается значительное количество иностранных граждан, незаконно находящихся и осуществляющих трудовую деятельность на ее территории.

Проблемы нелегальной миграции очень остро стоят перед органами государственной власти края и требуют системного и вдумчивого подхода к их решению как на территории Красноярского края, так и в целом в Сибирском федеральном округе.

СОСТОЯНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Сафронов Е.В.

Управление координации и анализа
Главного управления МВД Рос-
сии по Сибирскому федеральному
округу

Материалы, использованные в данной статье, подготовлены коллективом аналитического отдела УКиА ГУ МВД по СФО

Анализ и прогноз современной демографической, социально-экономической ситуации и перспектив ее развития показывают, что миграционные процессы в долгосрочной перспективе будут приобретать для российского государства все большую значимость. По данным министерства Российской Федерации по делам национальностей, Россия по объему внешней и внутренней миграции находится сейчас на третьем месте в мире после США и Германии.

Демографы единодушно прогнозируют резкую убыль численности населения России. Наиболее оптимистичен прогноз экспертов ООН, предсказывающих, что население России к 2025 году должно уменьшиться до 138 млн. человек. По менее благоприятному прогнозу Госкомстата России, численность населения страны снизится до этого уровня гораздо раньше – к 2016 г. При этом Госкомстат не исключает, что к указанному сроку численность населения России может снизиться и до 130 млн. человек. Но самое неприятное заключает-

ся в том, что реальное снижение численности идет пока быстрее даже этого пессимистического варианта. По расчетам экспертов ООН, к середине XXI века население России может сократиться до 121 млн. человек, а согласно прогнозу российского демографа Е.Андреева – даже до 93 млн. жителей. Причем во все эти прогнозы заложен определенный миграционный прирост, без которого население страны уменьшилось бы вообще в 2 раза. После 2005 г. в России прогнозируется стремительная естественная убыль трудоспособного населения, которая может достичь 1 млн. человек в год. Рабочая сила будет одним из самых дефицитных, если не самым дефицитным ресурсом в России. Если Россия начнет устойчиво выходить из экономического кризиса, единственным источником пополнения ее трудовых ресурсов может стать только иммиграция. Следовательно, перспективная миграционная политика России – это, прежде всего, иммиграционная политика.

Сочетание миграционного оттока и естественной убыли чревато устойчивым сокращением населения Сибирского федерального округа в будущем. Естественно, что сокращение населения в слабозаселенных районах, особенно вдоль китайской границы, представляется одной из серьезных угроз безопасности России.

В качестве регулирующей меры экспертами выдвигаются рекомендации о стимулировании миграции в пограничные районы Сибири и Дальнего Востока. Говоря о переселении на восток, прежде всего, рассчитывают на русских репатриантов из бывших республик Советского Союза. Реальная величина этого потока оценивается в 2,5-4,0 млн. человек, он может быть и несколько больше при благоприятном развитии ситуации в России. За счет этого потока можно будет удовлетворить около трети дефицита трудовых ресурсов в период до 2016 года.

В России – и на федеральном, и на региональном уровнях власти – пока преобладает силовой подход к регулированию иммиграции. Главное в этой политике – жесткий контроль и дозирование иммиграции, ограничение в правах во время пребывания в России. Слабо применяются более соответствующие отношениям добрососедства государств методы сотрудничества в этой сфере. Между тем арсенал таких методов довольно широк. Это различные варианты легализации и предоставле-

ния видов на жительство, покупки или аренды жилья и другой недвижимости, аренды земли, самостоятельного трудоустройства и свободного трудового найма и т.п.

Растет криминализация лиц без гражданства и иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации. Катализатором этого процесса станет увеличение числа беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, поселяющихся на территории России по экономическим соображениям («экономическая» миграция).

Министерство внутренних дел России создает единую базу данных об иностранных гражданах, которая должна заработать к 2005 году. Доступ к ней получают все заинтересованные министерства и ведомства. Помимо всего прочего, база данных будет содержать так называемый «отказной список», в который будут заноситься сведения о лицах, высланных из страны за несоблюдение требований российского законодательства. В паспорта таких граждан будет ставиться специальная отметка, запрещающая въезд в Россию на установленный законом срок.

Сегодня называют различные цифры незаконных мигрантов в России – от полутора до 15 миллионов человек, при этом компетентные специалисты полагают, что ежегодно в Российской Федерации «оседают» 3-3,5 миллиона нелегальных переселенцев. По оценке экспертов, к 2010 году число нелегально проживающих в России лиц может возрасти до 19 миллионов.

По оценкам экспертов, в ближайшие пять лет следует ожидать исхода из Казахстана около 2 миллионов русских, Узбекистана – 230 тысяч, Киргизии – 240 тысяч. Часть специалистов склонны считать этот процесс экономической миграцией. Но, как показывают результаты ряда исследований, среди причин, заставляющих людей бросать нажитое, сниматься с места и двигаться навстречу неизвестности, экономические – на одном из последних мест. И хотя наш регион по уровню жизни в России занимает не первые места, округ продолжает тем не менее пополняться мигрантами.

Рост миграционного потока в нашем округе неизбежен еще и потому, что вокруг есть страны с избыточным демографическим потенциалом. В ряде стран СНГ миграционный потенциал уже исчерпан, зато увеличивается миграционная мобильность титульных этносов. Среднеазиатские этносы, в от-

личие от кавказских, были значительно менее подвижны, и только сейчас у них начинают формироваться более активные миграционные установки. В текущем десятилетии приток этнических мигрантов в Россию возрастет. Происходить это будет не только из-за нехватки рабочей силы в России, а будет зависеть от социально-экономической ситуации в других странах и разницы в уровне жизни, а она в ближайшее время сохранится.

Сибирский федеральный округ (СФО) представляет собой регион с достаточно интенсивными миграционными потоками. Для него характерен отток населения из северных районов и приток его на южные территории.

В регионах с экстремальными природно-климатическими условиями, к которым относится и СФО, предусматривается постепенный переход на преимущественно ротационную систему привлечения необходимых квалифицированных кадров, с учетом реальных потребностей производства, в том числе на основе более широкого использования вахтового метода ведения работ.

Наличие в Сибири разнообразных природных богатств в сочетании с низкой плотностью населения и дефицитом рабочей силы привлекает на ее территорию как законных, так и незаконных мигрантов.

Поток неконтролируемой иммиграции в округ обусловливается «прозрачностью» российско-казахстанской границы, слабой обустроенностью российско-монгольской границы, протяженность которой составляет 1305 км. Она проходит по местности со сложными географическими условиями и слабо развитой сетью дорог. Отсутствие достаточного финансирования, инженерного оборудования не позволяет в полном объеме решать задачи по охране государственной границы, в связи с чем имеют место ее нарушения с целью кражи скота, ведения незаконной хозяйственно-промысловой и контрабандной деятельности.

Наиболее интенсивный приток мигрантов идет из северных, ранее промышленно развитых, областей Республики Казахстан. Значительная часть их «осела» в приграничных субъектах Российской Федерации. Казахстан, кроме того, является транзитной территорией, используемой гражданами стран ближнего и дальнего зарубежья для проникновения в Россий-

скую Федерацию с целью легализации, транзита в третьи страны, занятия незаконной трудовой деятельностью.

Гражданами Китая в качестве канала незаконной миграции широко используется безвизовый туристический обмен, который зачастую способствует проникновению на территорию Российской Федерации граждан, имеющих уголовное прошлое.

По итогам первого полугодия 2004 года в округе зарегистрированы 175920 иностранных граждан (+8,7%). В число субъектов округа с наибольшим количеством въехавших иностранцев входят Алтайский край (30443; +27,2%), Новосибирская (22960; -20,0%) и Омская (21656; +36,6%) области.

В целях пресечения незаконной миграции в Сибирском федеральном округе созданы посты иммиграционного контроля (ПИК). Но они действуют только в 11 пунктах пропуска через государственную границу, что не позволяет осуществлять постоянный миграционный контроль на всех пунктах пропуска. Посты иммиграционного контроля действуют в международных аэропортах, на авто- и железнодорожных переходах государственной границы России с Китаем и Монголией. Слабым местом в этом отношении является Российско-Казахстанская граница. Необходимо сказать о том, что на этом участке границы посты иммиграционного контроля действуют только в аэропортах краевых и областных центров.

Всего в округе в прошлом году к административной ответственности были привлечены 212525 иностранных граждан и лиц без гражданства (+8,3%). За нарушение правил регистрации и учета в Российской Федерации привлечены 204181 иностранных граждан и лиц без гражданства (+8,3% к прошлому году). В 8 субъектах округа отмечен рост нарушений правил регистрации и учета иностранных граждан, наиболее значительный – в Алтайском крае (9227 фактов; +45,7%).

Вынесены заключения о выдворении из Российской Федерации в отношении 5215 иностранных граждан (-10,4%). Выдворены за нарушение правил пребывания 4984 иностранных гражданина и лиц без гражданства (-12,4%). Наибольшее количество выдворенных иностранцев отмечено в Иркутской области (2512 фактов).

На недопущение (закрытие) въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, совер-

шивших на территории России преступления или административные правонарушения, подвергнутых ранее административному выдворению, депортации, поступил 2351 материал (+176,6%), что составляет 47,2% от общего количества выдворенных.

Субъекты Российской Федерации Сибирского федерального округа являются стабильными потребителями иностранной рабочей силы. В прошедшем году, по предварительным данным, сотрудниками подразделений по делам миграции оформлены 21925 разрешений на работу иностранным гражданам, что на 30% больше, чем в 2002 году.

Из-за ослабления контроля возросло число иностранцев в числе титульного населения из бывших республик СНГ, в том числе и из Казахстана, въезжающих в страну с нарушением установленных правил. Неконтролируемый поток мигрантов постоянно увеличивается. Он оказывает негативное влияние на состояние криминогенной обстановки, наносит ущерб национальным интересам России и ее безопасности, вызывает осложнение социально-экономической обстановки. За первое полугодие 2004 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории округа совершены 1542 преступления, что на 19,7% больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Незаконные мигранты преимущественно заняты в теневой экономике, пополняют криминальные структуры, уклоняются от уплаты налогов, оказывают вследствие бесправного положения и низких заработков давление на рынок труда, тем самым ухудшают общую социально-экономическую, а также эпидемиологическую ситуацию.

Возрос незаконный прирост иностранных граждан, часть которых использует территорию округа и России в качестве транзита для последующей эмиграции в государства дальнего зарубежья, доля транзитников составляет около 40% мигрантов.

Обострение проблем иммиграции, в том числе незаконной, во-первых, связано с отсутствием адекватной российским реалиям правовой базы по регулированию, как это принято во всех развитых странах, объемов эмиграции, квотирования пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, депортации или интеграции в российское общество. Во-вторых, проникновение иностранцев на терри-

торию России облегчается тем, что значительная часть государственных границ со странами нового зарубежья открыта и отсутствует визовый режим.

Практически отсутствует механизм совместных действий миграционных подразделений и органов внутренних дел по выдворению иностранных граждан, то есть незаконных мигрантов, с территории Российской Федерации. В связи с этим представляется актуальным определить подходы и порядок действий государственных учреждений, источники финансирования по депортации иностранных граждан, находящихся на территории России с нарушением действующего законодательства.

Реализация миграционной политики в Сибирском федеральном округе основывается на Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, предусматривающей мероприятия по обеспечению условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду на основе разработки и реализации новых подходов и направлений по обустройству беженцев и вынужденных переселенцев и содействию привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из интересов обеспечения экономики Сибири необходимыми трудовыми ресурсами.

В управлениях по делам миграции продолжают работы по внедрению пластиковых миграционных карт. Эта система учета позволит наладить действенный контроль над миграционными потоками, обеспечить создание полноценной общедеральной базы данных и станет реальной преградой на пути лиц, въезжающих нелегально. Работа с миграционными картами регламентируется совместным приказом ряда заинтересованных министерств и ведомств. Отсутствие правительственного постановления по организации этой работы из-за ведомственных интересов приводит к различным подходам в регистрации иностранных граждан.

В течение 2003 года неоднократно на ПИК обращались иностранные граждане с просьбой заменить бланки миграционных карт или выдать новые. Такое положение вызвано тем, что некоторым иностранным гражданам не выдавались миграционные карты при пересечении государственной границы, другим, заявившим о цели въезда в РФ – на работу, при оформлении в ПВС было отказано в регистрации с требовани-

ем представить документы, разрешающие работу на территории России.

Качество и полноту заполнения бланков миграционных карт сегодня нельзя назвать удовлетворительным. Механизм сбора и обработки миграционных карт до сих пор не отлажен. Сбор въездных (выездных) частей миграционных карт в лучшем случае осуществляется раз в неделю. В ряде пунктов пропуска через Российско-Казахстанский участок границы (Горняк, Бастан, Круглое, Кулунда) миграционные карты сотрудниками миграционной службы изымались не в полном объеме. Половина миграционных карт заполняются без указания адреса пребывания и других данных. До 40% иностранных граждан миграционные карты не заполняют, мотивируя это тем, что въезжают на срок до 3 суток. Учет иностранных граждан ведется не поименно, а по количеству въехавших и выехавших лиц через границу, все это не дает возможность создать единый банк данных, который должен заработать к 2005 году. Отсутствие единого программного обеспечения для ввода информации, содержащейся в бланках миграционных карт, затрудняет работу с картами из разных регионов.

Не на должном уровне находится взаимодействие сотрудников всех заинтересованных ведомств в пунктах пропуска через границу. Отсутствие сотрудников по делам миграции в пунктах пропуска не способствует решению проблемных вопросов, связанных с миграцией иностранных граждан на месте. В ряде пунктов пропуска не оборудованы места для заполнения миграционных карт, отсутствуют образцы для заполнения. Окончательно не определен порядок выдачи и сбора миграционных карт на железнодорожном транспорте. Имеют место факты продажи бланков миграционных карт пассажирам поездов заграничного следования.

Практика работы по осуществлению иммиграционного контроля выявила существенные упущения по выполнению миграционного законодательства. В настоящее время существуют десятки нормативных документов, регламентирующих порядок миграционного контроля. Исполнители на местах не владеют всей полнотой имеющихся международных и межправительственных соглашений, что приводит к разному толкованию миграционного законодательства.

Отсутствие в субъектах округа мест содержания иностранных граждан, подлежащих депортации, стало одним из препятствий в выполнении задач пресечения нелегальной миграции.

Созданная в качестве эксперимента иммиграционная инспекция в Алтайском крае показала эффективность таких подразделений на практике. Назрела необходимость распространения этого опыта на другие миграционнонапряженные регионы округа.

В прошедшем году наблюдалось дальнейшее снижение численности лиц, как обращающихся с ходатайствами о признании вынужденными переселенцами, так и имеющих этот статус. Если по состоянию на 01.01.2003 г. в подразделениях по делам миграции состояли на учете в качестве вынужденных переселенцев 96939 чел. (41379 семей), то на ту же дату 2004 г. – 66599 чел.(27838 семей). В 2003 году соответствующий статус получили 76 чел. (33 семьи), в 2002 году – 3695 чел. (1644 семьи), сняты с учета 38604 чел. (11833 семьи).

Свыше 70% вынужденных мигрантов, прибывших в округ, расселяются на территориях Новосибирской области, где на 01.01.2004 г. числились на учете 16170 чел, Алтайского края (12957 чел.), Кемеровской области (9858 чел.) и Красноярского края (8521 чел.), где они являются важным источником прироста трудовых ресурсов.

На территории округа действуют два центра временного размещения вынужденных переселенцев (ЦВР): в г.Рубцовске Алтайского края и г.Томске.

В 2003 году подразделениями по делам миграции Сибирского федерального округа для вынужденных переселенцев приобретены 127 квартир, выданы 288 свидетельств на получение субсидий на строительство (приобретение) жилья.

Обратились за компенсацией за утраченное жилье и имущество 77 семей граждан, пострадавших в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике; приняты решения о выплате компенсаций 32 семьям.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации в области миграции населения будут связаны с реализацией Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, в рамках которых предусматривается разработка и реализация мероприятий по го-

сударственному регулированию миграционных процессов, и в частности:

– по обеспечению условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду на основе разработки и реализации новых подходов и направлений по обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, создания более гибких механизмов использования ими различных видов ссуд, кредитов, жилищных субсидий. При этом, поскольку возможности государства по приему и обустройству мигрантов ограничены, поддержка будет оказываться только наиболее уязвимым или нуждающимся гражданам, основные же усилия будут концентрироваться на создании условий для их самообеспечения и самообустройства;

– по содействию привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми ресурсами. При этом предполагается как содействие возвращению в страну высококвалифицированных специалистов, так и разработка системы мер по натурализации и адаптации иммигрантов, вовлечению их в российский социум (в приоритетном порядке – граждан стран СНГ). Предстоит разработать меры селективной миграционной политики (по отдельным странам, профессиям, квалификационным признакам) с учетом необходимых пропорций привлечения мигрантов на временной и постоянной основе. Предусматривается усиление взаимодействия центральных и местных органов власти по контролю за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защите отечественного рынка труда, обеспечению приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест. В связи с этим особое внимание будет уделяться созданию эффективной системы противодействия нелегальной миграции иностранной рабочей силы;

– по усилению влияния миграционных процессов на улучшение обеспечения отраслей экономики отдельных территорий квалифицированной рабочей силой. Данное направление предполагает создание условий для повышения территориальной мобильности рабочей силы (в том числе на основе развития региональных рынков жилья и необходимых социальных услуг) с учетом необходимости предотвращения чрезмерной концентрации мигрантов в одних регионах и необос-

нованно высокого оттока населения в других, защиты страны от незаконной миграции, создания механизма социальной поддержки вынужденных переселенцев. Предусматривается ограничить государственные обязательства по содействию переселению (трудовой миграции) путем более активного привлечения средств хозяйствующих субъектов (работодателей).

ВЛИЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА НА ИММИГРАЦИОННУЮ ПОЛИТИКУ ГОСУДАРСТВА

Терешкова В.В., к.ю.н., доцент
Красноярский государственный
университет

Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод человека закрепляет **общечеловеческие стандарты** прав и свобод человека, то есть тот нормативный минимум, который должен быть гарантирован государством. В соответствии со ст.1 Европейской Конвенции государства обязаны обеспечивать права и свободы, изложенные в Конвенции, **«каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией»**. Нет необходимости устанавливать между человеком и государством – участником такую юридическую связь, как «гражданство», «местожительство» или «местопребывание». Конвенция защищает не только права граждан, но и иностранцев, лиц без гражданства. Отмечу, что государство обязано соблюдать права даже лиц, которые находятся на его территории незаконно. Достаточно того, что государство может осуществлять в отношении этих лиц определенные властные полномочия.

Международные стандарты не только определяют перечень и содержание прав и свобод человека, допустимые ограничения этих прав и свобод, но и закрепляют международный механизм их защиты. Сравнительный анализ стандартов показывает, что перечень прав и свобод в международных документах совпадает с перечнем, предусмотренным национальным законодательством. Для беженцев и вынужденных переселенцев в российском законодательстве предусмотрен даже более широкий перечень прав.

Существенны отличия в содержании европейских стандартов некоторых прав и свобод.

Европейская Конвенция не гарантирует права иностранцев быть допущенными на территорию любого государства или оставаться на его территории.

Суд признает, что государство обеспечивает контроль за въездом, пребыванием и высылкой лиц, не являющихся гражданами страны в соответствии с установившимися принципами международного права (*дело Мустахим против Бельгии*, §43¹; *дело Беррехаб против Нидерландов*, §67²; *дело Бельджу-ди против Франции*, §74³).

Однако осуществление государством своего суверенного контроля за иммиграцией нередко нарушает обязательство государства уважать семейную жизнь, гарантированную ст. 8 Европейской Конвенции. В некоторых случаях решение о высылке из страны является посягательством на личную и семейную жизнь депортированных лиц или членов их семей.

В Европейском Суде рассматривался ряд дел о высылке «иммигрантов второго поколения». По мнению Суда, высылка иммигрантов, которые практически всю жизнь провели в принявшем их государстве, может рассматриваться как нарушение права на семейную жизнь.

В соответствии с п.2 ст.8 Европейской Конвенции право человека на уважение его личной и семейной жизни может быть ограничено. Ограничения этого права должны быть:

– **«предусмотрены законом»**. Европейский Суд оценивает доступность, предсказуемость и точность закона, чтобы определить, удовлетворяют ли действия государства требованию о соответствии закону,

– и **«необходимы в демократическом обществе»**. Вмешательство властей должно быть соразмерно преследуемым целям (предотвращение беспорядков и преступлений; интересы государственной безопасности и общественного спокойствия).

В функции Европейского Суда не входит оценивать иммиграционную политику государства, последнее имеет право самостоятельно устанавливать порядок проживания в ней иностранцев. Задача Суда определить, «было ли соблюдено при высылке **справедливое равновесие между соответствующими интересами**, а именно правом заявителя на уважение его частной и семейной жизни, с одной стороны, и, с другой сто-

роны, охраной общественного порядка и предотвращением преступлений» (*дело Бугханеми*, §42).

При рассмотрении такой категории дел Суд определял, соответствует ли высылка требованиям ст.8.2, то есть является ли она «предусмотренной законом», направлена ли на достижение одной или нескольких правомерных целей, которые в ней перечислены, и «необходимой в демократическом обществе» для реализации этих целей.

Во всех случаях оспариваемые решения властей соответствовали иммиграционному законодательству и вмешательство государства преследовало цели, абсолютно совместимые с Конвенцией: «защита публичного порядка» и «предотвращение преступлений» (*дело Бельджуди*, §69, §70; *дело Беррехаб*, §24, §25; *дело Бугханеми*, §37, §38 и др.). Однако высылка не всегда рассматривалась Судом «необходимой в демократическом обществе».

Например, в *деле Мустаким против Бельгии* – гражданин Марокко прибыл в Бельгию, когда его возраст был менее двух лет и он едва произносил несколько слов на арабском языке. В возрасте 17 лет он был обвинен в совершении краж при отягчающих обстоятельствах, а также разбойных нападениях. Королевским указом предписывалось депортировать его из страны на основании того, что он представляет реальную угрозу обществу и общественному порядку.

Суд установил, что **семейные связи** заявителя находились в Бельгии. Он прибыл в Бельгию малолетним, прожил в стране более 20 лет, обучался в школе на французском языке, ближайшие родственники проживали в Бельгии, большинство его братьев и сестер имели бельгийское подданство, у него не было никаких связей с Марокко, преступления были совершены им в подростковом возрасте. Таким образом, высылка была **мерой, не пропорциональной легитимной цели** предупреждения преступлений и беспорядков.

При рассмотрении дел о высылке перед Европейским Судом был поставлен широкий круг вопросов, связанных с толкованием понятий **«личная и семейная жизнь»**.

Так, в *деле Беррехаб против Нидерландов* Суд установил, что осуществление отцом права встречаться со своим ребенком и его участие в расходах на образование ребенка являются

достаточным основанием для установления факта семейной жизни.

Суд подчеркнул, что отношения между супругами, возникшие вследствие законного и подлинного брака, должны рассматриваться как «семейная жизнь»... Кроме того, с момента рождения ребенка и в силу самого этого факта между ребенком и его родителями возникают отношения, подпадающие под понятие «семейная жизнь», даже если родители не живут вместе. По мнению Суда, «частота и регулярность свиданий с дочерью доказывают, что между заявителями не была прекращена "семейная жизнь"» (§21).

В этой связи отказ в выдаче заявителю нового вида на жительство и последующая высылка из страны грозили разрывом семейных отношений. Суд указал также, что преследуемая государством правомерная цель заключалась в сохранении экономического благосостояния страны, а не в предотвращении беспорядков. Правительство в действительности было обеспокоено необходимостью регулирования рынка труда в связи с ростом населения страны.

Следовательно, отсутствовала соразмерность между примененными властями мерами и преследуемыми правомерными целями и имело место нарушение ст.8 Конвенции.

В деле *Бельджуди* заявитель имел обширное уголовное досье – многочисленные и тяжкие преступления, совершаемые на протяжении пятнадцати лет. В целом приговоры за эти преступления предусматривают более 10 лет лишения свободы. Более того, заявитель продолжал преступную деятельность после получения уведомления о высылке.

В этом деле Суд рассматривал семейную жизнь в первую очередь как отношения супругов. Заявитель родился во Франции от родителей – выходцев из Алжира, тогда французской территории, ему было предоставлено право на жительство; так же, как его братья и сестры, вырос в условиях французской культуры и получил французское образование; не знает арабского языка. Более того, 20 лет назад он женился на французке, которой придется покинуть родину, чтобы не расставаться с мужем. Суд отметил, что продолжительные периоды времени, проведенные заявителем в местах заключения, надолго разлучали супругов, но они тем не менее не разрушили

их семейную жизнь, право на которую гарантировано ст. 8 Конвенции.

Суд констатировал, что решение о высылке в случае его исполнения нарушило бы «единство или даже само существование семьи» (§78).

Суд установил, что высылка не может быть оправдана и в *деле Сливенко против Латвии*.⁴ Заявители являются русскими по происхождению. Т.Сливенко приехала в Латвию со своими родителями в возрасте одного месяца и жила там до 40 лет, получила образование и вышла замуж в Латвии, ее дочь также родилась в Латвии и получила среднее образование. Обе были гражданами Латвийской ССР до 1991 года, когда она была частью СССР, и были внесены в регистр жителей Латвии как «граждане бывшего СССР». Суд констатировал, что семейные, социальные и экономические связи заявителей находятся в Латвии. Суд отметил, что хотя и пожилые родители Татьяны не являются членами ее семьи, ее связь с ними также должна быть принята во внимание.

В 1996 г. иммиграционными властями было принято решение о высылке заявителей, поскольку на основании Договора⁵ все те, кто входил в состав Вооруженных Сил РФ на конец января 1992 г., включая и тех, кто уволился позднее, должны были покинуть Латвию вместе с членами их семей.

В 1998 г. заявителей поместили в центр содержания нелегальных иммигрантов на основании того, что они добровольно не выполнили предписание о высылке. Им было запрещено въезжать в Латвию в течение 5 лет.

Европейский Суд подтвердил, что необходимость вывода иностранных войск и членов их семей преследовало законную цель защиты национальной безопасности, однако при осуществлении вывода не принимались во внимание никакие индивидуальные обстоятельства. Заявители были интегрированы в латвийское общество и не представляли угрозу национальной безопасности. Согласно решению Суда вмешательство в права заявителей путем их высылки не было необходимым в демократическом обществе.

В ряде других дел Суд решил, что ст. 8 Конвенции не была нарушена.

Так, в *деле Бугханеми против Франции*⁶ гражданин Туниса прибыл во Францию в возрасте 8 лет, где пребывал на за-

конных основаниях с 1968 г. по 1988 г., а затем, после тайного возвращения, до октября 1994 г. Основную часть своего образования он получил во Франции. Там же живут и его родители, и десять братьев и сестер, восемь из них родились во Франции, и двое имеют французское гражданство. Он сожительствовал с гражданкой Франции, ребенка которой признал лишь после принятия решения о депортации. Кроме того, заявитель сохранил тунисское гражданство и иные связи с Тунисом.

Суд установил, что «с Францией его связывают **семейные и социальные узы**». Однако Суд отметил, что решение о высылке было принято после того, как заявитель был приговорен почти к четырем годам заключения строго режима за сутенерство в особо опасной форме. По мнению Суда, «тяжесть преступления, а также предыдущие правонарушения заявителя весомо свидетельствуют против него» (§44).

По делу *Бушелькия против Франции*⁷ установлено: алжирский гражданин прибыл во Францию со своей семьей в возрасте 2 лет. Подростком он был обвинен в изнасиловании, нападении, воровстве и приговорен к 5 годам лишения свободы. В 1990 г. он был депортирован в Алжир, в 1992 г. нелегально вернулся во Францию, в 1993 г. у него родилась дочь, в 1996 г. заявитель женился на матери своего ребенка, французской гражданке.

С учетом связей заявителя с Алжиром, серьезности совершенных им преступлений, а также факта, что он создал семью лишь после вынесения решения о депортации, Суд не обнаружил нарушений ст. 8.

В деле *С. против Бельгии*⁸, учитывая серьезность преступлений (заявитель был приговорен к 5 годам лишения свободы за торговлю наркотиками по сговору), а также его связи с Марокко, Суд единогласно постановил, что его высылка не была мерой «не пропорциональной законно преследуемой цели».

Как видим, Европейский Суд принимает во внимание множество факторов.⁹ Среди них – время прибытия на территорию принимающего государства, длительность проживания на его территории, наличие и характер связей с государством, гражданином которого лицо является, тяжесть совершенных преступлений, которые, как правило, служат причиной для выдачи ордера о депортации, семейные отношения, в том числе состоит ли лицо в законном браке, есть ли у него дети, про-

являет ли он заботу о детях после развода и даже когда лицо признало ребенка: до или после решения о депортации.

Анализ решений Европейского Суда по правам человека свидетельствует, что права и свободы, закрепленные в Конвенции, конкретизируются и наполняются новым содержанием. Для российских государственных органов, включая судебные, прецеденты Европейского Суда имеют практическое значение.

В соответствии с п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.03 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» Россия признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней, поэтому применение судами Европейской Конвенции «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Согласно п.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.03 г. «О судебном решении» судам при вынесении решения **следует учитывать** постановления Европейского Суда по правам человека, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в данном деле.

На наш взгляд, постановления Европейского Суда следует включать и в мотивировочную часть принимаемых решений.

¹ Судебное решение от 18 февраля 1991 г. // www.echr.coe.int.

² Судебное решение от 21 июня 1988 г // www.echr.coe.Ru.

³ Судебное решение от 26 марта 1992 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – М., 2000. – Т.1. – С.730-742

⁴ Судебное решение от 9 октября 2003 г. // www.echr.coe.int.

⁵ Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой об условиях, сроках и порядке полного вывода с территории Латвийской Республики Вооруженных Сил Российской Федерации и их правовом положении на период вывода.

⁶ Судебное решение от 24 апреля 1996 г. // www.echr.coe.ru.

⁷ Судебное решение от 29 января 1997 г. // www.echr.coe.int.

⁸ Судебное решение от 7 августа 1996 г. // www.echr.coe.int.

⁹ См. также: Вильдхабер Л. Прецедент в Европейском Суде по правам человека // Государство и право. – 2001. – №12.

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
(на примере Омской области)**

Никульченкова Е.В.

Омский институт предпринима-
тельства и права

Миграция населения присуща любому обществу в различные периоды его развития. Люди никогда не были привязаны к какому-то определенному месту жительства. Они перемещались (мигрировали) в поисках наиболее удобных и выгодных мест проживания. Миграции носила то стихийный характер, то ее пытались как-то организовать, спланировать, а то и вовсе массы людей перемещались насильственным образом.

Понятие миграции многозначно. В переводе с латинского миграция определяется как «переселение»¹. Энциклопедический демографический словарь определяет значение этого понятия в широком и узком смысле. В широком смысле миграция предполагает любое перемещение населения через определенные территориальные границы государства, области, населенного пункта, причем не имеет значения, на какой срок и с какой целью перемещается человек. В узком смысле под миграцией понимается такое переселение, которое обязательно связано с изменением постоянного места жительства.²

Таким образом, одним из основных признаков миграции является пересечение административных или государственных границ. В связи с этим выделяются такие виды миграции, как внешняя (иммиграция и эмиграция) и внутренняя миграция (перемещение внутри одной страны).

Так, доля иммиграционного потока из ближнего зарубежья в Россию в 90-е годы XX столетия составила более 90% и только за последние два года снизилась на 2-3%. Численность прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии в 1994 году достигла рекордного показателя – 1146 тыс. человек. В последующие годы происходило постепенное снижение численности прибывших: в 1995 г. – 842 тыс. человек, в 1996 г. – 631, в 1997 г. – 583, в 1998 г. – 495, в 1999г. – 367, в 2000 г. – 350, то есть сокращение составило более 3 раз.³

Таблица 1

**МИГРАЦИОННЫЙ ПОТОК НА ТЕРРИТОРИЮ
ОМСКОЙ ОБЛАСТИ ВЫГЛЯДИТ СЛЕДУЮЩИМ ОБРАЗОМ⁴**

Год	Всего человек	Город	Село
на янв. 1999 г.	23 156	7 906	15 250
на янв. 2000 г.	22 117	7 728	14 389
на янв. 2001 г.	16 419	6 259	10 116
на янв. 2002 г.	11 758	4 792	6 966
на янв. 2003 г.	7 207	3 064	4 143
на янв. 2004 г.	3 471	1 475	1 996

Как видно из таблицы, в течение последних пяти лет миграционные процессы в Омской области характеризуются уменьшением мобильности населения. Ежегодно сокращается общий миграционный оборот.

С распадом СССР миграция из бывших республик стала играть огромную роль в миграционном балансе Омской области. За счет миграции со странами СНГ в основном и обеспечивался миграционный прирост населения области. Постепенно миграционный потенциал этого направления исчерпался. Число прибывших уменьшилось с 23,1 тыс. человек до 3 тыс. человек.

Миграционные процессы оказывают существенное влияние на демографическую ситуацию в области. Отрицательное сальдо миграции на протяжении пяти последних лет усугубляется естественной убылью населения. Так, за январь-октябрь 2003 года численность населения области уменьшилась на 15,1 тыс. человек, в том числе за счет естественной убыли населения – на 6,9 тыс. человек.

Казахстан и Средняя Азия – это регионы, традиционно являющиеся основными в формировании миграционного притока на территорию Омской области. На их долю приходится 96% вынужденных переселенцев, в том числе из Казахстана – 75%, Узбекистана – 12%, Киргизии – 7%. Национальный состав вынужденных мигрантов разнообразен и представлен 16-ю национальностями. Самой многочисленной являются русские – 78%. Как видно из приведенной таблицы, при расселении предпочтение отдается сельским районам.

Необходимо помнить, что Россия переживает глубокий и затяжной демографический кризис, который проявляется в сокращении численности населения, ухудшении его качества,

снижении средней продолжительности жизни, старении населения. Уже в течение 15 лет в России не обеспечивается простое воспроизводство населения, то есть каждое поколение детей по численности меньше поколения родителей. После 2005 года в России ожидается естественная убыль населения, которая, по расчетам Госкомстата РФ, составит в последующие 10 лет 14%. В 2015 году на смену выходящим на пенсию придет почти на четверть численно меньшее поколение. Следует рассматривать миграцию как фактор, стабилизирующий численность населения и способствующий созданию благоприятных условий для дальнейшего его роста. Должна быть сформирована единая миграционная политика, которая бы охватила два направления: стимулирование миграции извне; рациональное распределение миграционных потоков по регионам и социально-экономическую поддержку всех категорий вынужденных мигрантов.

Согласно Закону РФ «О беженцах»⁵ и Закону РФ «О вынужденных переселенцах»⁶ субъектами вынужденной миграции на территории Российской Федерации являются беженцы, вынужденные переселенцы, внутренне перемещенные лица и лица, получившие статус временного убежища. Учет беженцев и вынужденных переселенцев как особых категорий мигрантов стали проводить в России с 1 июля 1992 года.⁷

Для практической реализации основных направлений миграционной политики, решения конкретных вопросов приема, расселения и обустройства вынужденных мигрантов в 1992 году была создана Федеральная миграционная служба РФ (с 1991 г. эти задачи выполнял Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости РФ). В мае 2000 года функции ФМС были переданы Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ. В октябре 2001 года это Министерство было расформировано и его полномочия были переданы трем ведомствам: МВД, МИД и Министерству экономического развития и торговли.

На всех этапах перед службой ставились следующие основные задачи миграционной политики:

– управление миграционными процессами в России, регулирование въезда и выезда мигрантов, осуществление миграционного контроля, стабилизация и оптимизация миграционных потоков;

- содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в РФ путем создания законных и гуманных условий их приема и размещения;
- оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- сотрудничество с международными организациями в области миграции;
- защита прав и интересов граждан РФ, проживающих на ее территории и за ее пределами.

Однако, как неоднократно отмечали депутаты Государственной Думы, «ФМС России с каждым годом все больше превращалась в организацию, главной целью которой было не оказание содействия переселенцам в их обустройстве, а сокращение миграционных потоков»⁸.

Вынужденные мигранты сталкивались с многочисленным нарушением своих гражданских, социальных, экономических прав при выборе места жительства и обустройстве на новом месте. В наибольшей степени были распространены необоснованные отказы в выделении земли под застройку, в предоставлении статуса вынужденного переселенца, в получении ссуд и кредитов и мн. др.⁹

Крайне тяжелое материальное и безысходное моральное состояние беженцев и вынужденных переселенцев усугублялось тем, что в России до сих пор должным образом не урегулированы в законодательном порядке отношения указанной категории лиц с государством. По сути дела, Россия оказалась не готовой к такому новому источнику социальной напряженности, как беженцы и вынужденные переселенцы. Для них на сегодняшний день часто нет ни работы, ни пособий, ни жилья. Фактически материальная помощь в мизерных количествах оказывается только «особо нуждающимся», к числу которых относятся пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и т.д.

Так, в рамках Федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» предусматривается социальная поддержка семей беженцев и вынужденных переселенцев, имеющих детей, по следующим направлениям:

1) оказание адресной материальной помощи детям семей беженцев и вынужденных переселенцев;

2) предоставление единовременной материальной помощи каждому ребенку школьного возраста к началу учебного года;

3) обеспечение детей семей, находящихся в центрах временного размещения;

4) обеспечение детей медицинским обслуживанием в период рассмотрения ходатайства о признании беженцем или вынужденным переселенцем;

5) обеспечение учреждений психолого-педагогической и социальной помощи, проводящих комплексные реабилитационные мероприятия в отношении детей семей беженцев или вынужденных переселенцев, спортивно-оздоровительным, реабилитационным оборудованием, аудио-, видео- и компьютерной техникой;

6) создание условий для проведения социальной реабилитации детей в центрах временных размещений;

7) организация отдыха и оздоровления в оздоровительных лагерях и санаторно-курортное лечение;

8) организация культурного досуга детей в центрах временного размещения (в том числе организация новогодних представлений).

Однако на территории Омской области в рамках данной программы реализуются только пункты 1, 4, 7, да и то частично. Так, в 2003 году в плане летнего отдыха и оздоровления детей вынужденных переселенцев были приобретены только 16 путевок в дом отдыха «Солнечный» и 9 путевок в санаторий-профилакторий «Рассвет». Недостаточное финансирование миграционных программ из федерального бюджета не позволяет в полной мере решать вопросы обустройства вынужденных мигрантов. Эти проблемы приходится решать исполнительным органам власти на местах: администрациям города, области, районов. Если учесть, что 30% из числа вынужденных переселенцев составляет социально-незащищенная категория, то эти затраты берет на себя областная администрация. Но этого, конечно, недостаточно.

Любой переезд на новое место жительства ставит перед человеком комплекс самых разнообразных проблем, подчас трудно разрешимых. Соответственно, перед государством и его органами на местах возникают множество трудностей, связанных с трудоустройством, жилищным, бытовым и культурным обеспечением мигрантов, повышением уровня их адаптации к новым условиям. От того, насколько эффективно реша-

ются проблемы мигрантов, зависит, какими будут последствия миграционных процессов.

Самой главной проблемой для вынужденных мигрантов является решение жилищного вопроса. Многие решают ее самостоятельно, но все же основная масса обращается за помощью в миграционную службу. И решение данной проблемы оставляет желать лучшего. Многие мигранты вынуждены годами ждать очереди получения даже временного жилья. Так, в 2003 году в Омской области УДМ УВД была приобретена 21 квартира для постоянного проживания социально-незащищенной категории вынужденных переселенцев, в то время, как по состоянию на 01.08. 2004 г. по сводному списку очередников на улучшение жилищных условий в службе состоят 717 семей (1994 человека), в том числе первоочередной очереди – 291 семья (916 человек).¹⁰ Существенным нарушением прав беженцев и вынужденных переселенцев является приостановление на неопределенный срок выдачи долговременной беспроцентной возвратной ссуды на приобретение жилья или на его строительство.¹¹ Таким образом, беженцы и вынужденные переселенцы лишились возможности с помощью государства решить свою главную проблему – жилищную.

О каком соблюдении прав вынужденных мигрантов может идти речь, когда по истечении пятилетнего срока с момента постановки на учет их просто снимают с этого учета в связи с истечением срока предоставления статуса! Получается, что государство нашло для себя простой и удобный путь решения проблем вынужденных мигрантов – просто поставить их в такое положение, чтобы они сами решали свои проблемы. Так, только в 2001 году в Омской области были сняты с учета 2 070 семей (5 029 человек). В 2003 году были сняты с учета в связи с истечением срока предоставления статуса 1 268 семей (3 802 человека). На 1.08. 2004 года были сняты с учета 294 семьи (867 человек). Чем иногда обосновывается невозможность пройти перерегистрацию вынужденным мигрантам? Оказывается, тем, что «территория Омской области достаточно обширна, а положение многих семей таково, что они не имеют финансовой возможности приехать из отдаленных хозяйств за 200 – 300 километров в областной центр, чтобы пройти переручет»¹².

Представляется, что для решения данной проблемы необходимо наладить тесное взаимодействие сельских, районных и областной администраций; решить вопрос о назначении в сельские районы специалистов, занимающихся вопросами вынужденных мигрантов.

Кроме того, миграция (особенно вынужденная) приводит к разрыву сложившихся межличностных отношений и необходимости налаживать их заново на месте вселения, что не всегда происходит безболезненно, и тем более не всегда оказывается в полной мере достижимым. Переезд на новое место приводит к ломке традиционных стандартов поведения и уклада жизни, ставит перед мигрантом задачу адаптации к новым условиям. В Омской области существуют два Центра медико-психологической реабилитации: «Ватутинки» и «Магри». Однако лишь некоторые из вынужденных мигрантов проходят там курс реабилитации. Так, в 2003 году только 18 человек из 7 207 мигрантов были направлены в указанные Центры.

А в аналитическом отчете за 7 месяцев 2004 года такая информация вообще отсутствует.

Нельзя игнорировать и тот факт, что мигранты (особенно вынужденные) испытывают определенный психологический стресс. В исследованиях западных ученых еще в 1980-е годы было указано, что на психическое здоровье вынужденных мигрантов значительно большее воздействие оказывают не события, ставшие причиной переселения, а первые годы пребывания в новой стране, в процессе которых человек приспосабливается к новой для него социокультурной среде.¹³ Особенно это относится к детям-мигрантам по той причине, что от «сильной эмоциональной возбудимости их операционные установки приходят в состояние неустойчивости, их повседневное поведение становится непосредственным и непредсказуемым, а зачастую даже агрессивным»¹⁴.

Представляется, что необходима доработка вопроса и разработка комплексной программы для вынужденных мигрантов, которая бы помогла им быстрее адаптироваться к новым условиям жизни в чужом для них месте жительства.

Можно говорить и о кризисе моральных ценностей в среде мигрантов, доминировании стереотипов аморального поведения в их сознании. По этим и другим причинам вынужденные мигранты являются наиболее уязвимым объектом для вся-

кого рода негативных влияний: они либо сами участвуют в антиобщественной деятельности, либо становятся ее жертвой.¹⁵

В силу своей общей неустроенности вынужденные мигранты попадают в поле зрения организованных криминальных структур.¹⁶ Находясь в отчаянном положении, чтобы прокормить семью, они готовы рискнуть, пойти на преступление, поэтому легко становятся выгодным контингентом для пополнения криминальной среды, вовлекаются в преступную деятельность криминальных группировок либо сами объединяются в такие группы (в основном по этническому признаку).

Так, в 2003 году на территории Омской области в разработке УБОП УВД находились 19 организованных преступных формирований, сформированных на этнической основе, 14 формирований разобщены, лица привлечены к уголовной ответственности. В этой связи имеет место и разделение сфер влияния между этническими диаспорами. Так, таджики, узбеки, китайцы занимаются нелегальной переправкой трудовых мигрантов, они контролируют рыночную торговлю; азербайджанцы – совершают вымогательства, разбои; армяне – контролируют объекты общественного питания, осуществляют поставку товарно-материальных ценностей; чеченцы – контролируют зерновой и топливно-энергетический бизнес; цыгане – совершают кражи, мошенничества, оборот наркотиков.

Таким образом, мигрант, попадая в новые условия, испытывает естественные социально-бытовые и психологические трудности, что на статистическом уровне выражается в повышенной криминогенности лиц этой категории.¹⁷ Мигранты, вызывая в принципе сочувственное отношение коренного населения, попадают в большинстве случаев в исключительно тяжелое материальное положение, а значит, в группу потенциального криминального риска.¹⁸

Как правило, для успешной адаптации мигрантов на новом месте жительства необходимо как минимум наличие двух условий:

- 1) удовлетворение жизненно важных потребностей (личных, семейных и т.д.);
- 2) удовлетворение потребности самореализации.

Ни то, ни другое невозможно без удачного трудоустройства – проблемы номер один для мигрантов на новом месте.

В сравнении с принимающим мигрантов 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.

Известно, что основным (системообразующим) показателем, характеризующим ситуацию на региональном рынке труда, является уровень регистрируемой безработицы, рассчитываемый в процентах к экономически активному населению.

Так, в Омской области масштабы общей безработицы превышают среднероссийский уровень: по данным областного комитета статистики, ежемесячно в поисках работы пребывают свыше 130 тысяч незанятых граждан. Уровень общей безработицы – более 12% экономически активного населения. В сельских районах области уровень общей безработицы составил 20%. В ряде районов он превышал 30% экономически активного населения.

В сельских районах области напряженность на одну вакансию составила 27 безработных. А в некоторых районах она достигла 700 человек.¹⁹ Анализ банка вакансий по г.Омску показал, что основную долю вакансий составляют профессии квалифицированного труда. Сохраняется высокая потребность в специалистах сферы образования и здравоохранения. Высокая неукомплектованность специалистами в этой сфере связана с низкой заработной платой, ее несвоевременной выплатой.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что основными социально-правовыми проблемами миграционных процессов на территории Омской области, напрямую отражающимися на соблюдении прав и законных интересов вынужденных мигрантов, являются: снижение миграционного потока за последние пять лет с 23,1 тыс. человек до 3 тыс. человек; уменьшение численности населения на 15,1 тыс. человек, проблемы занятости, трудоустройства, острого дефицита жилья, недостаточное финансирование миграционных программ из федерального бюджета, отсутствие четкой координации и взаимодействия между службами в работе сельских, районных и областной администраций в плане оказания помощи и осуществлении прав беженцев и вынужденных переселенцев; ми-

гранты становятся социально уязвимыми, вследствие чего попадают в группу криминального риска.

В связи с этим необходимо взаимодействие всех заинтересованных министерств и ведомств, органов местной администрации с целью выработки межотраслевых механизмов реализации государственной миграционной политики и соответствующих программных мероприятий. Задача решения миграционных проблем должна стать одной из самых приоритетных как с точки зрения материально-финансовой, так и политико-дипломатической. Основной целью должно являться обеспечение такого обустройства мигрантов на новом месте, которое бы способствовало развитию социально-экономической инфраструктуры Омской области.

Омская область, обладая большими территориальными пространствами и при этом сравнительно невысокой плотностью населения, имеет достаточные возможности по приему мигрантов, в том числе и вынужденных переселенцев. Учитывая вышеизложенное, в целях обеспечения прав и свобод вынужденных мигрантов в регионе необходимо комплексное проведение следующих мероприятий:

1. Обеспечение дифференцированного подхода к расселению вынужденных мигрантов на территории Омской области с учетом социально-экономических и финансовых возможностей региона.

2. Доработка нормативно-правовой базы в вопросах предоставления статуса беженца и вынужденного переселенца, а также снятия их с регистрационного учета и обеспечения жильем.

3. Воспитание через средства массовой информации местного населения в духе сочувственного отношения к вынужденным мигрантам, содействие улучшению психологического климата вокруг переселенцев.

4. Совершенствование программы занятости населения, в том числе переселенцев, организация их профессионального обучения и переобучения с целью обеспечения легальных источников их существования и сокращения безработицы.

5. Разработка комплексной программы по психологической адаптации к новым условиям места жительства вынужденных мигрантов и членов их семей.

6. Налаживание тесного взаимодействия сельских, районных и областной администраций по координации и решению различных вопросов, в том числе и по перерегистрации вынужденных переселенцев, в сельских районах с выездом специалиста на место.

¹ См.: Словарь иностранных слов. – М., 1979. – С.317.

² См.: Демографический энциклопедический словарь. – М., 1985. – С.251.

³ Бутов И.В. Демография: Учебное пособие. – М.- Ростов-на-Дону, 2003. – С.221-230.

⁴ Аналитический отчет Управления по делам миграции УВД Омской области за 2003 год; за 7 месяцев 2004 года.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – 25 марта. – №12. – Ст.425.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №52. – Ст.5110.

⁷ В соответствии с Временным порядком учета и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев от 30 апреля 1992 года: Утв. и.о. Председателя Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения РФ.

⁸ Селезнев Г. Переселенцам и беженцам – государственную заботу // Миграция в России. – 1999. – Октябрь-ноябрь. – С.6.

⁹ См.: Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах: Подгот. СК по гражданским делам Верховного суда РФ 2000 г.

¹⁰ Аналитический отчет Управления по делам миграции УВД Омской области за 2003 год.

¹¹ Положение о предоставлении вынужденным переселенцам долгосрочной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья: Утв. постановлением Правительства РФ от 28.01.1997 г. №106; постановлением Правительства РФ от 14.10.2003 г. №625 и от 13.07.2004 г. №349 действие вышеуказанного постановления приостановлено.

¹² Там же.

¹³ Westermeyer J., Vang T. F., Neider J. Refugees who do and do not seek psychiatric care: An analysis of pre-migratory and post-migratory characteristics // Journal Nerv. and Ment. Dis. 1983.

¹⁴ Филимонова Н.М. Влияние социальных установок на процесс адаптации вынужденных переселенцев к условиям Северного Кавказа: Автореф. дисс. ... канд. психолог. наук. – М., 1999. – С. 14.

¹⁵ См.: Королева М.В. О криминологических последствиях современной миграции населения // Безопасность и здоровье нации в аспекте преступности. – М., 1996. – С.28.

¹⁶ См.: Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. Беженцы и вынужденные переселенцы (Правовые проблемы) // Государство и право. – 1995. – №5. – С.44.

¹⁷ См.: Клейменов М.П., Метелев С.Е. Понятие и типология криминальной миграции // Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук. – Омск, 1997. – №2. – С.52.

¹⁸ См.: Вьюнов Ю.И. Влияние миграционных процессов на преступность в Южном федеральном округе: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С.96.

¹⁹ Аналитический отчет Управления по делам миграции УВД Омской области за 2001 год.

ТЕНДЕНЦИИ ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Невирко Д.Д., д.с.н., профессор
Сибирский юридический институт
МВД России

Одним из основных факторов, эффективно влияющих на иммиграционные процессы, является демографическая ситуация в обществе.

По прогнозам специалистов, в ближайшие десять лет население России сократится на 8%, а к 2050 году уменьшится в целом до 130 млн. человек против 147,5 млн. в настоящее время. При этом к 2008-2010 годам число пенсионеров в общей структуре населения достигнет критической величины.

В Сибири демографическая ситуация еще более сложная.

В то же время в соседних странах Азии население прорастает гигантскими темпами. По данным экспертов ООН, к 2050 году ее население (сейчас там проживают 3,5 млрд. человек) увеличится до 5,6 млрд. Важно учитывать, что именно территория (земля) для азиатской части человечества является основным средством производства и главной ценностью, которая, судя по всему, станет еще более дефицитной.¹

Недостаток территории у азиатских соседей России давно уже не может быть восполнен за счет внутренней колонизации их земель. В связи с этим вполне реален в ближайшем будущем сценарий миграционного освоения российских территорий выходцами из этих стран.

Многие аналитики высказывают мнение, что угроза демографической экспансии уже через несколько десятилетий может стать ведущей среди факторов риска для национальной безопасности России. Зонами наибольшей уязвимости называют в том числе Сибирь и Дальний Восток. Ситуация с мигрантами здесь пока еще не достигла критического состояния, хотя их численность в Хабаровском крае, Читинской и Иркутской областях, на Алтае уже весьма значительна.

Что же касается Красноярского края, то его территория всегда относилась к регионам активных миграционных процессов, поэтому проблемы, связанные с миграцией населения, для нашего региона очень актуальны. Они оказывают большое влияние на развитие нашего края вообще и города Красноярска в частности.

Небольшой исторический экскурс.

До 60-х гг. XIX в. ведущая роль в пополнении численности населения Сибири принадлежала естественному приросту. После реформ 60-70-х гг. XIX в. массовый характер приняли легальные вольные переселения. К 1917 г. население Енисейской губернии удвоилось, перевалив за миллион. Ежегодно поступали по 4-5 тыс. ссыльных, большинство из которых – уголовные, политические составляли не более 2%.

В годы советской власти темпы заселения Приенисейского края замедлились.

Переселение людей носило преимущественно добровольный характер (исключая, разумеется, ссыльных). Оно было связано с промышленным освоением региона, которое носило экстенсивный характер. В итоге по переписи 1989 г. в крае значились уже 124 национальности, численность большинства из них не превышала 1 тыс. чел.

1990-е гг. характеризуются всплеском миграционных потоков, основная причина этому – политическая: распад СССР и появление очагов межнациональных конфликтов.

С 1992 г. формируется тенденция нарастания количества вынужденных переселенцев, интенсивность межреспубликанской миграции. Число прибывших из стран СНГ преобладает над числом выбывших (исключая Украину и Беларусь). Основной поток мигрантов в край теперь формируется в Казахстане и Средней Азии. Количество вынужденных переселенцев составило 1200 чел.

В 1993 г. миграционный поток нарастает. Количество вынужденных переселенцев составило уже 1947 чел.

В связи с разрешением свободного выезда за границу увеличивается количество эмигрировавших, что приводит к отрицательному конечному сальдо миграции за год: -11,9 тыс. чел.

Кроме того, с 1993 г. в Красноярском крае начинается естественная убыль населения по причине превышения уровня смертности над уровнем рождаемости.

В 1994-1995 гг. увеличивается приток вынужденных переселенцев в край. В 1995 г. он составил 5084 чел.

В 1996-1998 гг. миграционные потоки стабилизируются практически на уровне 1993 г.

Происходит стабилизация обстановки в странах СНГ. В связи с этим доминируют экономические причины миграций.

Первые потоки вынужденных переселенцев (1992-1995 гг.) составляли наиболее состоятельные и дальновидные люди, чей уровень доходов позволял им в тех условиях обеспечить своим семьям нормальное обустройство в крае. С 1996 г. под давлением ухудшающихся условий жизни в республиках бывшего СССР в процесс миграции включились менее обеспеченные слои населения.

С 1999 г. по причине резкого ухудшения экономической ситуации в крае резко спали темпы механического движения населения, особенно въезда в край. Количество вынужденных переселенцев за 1999 г. составило всего 792 чел.²

В Красноярском крае на 01.01.2004 года зарегистрированы 3774 семьи (8521 чел.) вынужденных переселенцев, которые расселились практически на всей территории края. Они проживают в 61 городе и районе края из 71. Наиболее компактно расселение в центральных и южных районах, что связано с наибольшей возможностью обустройства на момент прибытия в Российскую Федерацию. Большая часть вынужденных переселенцев проживает в городах края (6266 чел.), особенно много вынужденных переселенцев зарегистрировано в г.г. Красноярске, Шарыпово, Ачинске. Так, из 20 вынужденных переселенцев, прибывших в край из других регионов в 2003 году, в сельской местности поселились 3 человека (всево в сельской местности – 2255 чел.); 17 человек – в городах края.

Иммиграция в российскую Сибирь – что это? Благое дело или угроза безопасности региона? Необходимо более четко проанализировать ситуацию, выделить особенности протекания иммиграционных процессов в Сибирском регионе.

Иммиграция из азиатских стран в Сибирь является не «импортом мозгов», а массовым процессом притока населения, ориентированного на доиндустриальные формы хозяйствования и жизни. Другими словами, мы имеем дело с иммиграцией, которая не несет с собой технологического и социального роста, а является лишь средством освоения новых территорий.³

За последние 11 лет (с 1.01.92 по 1.01.03 гг.) общий прирост мигрантов из стран СНГ и Балтии составил в крае 62 тыс. чел., из них 16,7 тыс. чел. получили статус беженцев и вынужденных переселенцев.

Основная масса вынужденных переселенцев прибыла из Казахстана (46,8% от общего числа), Узбекистана (12,8%), Таджикистана (12,5%) и Киргизии (10,1%). На долю государств Закавказья приходится немногим более 9,2%, государств Балтии – 1,6%.⁴

В 2003 году на законных основаниях осуществляли трудовую деятельность более 9000 мигрантов из стран СНГ и дальнего зарубежья.

При этом в соответствии с требованиями Федерального закона от 25.07.2002 г.⁵ Департамент занятости населения по Красноярскому краю за 2003 год отказал в выдаче согласия работодателям на привлечение 1616 иностранных работников.

По-прежнему основными отраслями экономики края, где наиболее интенсивно используется труд иностранных граждан, являются: строительство – 1270 (27%), золотодобывающая отрасль – 850 (18%), торговля и общественное питание – 1050 (22%), сельское хозяйство – 298 (6%), лесная отрасль – 830 (17%).

Иностранная рабочая сила привлекалась из 24 стран. Главными экспортёрами по-прежнему остаются Украина 1355 (28,4%), КНР 1346 (28,2%), КНДР 701 (15%), Таджикистан 226 (4,5%), Вьетнам 131 (3%).

Основными причинами привлечения иностранной рабочей силы являются, во-первых, отсутствие среди безработных граждан работников требуемой квалификации, во-вторых, тяжёлые условия работы, ненормированный рабочий день, низ-

кая заработная плата на предлагаемых для иностранных граждан рабочих местах.

Работодатели отмечают дисциплинированность и качество работы иностранных рабочих и низкую дисциплину и отсутствие желания и стремления к качественной работе у российских граждан.

Большая часть населения Сибири, ведущего урбанистический образ жизни, изначально ориентирована на индустриальное производство (даже в сельском хозяйстве) и рассматривает простой физический труд как деградацию. Утрата возможности сохранить такой образ жизни приводит к деморализации коренного населения Сибири. Оно как рабочая сила и культурное сообщество явно проигрывает иммигрантам, готовым заниматься простым физическим трудом, имеющим большие трудовые стимулы и обладающим большей пассионарной силой, нежели российские жители Сибири.⁶

Европейская Россия ничего не может противопоставить этой «азиатской колонизации». Российская миграция из Европы в Сибирь сейчас не может быть осуществлена по столыпинскому образцу: просто не найдется такого количества населения, готового на экстенсивное доиндустриальное освоение новых территорий.

Иммиграция из азиатских стран осуществляется в условиях правового неурегулирования: многие из иммигрантов находятся в стране нелегально, не имеют социальных гарантий, но в то же время и не несут гражданских обременений, более того, связаны гражданской ответственностью со своей родиной.

Несмотря на то что увеличилось количество юридических и физических лиц, законно оформляющих иностранных граждан, в крае остается значительное количество иностранных граждан, незаконно находящихся и осуществляющих трудовую деятельность на его территории.

В весенне-летний период многократно увеличивается наплыв иностранных граждан, приезжающих в безвизовом порядке, с целью как работы по найму, так и осуществления предпринимательской деятельности. Причем, как правило, они осуществляют трудовую деятельность, не имея на это разрешения, установленного законом. Граждане стран Средней Азии нанимаются на работу по строительству дач, ремонту квартир, сельскохозяйственные и другие работы.

В последние годы поток мигрантов из стран СНГ, Китая захлестнул край. Въехать в наш край через Узбекистан, Таджикистан, Казахстан особого труда не составляет. Основной поток незаконной миграции идет через границу с Казахстаном, чему во многом способствует ее большая протяженность и необустроенность.

Правоохранительными органами за 2003 год проведено около 5 тыс. специальных профилактических мероприятий в местах концентрации иностранных граждан и лиц без гражданства. В результате были выявлены и привлечены к административной ответственности более 44 тысяч иностранных граждан за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации и миграционного законодательства. За нарушение должностными лицами и гражданами РФ, принимающими иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, установленного порядка привлечены к административной ответственности 2015 человек.

Иммигранты из азиатских стран, занимаясь «челночной торговлей», фактически действуют как огромная торгово-бытовая сеть промышленности своих стран на территории России. Причем поскольку сбыт осуществляется по правилам «черного рынка», данное обстоятельство выступает как важнейшее преимущество азиатских предприятий в конкурентной борьбе с аналогичными предприятиями России, а точнее, Сибири.

Вызывает тревогу ненормативная трудовая деятельность иммигрантов как в России, так и в Красноярском крае. Ведь заработки мигрантов на территории края значительно превышают вознаграждение за их труд на территории того государства, откуда они прибыли. С одной стороны, это для иностранных граждан хорошо, однако, с другой стороны, в целом проигрывает государство.⁷

Правовая неопределенность пребывания иммигрантов в Сибири имеет еще одну негативную особенность. Она вытесняет их в сферу «черного рынка», в безналоговую зону. А это открывает им возможность концентрировать мобильную массу рублевых и валютных денежных средств в наличной форме. Пока еще эта масса средств не позволяет иммигрантам включаться в процесс управления экономикой осваиваемых регионов. Но это всего лишь вопрос времени. Махинации в сфере

гражданства, махинации в сфере трудоустройства иностранной рабочей силы, уклонение от налога на сегодняшний день представляют соотношение легального к нелегальному один к десяти, и это надо признать.⁸

Неконтролируемый приток переселенцев из-за границы вполне может привести в Сибири к формированию больших этнически замкнутых групп, которые не инкапсулируются в культурную среду коренного населения. Более того, иммиграция как «занятие территорий» может привести к формированию целых регионов с этническим преобладанием иммигрантов, сохраняющих образ жизни (культурный, хозяйственный и даже политический), характерный для их исторической родины. Иммигранты приходят в депрессивные и стагнирующие регионы Сибири, превращают их своим трудом во вполне обжитые «анклавы оседлости» и... затем делают их своими собственными территориями.⁹

И еще: правовая неопределенность мигрантов не может длиться долго. Если Россия ее не урегулирует, то эта проблема разрешится сама собой в пределах жизни одного поколения. Произойдет фактическая натурализация родившихся на новых землях детей со всеми вытекающими отсюда правовыми и социальными последствиями.

Некоторые предложения: необходимо создание социальной модели организации жизни мигрантов.

Ответственность работодателей, использующих более дешевую рабочую силу нелегальных мигрантов в нарушение законодательства, должна быть усилена. Нынешние санкции: 20 МРОТ или 2 тысячи рублей для физических и юридических лиц и 500 рублей для нелегалов – не являются экономически ощутимым наказанием и преградой для работодателей, организаторов миграции, квартиросдатчиков и т.д. Сколько сегодня насчитывается незаконных мигрантов, точно указать никто может.

Назрела острая необходимость во внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях РФ и Уголовный кодекс РФ, чтобы ужесточить меры наказания за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы и порядка проживания в жилых помещениях; за неоднократное, незаконное, в массовом количестве, привлечение и использование иностранной рабочей силы, а также за неза-

конную организацию миграции, в том числе транзита через территорию России.

В частности, в ст.18.10 КоАП РФ «Нарушение работодателем правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы» предлагается внести следующую новеллу: установить дифференцированный административный штраф в зависимости от тяжести совершенного работодателем нарушения правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы (в отношении 1-2-х работников или в отношении более 50-100 работников).

Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 г. об установлении для миграционной карты юридического статуса документа, чтобы создать механизм привлечения к уголовной ответственности за подделку миграционной карты. Ведь не секрет, что сегодня целые пачки миграционных карт валяются в урнах аэропортов и ж/д вокзалов. Нередки случаи, когда в поездах их продают по цене от 100 до 1500 рублей в зависимости от того, сколько везет челнок в вагоне товара. Также необходимо ввести степень защиты от подделки миграционной карты (водяные знаки, цветная печать) для выявления поддельных миграционных карт. И особое внимание надо уделить работе по занесению содержания миграционных карт в региональную базу данных.

Таким образом, иммиграционная обстановка в Сибири, да и в целом в России, продолжает оставаться довольно сложной и требует дальнейшего наращивания усилий всех заинтересованных подразделений, что может, да и должно привести к ее стабилизации.

¹ Усс А. Наш край – моя Родина. – Красноярск, 2001.

² Народы Приенисейской Сибири. История и современность: Материалы научно-практической конференции (г.Красноярск, 1-2 декабря 2000 г.). – Красноярск, 2001.

³ Усс А. Указ. соч.

⁴ Рафиков Р.Г. Вопросы межэтнических религиозных и миграционных отношений в Красноярском крае: Информационный бюллетень. №3. – Красноярск, 2003. – С.46-50.

⁵ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ.

⁶ Усс А. Указ. соч.

⁷ Стенограмма совещания при заместителе Министра внутренних дел Российской Федерации – начальнике ФМС генерал-полковнике ми-

лиции А.А. Чекалине по вопросу «О реализации мер в области государственной миграционной политики. Организация работы по предупреждению и пресечению незаконной миграции на территории Дальневосточного федерального округа» (г. Хабаровск, 22 декабря 2003 г.). – Хабаровск, 2003.

⁸ Там же.

⁹ Усс А. Указ. соч.

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Герасименко Ю.В., д.ю.н., профессор
Омская академия МВД России

В настоящее время основные правила въезда и выезда иностранцев и лиц без гражданства регулирует Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹.

В рамках совершенствования миграционного законодательства Федеральным законом от 10 января 2003 г. в данный законодательный акт внесены существенные изменения и дополнения, которые вступили в силу с середины апреля 2003 г.

В главе IV Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» впервые на законодательном уровне закреплён порядок оформления и выдачи документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. До принятия Федерального закона этот порядок регулировался «Правилами пребывания иностранных граждан в СССР», утвержденными постановлением Кабинета Министров СССР от 26 апреля 1991 г. №212.

Важно отметить, что централизованный учет иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрел также Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»², в ст.26 которого определено, что в целях учета иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и проживающих (как временно, так и постоянно) в Российской Федерации, создается центральный банк данных³. Порядок создания, ведения

центрального банка данных и использования информации центрального банка устанавливается Правительством Российской Федерации.

В действующем законодательстве во многом по-новому регламентируется порядок контроля за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. В этом направлении одним из важных моментов стало введение специальной миграционной карты. Ее обязан получить и заполнить каждый иностранный гражданин или лицо без гражданства при въезде в Российскую Федерацию. Она подлежит сдаче (возврату) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при выезде иностранца или лица без гражданства из Российской Федерации. Очевидно, что особую практическую ценность, с точки зрения контроля внешних миграционных потоков, миграционные карты будут иметь в отношении иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в безвизовом режиме, поскольку это связано прежде всего с невозможностью предоставления отметок о прохождении контроля при въезде в Российскую Федерацию или о регистрации по месту временного пребывания (проживания) в документах, удостоверяющих личность въезжающих. К таким документам, перечисленным в приложениях к соответствующим межправительственным соглашениям о взаимных безвизовых поездках граждан, относятся целый ряд национальных документов сугубо внутреннего пользования: национальные внутренние паспорта, различные служебные документы, свидетельства о рождении и т.д.

Форма миграционной карты, порядок ее использования и финансирования мероприятий по обеспечению миграционными картами устанавливаются Правительством Российской Федерации.⁴

Сегодня миграционная карта становится одним из действенных инструментов, призванных дать достоверную и полную информацию по многим аспектам миграционного притока в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства. Ведь еще совсем недавно информация об иммигрантах носила сугубо приблизительный характер. Имелись только оценочные данные правоохранительных органов. Так, в 2001 г. через посты пограничного контроля в Российскую Федерацию прибыли с различными целями почти 15 млн. ино-

странцев и лиц без гражданства, а выехали за тот же период 11,5 млн. Аналогичная картина была в 1999 и 2000 годах. В связи с этим количество иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, по имеющимся расчетам, составляет не менее 10 млн. человек. Около половины из них – нелегальные иммигранты.⁵

Согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность согласно законодательству Российской Федерации.

В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного лица в Российской Федерации. Порядок принятия этого решения и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, устанавливаются Правительством Российской Федерации.⁶

Лицо, не являющееся гражданином России, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязано выехать из

Российской Федерации в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Данное лицо, не покинувшее территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежит депортации.

В целях обеспечения государственного регулирования миграционных потоков при въезде на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства был введен иммиграционный контроль⁷, который осуществляется в пунктах пропуска через Государственную границу постами иммиграционного контроля.

Первоначально посты иммиграционного контроля являлись структурными подразделениями Федеральной миграционной службы (ФМС) России. После упразднения ФМС России и ее территориальных органов они вошли в состав Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.⁸ Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. №1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁹ предусмотрел передачу Министерству внутренних дел Российской Федерации функции упраздняемого Минфедерации России в части, касающейся реализации миграционной политики.

Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»¹⁰ установлено, что Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него законодательством Российской Федерации, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе.

Исходя из этого, в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации образована Федеральная миграционная служба МВД России. В свою очередь, в министерствах внутренних дел, управлениях, главных управлениях внутренних дел субъектов Российской Федерации созданы соответствующие подразделения по делам миграции.

Признавая позитивную роль интегрирования миграционной службы в систему МВД, следует обратить внимание на то, что в условиях сегодняшней российской действительности и состояния границ внутри СНГ в борьбе с незаконной миграцией необходимо реализовывать широкий комплекс общегосударственных мер организационно-правового характера.

Существует потребность осуществления иммиграционного контроля не только в пунктах пропуска через Государственную границу, но и по всей территории страны. Это обусловлено тем, что созданная сеть постов иммиграционного контроля охватывает лишь 30% всех пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Например, на весьма протяженной границе Омской области с сопредельным Казахстаном нет ни одного пункта иммиграционного контроля. Очевидно, что имеющиеся силы и средства не соответствуют сложившейся иммиграционной ситуации в стране, что не позволяет осуществлять полноценный иммиграционный контроль на территории Российской Федерации, реально оценить и спрогнозировать иммиграционную обстановку в субъектах Российской Федерации и в стране в целом, влияние иммиграции на социально-экономическую и внутривнутриполитическую стабильность в регионах, их безопасность.

Представляется целесообразным создание в структуре ФМС МВД России специальной иммиграционной инспекции. Она могла бы оперативно отслеживать и контролировать миграционные потоки, вести соответствующие учеты мигрантов и принимать действенные меры в отношении незаконно находящихся на территории Российской Федерации мигрантов. Подобная практика существует в целом ряде стран (Великобритания, Германия, Франция).

Деятельность в сфере управления миграционными процессами в системе органов внутренних дел осуществляет не только ФМС МВД России, но и в определенных формах паспортно-визовая служба МВД России.

Известно, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел»¹¹ на паспортно-визовую службу органов внутренних дел возложены обязанности по:

- выдаче паспортов, пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону, осуществлению прописки и выписки граждан, адресно-справочной работы;

- регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию Российской Федерации, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу;

– исполнению законодательства по вопросам гражданства.

Для полной реализации логико-правовых устремлений законодателя и с целью концентрации усилий и повышения результативности рассматриваемой деятельности было бы целесообразно выведение ПВС из структуры службы общественной безопасности (СОБ) МВД России и включение ее в структуру ФМС МВД России. Предполагаемые действия обеспечат укрепление указанных служб, взаимосвязь и взаимодействие при выполнении поставленных перед ними задач и в конечном счете повысят общую эффективность их деятельности.

Не случайно в соответствии с приказом МВД России от 17.01.2003 г. №34 в главных управлениях внутренних дел г.Москвы, Московской области и Краснодарского края с 25.01.2003 г. по 25.01.2004 г. проводился эксперимент по совершенствованию взаимодействия подразделений по делам миграции и паспортно-визовых служб органов внутренних дел соответствующих субъектов Российской Федерации. В рамках проводимого эксперимента в структуре подразделений по делам миграции были созданы иммиграционные инспекции, предназначенные для осуществления специальных контрольных, надзорных и иных функций в области иммиграционного контроля на территории указанных субъектов РФ и отрабатывались конкретные формы их деятельности.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст.4029; 1998. – №30. – Ст.3606; 1999. – №26. – Ст.3175; 2003. – №2. – Ст.159.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №30. – Ст.3032.

³ Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2002 г. № 1606-р центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства будет создан в 2003-2005 гг. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №47. – Ст.4694.

⁴ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2002 г. №1549-р (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №45. – Ст.4530) был принят совместный приказ МВД России, МИД России, Минтранса России, МПС России, ГТК России, ФПС России от 11 ноября 2002 г. № 1095/16531/143/49/1189/692 «О введении в действие миграционных карт» // Российская газета. – 2002. – 13 ноября.

⁵ См.: Иванов В. П. Иммиграционное законодательство: проблемы становления // Журнал российского права. – 2002. – №8. – С.7.

⁶ См.: Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. №199 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №15. – Ст.1369.

⁷ См.: О мерах по введению иммиграционного контроля: Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – №51. – Ст.4933.

⁸ См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. №867 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – №21. – Ст.2168.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – №43. – Ст. 4071.

¹⁰ Там же. – Ст.813.

¹¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – №8. – Ст.659.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОВЕРКЕ ЗАКОННОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ И ВЫЯВЛЕНИЮ РАБОТОДАТЕЛЕЙ, НЕЗАКОННО ИСПОЛЬЗУЮЩИХ ИНОСТРАННУЮ РАБОЧУЮ СИЛУ

Морозов Б.П.

Новосибирская средняя специальная школа милиции МВД России

Вагнер Н.А.

Новосибирская средняя специальная школа милиции МВД России

Изменения, происшедшие за последнее десятилетие в экономической и политической жизни России, привели к тому, что правовое положение иностранцев из вопроса, затрагивающего сравнительно небольшое число граждан и представляющего интерес для узкого круга специалистов, превратилось в жизненно важную проблему для широких слоев населения,

многих организаций, для российских законодателей и правоприменительных органов.

Свобода внешнеэкономической деятельности для российских предпринимателей и открытость российской экономики для иностранных инвестиций, снятие многих административных запретов и ограничений на въезд иностранцев в Россию, пребывание их на территории России, развитие деловых связей – все это повлекло резкое увеличение числа иностранных граждан, приезжающих к нам и проживающих в нашей стране длительное время. Масштабный приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все большее воздействие на внутрисполитическую ситуацию в России, существенно влияет на социальную сферу и национальный рынок труда, усугубляет криминогенную обстановку.

Сибирский федеральный округ представляет собой регион с достаточно интенсивными миграционными потоками. Для него характерен отток населения из северных районов и приток его на южные территории.

Наличие в Сибири разнообразных природных богатств в сочетании с низкой плотностью населения и дефицитом рабочей силы привлекает на ее территорию как законных, так и незаконных мигрантов.

В последние годы отмечается увеличение количества трудовых мигрантов и организаций, которые используют иностранную рабочую силу. Число предприятий и организаций, оформивших разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы, с 1999 года по 2002 год возросло почти в 2 раза, в том числе предприятий, использующих рабочую силу из стран дальнего зарубежья, – на треть, из стран СНГ – более чем в 5 раз.

Субъекты Российской Федерации, входящие в Сибирский федеральный округ, являются стабильными потребителями иностранной рабочей силы. В 2003 году сотрудниками подразделений по делам миграции оформлены 21925 разрешений на работу иностранным гражданам, что на 30% больше, чем в предыдущем году. Наиболее крупными потребителями иностранных работников являются: Читинская область, где оформлены 4989 разрешений, Красноярский край (4743), Иркутская (3414) и Новосибирская (2251) области.

В основном на территории Сибирского федерального округа применяется труд граждан «ближнего зарубежья» (Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан и Армения). Они работают в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве. В то же время в большинстве регионов округа наблюдается стойкая тенденция роста количества иностранных работников из КНР, КНДР и Вьетнама. Они занимаются в основном лесозаготовками, общественным питанием, коммерческой деятельностью. При этом в Сибирском федеральном округе, как и в целом по России, выявляется все большее количество фактов незаконного пребывания иностранной рабочей силы и увеличивается численность работодателей, незаконно использующих иностранных рабочих.

Правовое регулирование вопросов в сфере миграции

Основой законодательной базы, регулирующей вопросы миграции, являются:

– Конституция Российской Федерации, которая гарантирует соблюдение прав и свобод личности согласно нормам международного права (п.1 ст.17); закрепляет принцип национального режима, а именно: иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором (п.3 ст.62);

– Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», который регулирует вопросы выезда из Российской Федерации и въезда на ее территорию (включая транзитный проезд через территорию Российской Федерации), закрепленные в Конституции Российской Федерации и международных договорах; определяет порядок оформления и выдачи документов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; определяет случаи, когда въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства не разрешается; предусматривает ответственность должностных лиц, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение названного закона.

Федеральной миграционной программой определены направления государственной политики в области привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы. К этим направлениям относятся: удовлетворение потребностей российского рынка труда в необходимой рабочей силе, формирование рациональной и сбалансированной структуры этого рынка, обеспечение на национальном рынке труда приоритетного права российских граждан на трудоустройство, предотвращение нелегальной трудовой миграции.

В Российской Федерации введена система квотирования привлекаемой иностранной рабочей силы. Условия и порядок выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, а также подтверждений иностранным гражданам на право трудовой деятельности на территории Российской Федерации определены Положением о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16.12.93 г. №2146 (с последующими изменениями). Специальный порядок оформления трудовых отношений установлен для иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности. Такие лица могут работать по найму на территории Российской Федерации только при наличии в каждом случае подтверждения на право трудовой деятельности, выданного на имя гражданина на основании полученного работодателем разрешения.

Без оформления разрешения осуществляется привлечение иностранных граждан из числа высококвалифицированных специалистов в случаях найма работодателями для работы в организациях с иностранными инвестициями, действующих на территории Российской Федерации, иностранных граждан на должности руководителей предприятий, их заместителей, руководителей подразделений (в том числе обособленных) предприятий. Обязательный порядок выдачи разрешений, а также подтверждений на право трудовой деятельности не применяется по отношению к иностранным гражданам, которые официально признаны беженцами, постоянно проживают на территории Российской Федерации, получили здесь убежище, подали ходатайство о предоставлении статуса беженцев и получили разрешение на временное проживание.

Указанный порядок не применяется к иностранным гражданам – деятелям науки и культуры, работникам дипломатических и консульских учреждений, религиозным деятелям, членам экипажей морских и речных судов, корреспондентам и журналистам, работающим на территории Российской Федерации.

Кроме того, нормативно-правовыми актами, регулирующими миграционную политику Российской Федерации, являются:

1) Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

2) постановление Правительства РФ от 11.10.02 г. №754 «Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»;

3) постановление Правительства РФ от 11.10.02 г. №755 «Перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу»;

4) постановление Правительства РФ от 24.10.02 г. №769 «Об установлении Правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ при невозможности установления приглашающей стороны»;

5) постановление Правительства РФ от 1.11.02 г. №794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство»;

6) постановление Правительства РФ от 1.11.02 г. №789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание»;

7) постановление Правительства РФ от 1.11.02 г. №790 «О квотах на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ»;

8) приказ МВД РФ от 21.11.02 г. №1137 «Об утверждении Инструкции по выдаче, оформлению и учету миграционных карт паспортно-визовыми подразделениями и подразделениями по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации»;

9) постановление Правительства РФ от 30.11.02 г. №782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам

приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности»;

10) совместный приказ МВД, МИД, МТ, МПС, ГТК, ФПС РФ от 11.11.02 г. №1095/16531/143/49/1189/692 «О введении в действие миграционных карт»;

11) постановление Правительства РФ от 30.12.02 г. №941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу».

Порядок оформления разрешения на привлечение иностранных работников

Разрешительный порядок привлечения иностранной рабочей силы определен Федеральным законом от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и Указом Президента Российской Федерации 16 декабря 1993 года №2146 «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы».

Для получения разрешения на привлечение иностранных работников работодателю необходимо:

1. Получить заключение Департамента Федеральной государственной службы занятости населения (ФГСЗН) о целесообразности (нецелесообразности) привлечения иностранных работников.

Для этого в Департамент ФГСЗН работодатель представляет следующие документы:

1) заявление на имя руководителя департамента ФГСЗН;
2) копию свидетельства о государственной регистрации;
3) копии учредительных документов работодателя или заказчика работ (услуг) и документы, подтверждающие полномочия руководителя (приказ о назначении на должность, решение общего собрания учредителей или др. (согласно Уставу));

4) для работодателя: проект трудового договора, содержащий гарантии обустройства иностранных работников (медицинского обслуживания, условий и охраны труда, социального страхования – с указанием конкретного вида). При отсутствии в проекте трудового договора гарантий обустройства иностранных работников необходимо наличие документов, подтверждающих вышеуказанные гарантии (договор аренды или другие документы, подтверждающие право собственности

на жилое помещение, где планируется разместить привлекаемых иностранных работников (владение, пользование, распоряжение));

для заказчика работ (услуг): проект гражданско-правового договора;

5) копию страхового свидетельства фонда социального страхования;

6) справку о существующей задолженности по заработной плате;

7) информацию, подтверждающую поиск необходимых работников среди российских граждан (результаты взаимодействия с центром занятости населения, по подбору кадров среди российских граждан, объявления в СМИ и т.д.).

2. Представить в Управление по делам миграции:

1) заявление на имя заместителя начальника ФМС МВД России (в случае привлечения на работу граждан СНГ – заявление на имя начальника Управления по делам миграции с просьбой оформить разрешение на привлечение иностранных работников. В заявлении необходимо указать количество привлекаемых работников; государство их постоянного проживания; специальности, по которым они привлекаются на работу; географический пункт места работы; указать, что с действующим законодательством о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы работодатель ознакомлен;

2) копии свидетельств: о государственной регистрации предприятия; о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц; о постановке на учет в налоговом органе;

3) трудовой договор (проект);

4) заключение департамента ФГСЗН целесообразности (нецелесообразности) привлечения ИРС;

5) платежный документ об оплате государственной пошлины за выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников в размере 3000 руб. за каждого привлекаемого иностранного работника.

Разрешение на привлечение иностранных работников оформляется на основании заключения Департамента Федеральной государственной службы занятости населения. Разрешение выдается на определенное число иностранных граждан в целом и по группам профессий, нанимаемых работодателями.

Кроме разрешения на общую численность иностранных работников работодатель обязан получить разрешение на работу для каждого иностранного гражданина. Порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам к лицам без гражданства определен постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2002 г. №941. Разрешение на работу выдается иностранному гражданину, достигшему 18-летнего возраста, и является документом, подтверждающим право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности. До 01.01.2004 г. таким документом являлось подтверждение на право трудовой деятельности. С 01.01.2004 г. разрешение на работу оформляется на бланке, выполненном в виде пластиковой карты стандартного размера и имеющем многоуровневую защиту от подделок. В разрешении на работу указываются сведения о владельце, сведения о работодателе, о периоде трудовой деятельности и иная информация. На разрешении на работу помещается цветная фотография иностранного гражданина. Выдача разрешений на работу производится управлением по делам миграции по представленному работодателем заявлению установленной формы в пределах численности иностранных работников, определенной разрешением на привлечение иностранных работников.

Для оформления разрешения на работу иностранному гражданину работодатель обязан представить:

- 1) заявление на бланке определенной формы;
- 2) трудовой договор;
- 3) платежный документ об оплате государственной пошлины за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину в размере 1000 руб. за каждого привлекаемого иностранного работника;
- 4) ксерокопия паспорта иностранного гражданина;
- 5) цветное фото 30x40 мм (1 шт.)

В соответствии с Федеральным законом №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указанный порядок использования в РФ иностранной рабочей силы, включающий выдачу разрешений на привлечение иностранных работников и разрешений на работу иностранным гражданам на ее территории, распространяется как

на граждан из стран дальнего зарубежья, так и на граждан государств СНГ.

Исключение предусмотрено для иностранных граждан, временно проживающих (имеющих разрешение на временное проживание) и постоянно проживающих (имеющих вид на жительство) на территории РФ. Для граждан Республики Беларусь также не действует разрешительный порядок трудоустройства, так как в соответствии со ст.8 Договора об образовании Сообщества между РФ и Республикой Беларусь от 2 апреля 1996 года стороны обеспечивают равные права граждан при получении образования, трудоустройстве, оплате труда, предоставлении других социальных гарантий.

Подтверждения на право трудовой деятельности, выданные до 1 января 2004 года, действительны до окончания их срока действия.

Действия сотрудников ОВД по выявлению нелегальных трудовых мигрантов и работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу

Нелегальную трудовую миграцию в Россию можно определить как въезд, пребывание и (или) осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением действующего законодательства и установленного порядка, то есть без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенных российским законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных (чужих) или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков действия документов, или с несовпадением заявленных целей прибытия, указанных в миграционной карте, или с отсутствием таковой на момент проверки.

Основными сферами приложения труда нелегальных мигрантов в первую очередь являются: в крупных городах – мелкая оптовая торговля, вещевые и продовольственные рынки, ремонт, строительство дач, общественное питание, некоторые виды услуг; в сельских районах – «шабашничество» и сезонные работы.

Основной контингент нелегальных иммигрантов и незаконно занятых иностранных граждан, как правило, составляют следующие группы лиц:

1) иностранцы, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину;

2) иностранцы, работавшие в России по межгосударственным соглашениям и контрактам, по разрешениям, выдававшимся миграционными службами, срок действия которых уже истек, но не имеющие желаний или возможности выехать из страны;

3) транзитные мигранты, въезжающие в Россию легально по транзитным визам с целью проследовать в одну из стран Европы, но по тем или иным причинам оседающие на длительный срок в нашей стране;

4) иностранцы, попадающие на территорию России нелегально, минуя паспортный и иммиграционный контроль, пользуясь значительной протяженностью и необустроенностью государственной границы на востоке страны;

5) иностранцы, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным приглашениям, гостевым и служебным визам, на учебу и как сопровождающие члены семьи, но с иной целью, нежели указанная при их оформлении (чаще всего с целью занятия челночным или иным мелким бизнесом либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

6) граждане стран СНГ, въезжающие в Россию легально (безвизовый въезд), в основном с экономическими целями, реализуемыми зачастую в рамках неформальной занятости, как правило, без надлежащей регистрации по месту пребывания. Численность этого потока трудовой миграции составляет 70-80% от общего количества въезжающих из стран СНГ.

Выявление работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу (ИРС), происходит при проверке организаций всех форм собственности, а также физических лиц – предпринимателей.

В первую очередь проверяется наличие у юридического лица или индивидуального частного предпринимателя разрешения на право привлечения и использования ИРС. Условия участия иностранных граждан (ИГ) в трудовых отношениях определены Федеральным законом от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В свою очередь, иностранный гражданин и лицо без гражданства (ИГ и ЛБГ) имеют право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на ИГ и ЛБГ, перечень которых содержится в упомянутом законе (п.4 ст.13). Это временно и постоянно проживающие ИГ, сотрудники дипломатических представительств, обучающиеся в образовательных учреждениях, приглашенные преподаватели и т.д.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему предоставлено право на трудовую деятельность.

Порядок выдачи разрешения на работу ИГ и ЛБГ определен «Положением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» (постановление Правительства РФ от 30.12.2002 г. №941).

Разрешение на работу является документом, подтверждающим право иностранного гражданина на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности. Иностранец может получить разрешение по достижении 18 лет, если он зарегистрирован в РФ в качестве индивидуального предпринимателя и намерен осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица либо привлекается в качестве иностранного работника работодателем или заказчиком работ (услуг) по трудовым договорам или гражданско-правовым договорам в пределах численности, установленной в разрешении на право привлечения и использования иностранных работников.

Разрешительные документы оформляются и выдаются Управлением по делам миграции при наличии у работодателя заключения Департамента Федеральной государственной службы занятости населения (в настоящее время до выхода в свет соответствующего законодательного акта заключение выдает Управление по труду и занятости населения).

В разрешении на работу должны быть указаны сведения о владельце (Ф.И.О., дата рождения, гражданство, период трудовой деятельности, территория, на которой эта деятельность разрешена). На разрешении помещается фото иностранного гражданина.

После выдачи разрешительного документа Управление по делам миграции (УДМ) сообщает в районные ОВД сведения об ИГ и ЛБГ, получивших подтверждения на право трудовой деятельности, и об их работодателях.

При проведении проверки, кроме разрешения на работу, иностранный гражданин обязан предъявить миграционную карту, которая хранится у него до выезда из РФ.

В талоне «В» (выездная часть) миграционной карты указывается цель визита, в том числе «работа».

Таким образом, введение миграционных карт дает возможность взять под контроль всех иностранцев, относящихся к категории «временно пребывающих на территории России». При проверках по миграционной карте можно легко определить соответствие заявленных целей визита и реального их выполнения.

В качестве положительного опыта по контролю за пребыванием иностранных граждан на территории Новосибирской области можно отметить создание файла «Миграция», размещенного на сервере ГУВД, в котором содержится информация о всех организациях, независимо от форм собственности, а также физических лицах, имеющих разрешения на право привлечения и использования ИРС. Таким образом, сотрудники ОВД могут получить полную информацию о работодателях, привлекающих ИРС на законных основаниях, в том числе и по районам. Все остальные работодатели, не имеющие указанных документов, являются нарушителями, к которым должны быть применены соответствующие меры воздействия.

Меры воздействия ОВД на работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу

Иностранные граждане, въехавшие в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности и принятые на работу с нарушением законодательства о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы, по решению суда подлежат выдворению из Российской Федерации органами Министерства внутренних дел Российской Федерации за счет средств работодателя. За нарушение законодательства РФ должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности

в соответствии с положениями Кодекса об административных правонарушениях РФ.

К нарушителям законодательства применяются положения главы 18 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы, рассматривают мировые судьи в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ. Административная ответственность предусмотрена в случае нарушения правил как работодателем (ч.1 ст.18.10 КоАП РФ), так и работником (ч.2 ст.18.10 КоАП РФ).

В суд представляется следующий пакет документов:

- административный протокол с резолюцией руководителя ОВД;
- сопроводительное письмо в суд;
- объяснение работодателя;
- объяснения иностранцев;
- копии национальных паспортов, виз;
- копии документов, подтверждающих привлечение иностранной рабочей силы (трудовой договор, приказ о приеме на работу, финансовые документы и др.).

В качестве меры ответственности ст. 18.10 КоАП РФ предусматривает:

- для работодателей – административный штраф в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;
- для ИГ и ЛБГ – административный штраф в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с административным выдворением за пределы РФ или без такового.

Административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации осуществляется за счет средств выдворяемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае если иностранный работник принят на работу с нарушением порядка привлечения и использования иностранных работников – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

В случае если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на административное выдворение ино-

странного гражданина за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, или его территориальный орган либо федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, или его органы осуществляют административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации и направляют информацию об этом в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел.

Также в качестве меры воздействия к правонарушителям может быть применено аннулирование разрешения на право привлечения иностранной рабочей силы и разрешения на работу иностранному гражданину.

В настоящее время право аннулирования принадлежит ФМС МВД России. Разрешение на работу ИГ не выдается, а выданное разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел (в соответствии с постановлением Правительства от 31.12.02 г. №941 «О порядке выдачи ИГ и ЛБГ разрешения на работу») в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на работу, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;

8) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

9) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

10) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются Правительством Российской Федерации.

Порядок действия территориальных ОВД в условиях отказа работодателей от прибывшей иностранной рабочей силы

Порядок привлечения иностранной рабочей силы определен Федеральным законом от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года №2146 «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы». Согласно имеющейся нормативной базе работодатель, привлекающий иностранную рабочую силу, обязан оплатить государственную пошлину за выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников в размере 3000 руб. и государственную пошлину за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину в размере 1000 руб. за каждого привлекаемого иностранного работника, что в сумме составляет 4000 рублей. В связи с этим представляется, что работодатель, заплативший необходимую сумму государственной пошлины в соответствии с законом, не откажется от прибывшей иностранной рабочей силы. В настоящее время подобных фактов отказа работодателей от иностранной рабочей силы не

имеется. Тем не менее в случае отказа работодателя от прибывшей иностранной рабочей силы он обязан уведомить о своем отказе Управление по делам миграции либо Федеральную миграционную службу МВД России, выдавших ему разрешение на привлечение и использование иностранных работников и разрешение на работу иностранному гражданину, после чего обеспечить выезд иностранных граждан за пределы Российской Федерации.

В случае прекращения работодателем своей хозяйственной деятельности или осуществления мероприятий по сокращению численности или штата работников выданное разрешение теряет силу независимо от окончания срока, на который оно выдано.

В случае аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также в случае прекращения деятельности работодателя или заказчика работ (услуг) иностранный работник имеет право заключить новый договор с другим работодателем или заказчиком работ (услуг) на период, оставшийся до истечения срока действия разрешения на работу, при условии, что до истечения этого срока остается не менее трех месяцев, и при наличии у нового работодателя или заказчика работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

В случае невыполнения указанного порядка иностранный гражданин признается административным правонарушителем, к которому могут быть применены меры воздействия в соответствии с действующим законодательством.

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОТБЫВАНИИ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ И ПРОБЛЕМА ПОСТПЕНИТЕНЦИАРНОЙ МИГРАЦИИ

Достовалов С.А., к.ю.н.

Абаканский филиал Сибирского
юридического института МВД
России

В связи со вступлением в феврале 1996 года в Совет Европы в рамках выполнения взятых на себя обязательств Россия

должна привести свое законодательство в соответствие с общепризнанными нормами, в том числе и в пенитенциарной сфере. К числу важнейших международных актов, касающихся обращения с осужденными, отбывающими наказание в виде лишения свободы, относятся: Всеобщая декларация прав человека, 1948 год; Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, 1955 год; Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1975 год; Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 1979 год; Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1982 год; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 год; Свод принципов защиты всех лиц, подвергнутых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1989 год; Правила ООН, касающиеся несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 год, а также ряд других международно-правовых документов.

Приведенные стандарты обращения с осужденными в пенитенциарной сфере создают в своей совокупности примерную модель организации исполнения наказания в виде лишения свободы. Принятие Уголовно-исполнительного кодекса РФ приблизило Россию к воплощению международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной системе, соблюдению нрав человека в деятельности ее учреждений и органов. Ратифицирование международных соглашений в сфере обеспечения прав человека при исполнении уголовных наказаний в виде лишения свободы обусловило объективную потребность принятия ряда законов, существенно улучшающих положение в области обеспечения прав и законных интересов лиц, лишенных свободы.

Так, Федеральным законом от 8 декабря 2003 года №161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации"» в Уголовно-исполнительный кодекс РФ внесены 62 поправки, обеспечивающие дальнейшее смягчение уголовных наказаний,

расширение прав и законных интересов осужденных. В связи с общей направленностью закона на гуманизацию и демократизацию процесса исполнения уголовных наказаний необходимо позитивно оценить большинство изменений, касающихся в первую очередь регламентации прав осужденных. Так, запрещено подвергать осужденных жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению или взысканию (ч.2 ст.12 УИК РФ); закреплено их право на психологическую помощь (ч.6.1 ст.12 УИУ РФ); предоставлена возможность приглашения **священнослужителей**, принадлежащих к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям, по выбору осужденных (ч.4 ст.14 УИК РФ); расширены формы осуществления судебного контроля – теперь на суды возлагается обязанность рассматривать жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации учреждения не только в специальных случаях, предусмотренных законом, а по общим правилам (ч.2 ст.20 УИК РФ); за счет включения Уполномоченного по правам человека, членов общественных наблюдательных комиссий увеличен круг субъектов контрольной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний (п. «а» и «д» ч.1 ст.24 УИК РФ); сокращены сроки для перевода в колонию-поселение (п. «в», «г» ч.2 ст.78 УИК РФ); конкретизирован порядок оказания медицинской и юридической помощи, бесцензурной переписки (ч.2 ст.85, ч.4 ст.89, ч.2 ст.91 УИК РФ); изменен порядок представления к условно-досрочному освобождению и обращения с ходатайствами о помиловании (ст.ст. 175, 176 УИК РФ).

Несмотря на прогрессивное изменение уголовно-исполнительного законодательства, следует отметить, что вопросы практической реализации международных стандартов обращения с осужденными все еще актуальны.

Жесткая позиция Совета Европы в отношении гуманизации порядка и условий отбывания наказания общеизвестна; в плане обеспечения режима осужденный должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом. Данное положение соответствует требованиям ч.2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека и воспроизведено ч.3 статьи 55 Конституции РФ, где определено, что любые ограничения прав и свобод человека и гражданина могут устанавливаться лишь федеральным законом. Между тем существующее

в уголовно-исполнительной системе ведомственное нормотворчество, регламентирующее сферу режима отбывания наказания, зачастую противоречит установленным основополагающим положениям, затрагивающим права и свободы человека и гражданина. Так, приказом ГУИН Минюста России от 27 мая 2002 года №117 утверждена «Инструкция о порядке проведения профилактики правонарушений, замышляемых и подготавливаемых лицами, содержащимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации», где предусмотрено проведение индивидуальной профилактики правонарушителей. Индивидуальная профилактика включает в себя работу с лицами, подлежащими постановке на профилактический учет. Инициатором постановки на профилактический учет может быть любой работник исправительной учреждения. Поводом для постановки на профилактический учет осужденного могут быть достоверные сведения о его замыслах, направленных на подготовку к совершению противоправного деяния. На профилактический учет ставятся осужденные, отрицательно влияющие на оперативную обстановку в колониях. Постановка на профилактический учет существенным образом сказывается на правовом положении осужденного, еще более ограничивает его статус. Так, осужденным, состоящим на профилактическом учете, не предоставляются право передвижения без конвоя или сопровождения, выезды за пределы исправительных учреждений; они не переводятся в колонию-поселение, не представляются к условно-досрочному освобождению и т.п. Увеличение объема правоограничений осужденных, состоящих на профилактическом учете, представляется оправданным и целесообразным и позволяет реализовать такие принципы уголовно-исполнительного законодательства, как дифференциация и индивидуализация исполнения наказания; стимулирование правопослушного поведения осужденных. В то же время приведение российского законодательства в соответствие с европейскими нормами, возросшая значимость обеспечения законности исполнения наказаний, прав и законных интересов осужденных требуют устранения имеющегося противоречия. На основании изложенного было бы правильно закрепить на уровне федерального закона реально существующее ограничение прав осужденных, состоящих на профилактическом учете,

что соответствовало бы общепризнанным принципам и нормам международного права применительно к особенностям правового положения данной категории лиц. Реализация выказанного предложения будет свидетельствовать о том, что государство не только признает и уважает права, свободы и законные интересы осужденных, но и гарантирует возможность их осуществления. В значительной мере сказанное относится и к амнистии, применяемой на основании постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Целесообразность внесения предложенных изменений в действующее законодательство определяется тем, что эффективно будут решены вопросы, возникающие в деятельности по исполнению уголовных наказаний.

Признание осужденного субъектом права позволяет ему не только иметь права, законные интересы и юридические обязанности, но и независимо их осуществлять, в том числе путем подачи обращений в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Законодательное решение об исключении из редакции ч.4 статьи 12 УИК РФ положения об обращении осужденного в межгосударственные органы в том случае, когда исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, является не только не оправданным, но и противоречащим Международному пакту о гражданских и политических правах (ст.2 Факультативного протокола) и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст.35 Протокола №11), в которых определено, что Комитет по правам человека ООН и Европейский суд по правам человека принимают индивидуальные жалобы только после того, как были исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Новая редакция ч.4 ст.12 противоречит и Конституции РФ, где также не предусмотрено каких-либо исключений из этого общего условия приемлемости жалоб. Можно предположить, что распространение на осужденных этого положения уголовно-исполнительного закона вызовет значительный рост необоснованных обращений в межгосударственные органы. Поэтому, как представляется, устранение этого противоречия является принципиально важным, и главенствующая роль здесь должна принадлежать Конституционному Суду Российской Федерации.

Среди европейских норм, выполнение которых в нашей стране представляет проблему, – положение об охране здоровья осужденных. В статье 25 Всеобщей декларации прав и свобод человека провозглашено право каждого гражданина на квалифицированную медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения. Статья 41 Конституции РФ закрепляет право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, а в Основах законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» подчеркивается, что это право является неотъемлемым для каждого человека. Право на охрану здоровья не может быть ограничено в связи с исполнением наказания. В целях создания гарантий данного конституционного права статья 12 УИК РФ определяет, что «осужденные имеют право на охрану здоровья, включая получение первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи в амбулаторно-поликлинических или стационарных условиях в зависимости от медицинского заключения», а статья 2 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» среди задач уголовно-исполнительной системы называет «обеспечение охраны здоровья осужденных».

Однако, как свидетельствует практика исполнения наказания в виде лишения свободы, учреждения уголовно-исполнительной системы далеко не всегда способны реализовать эту задачу, в настоящее время практически каждый второй осужденный, отбывающий наказание в местах лишения свободы, страдает различными заболеваниями.¹

Наибольшее беспокойство вызывает ситуация по заболеваемости туберкулезом, интенсивному росту числа ВИЧ-инфицированных (их соответственно 87 тыс. и 37 тыс. человек), результативность лечения которых в условиях изоляции вызывает сомнения ввиду нехватки медикаментов, современного оборудования.²

Острота ситуации во многом обусловлена тем, что в течение ряда прошлых лет финансирование из госбюджета медико-санитарного обеспечения осужденных не превышало 10-13%.³

И хотя положение дел в сфере охраны здоровья осужденных несколько стабилизировалось, оно продолжает оставаться весьма сложным.

Нормализация положения дел в оздоровлении подобной ситуации во многом зависит от правового регулирования медицинского обслуживания лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. На уровне уголовно-исполнительного законодательства этот вопрос решается путем применения по решению медицинской комиссией исправительного учреждения «обязательного лечения». Однако в нормах федерального законодательства о здравоохранении не находит отражения проблема реализации мер медицинского характера в отношении освобождающихся больных.

Лица, освобождаемые из мест лишения свободы, страдающие указанными заболеваниями, представляют определенную опасность для всего общества, поскольку характер заболевания может пагубно отразиться на здоровье и социальной защищенности граждан, то есть превращается в общенациональную проблему. По статистике всего лишь третья часть осужденных после освобождения встают на диспансерный учет, остальные являются источником распространения инфекционных заболеваний, не проявляя должного беспокойства о своем здоровье и не обращаясь за помощью к врачу.

Представляется, что на процесс предупреждения и ограничения таких заболеваний, как туберкулез и ВИЧ, может существенно повлиять решение вопроса о нормативно-правовом регулировании правоотношений, складывающихся после освобождения больных осужденных, в связи с чем предлагается закрепить на уровне уголовного, уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального законов обязанность администрации исправительного учреждения в суде решать вопрос о возможности применения принудительного лечения в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, когда обязательное лечение не завершено либо его продление вызвано тяжестью данного заболевания.

Следует отметить, что хотя работа по устранению нарушений прав человека приобрела последовательный характер, однако этот процесс идет не так быстро, как хотелось бы.

В целом положительно оценивая направленность государства на смягчение картельной политики в пенитенциарной сфере, представляется целесообразным обозначить проблему, обусловленную отсутствием широкомасштабной работы по ре-

социализации осужденных и предупреждению совершения ими новых преступлений.

Это проблема неконтролируемой постпенитенциарной миграции, существенно обострившаяся в настоящее время. По оценочным данным, из мест лишения свободы ежегодно освобождаются около 300 тысяч человек, одна треть из которых утратила социальные связи, и потому многие сосредотачиваются в крупных индустриальных центрах, расположенных вблизи исправительных учреждений, которые традиционно создавались для освоения территориальных и природных ресурсов региона.⁴

Высокая концентрация спецконтингента, нахождение его в сложных условиях постпенитенциарной адаптации приводит к определенным криминогенным последствиям, так как значительная часть этих лиц вновь становятся участниками преступлений. Мы далеки от мысли устанавливать прямую зависимость между количеством лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и уровнем рецидивной преступности, но взаимосвязь здесь, конечно, существует, и ее необходимо учитывать при трансформации действующего законодательства.

Анализ данных свидетельствует о том, что в Восточно-Сибирском регионе 20,2% лиц, освободившихся из исправительных учреждений, не имели мотивации на ведение законопослушного образа жизни.⁵

Криминологические исследования убедительно свидетельствуют, что одной из наиболее характерных черт личности преступника является некоторая социально-психологическая дистанция от общества, отчуждение от его ценностей, закрепленных в моральных и правовых нормах. Это осуждение углубляется отсутствием предпосылок для успешной адаптации, нерешением проблем обеспеченности и жильем, оказания помощи в трудоустройстве, что определяет специфику реагирования на конкретные жизненные ситуации, нивелирует воспитательные усилия администрации пенитенциарных учреждений, формирует мотивацию преступного поведения.

Постпенитенциарные мигранты, как правило, концентрируются у той категории населения, которая не входит в систему позитивной и нормативной социальной власти и является склонной к девиантному и преступному поведению. В данных социальных группах преобладают лица, способные к воспро-

изводству и формированию социально негативных связей между людьми (например, склонных к употреблению наркотиков, алкоголизму, бродяжничеству и т.п.). В процессе своей жизнедеятельности они воспроизводят детерминанты преступности, в большей части корыстно-насильственной, так как нуждаются в материальном обеспечении социально отклоняющегося поведения, зачастую перерастающего в преступное.

Таким образом, за счет негативного влияния постпенитенциарных мигрантов на социально дезадаптированные группы происходит консолидация преступной среды, повышается криминогенная активность населения, растет корыстно-насильственная преступность.

Неконтролируемая постпенитенциарная миграция увеличивает социальное неблагополучие во взрослой среде, а также ухудшает криминогенную ситуацию и среди подростков. Лица, отбывшие лишение свободы, возвращаясь в общество, распространяют и пропагандируют криминальные традиции и обычаи среди молодежи, что способствует повышению криминогенного потенциала общества. В результате криминализации социума в этот процесс активно вовлекаются несовершеннолетние, для которых девиантное и преступное поведение в материальной и духовной жизни взрослых становится нормой. Стереотипы асоциального поведения обуславливают взаимосвязь преступности старших возрастных групп и преступности несовершеннолетних. Эта взаимосвязь двусторонняя и проявляется в том, что несовершеннолетние, повторяя поведенческие стереотипы старших, совершают общественно опасные деяния, а взрослая преступность пополняется за счет притока несовершеннолетних, перешедших в старшую возрастную группу. Это придает преступности взрослых и несовершеннолетних характер тесной и скоординированной деятельности, существенно расширяя ее сферы и возможности.

Резюмируя изложенное можно утверждать, что неконтролируемая постпенитенциарная миграция является одной из причин криминализации подростковой среды.

Современное состояние преступности характеризуется тем, что расширяется сфера постпенитенциарной преступной деятельности, о чем свидетельствует показатель рецидива. Возвращение в асоциальную среду, возобновление прежних преступных связей, установление новых контактов с лицами

девиантного преступного поведения во многом способствуют развитию криминального профессионализма. Как известно, криминальный профессионализм представляет собой деятельность, обусловленную контактами с антиобщественной средой, направленную на передачу необходимых познаний и практических навыков, способствующих специализации тех или иных преступлений, с целью получения противоправного основного либо дополнительного источника существования. Не вдаваясь в подробный анализ понятия криминального профессионализма, отметим, что постпенитенциарные мигранты в процессе вхождения в социальную среду имплантируют в нее негативные социальные свойства криминогенного профессионализма, что способствует совершению новых преступлений, перерастанию рецидивной преступности в профессиональную.

Подводя и итог сказанному, можно сделать вывод о том, что неконтролируемая постпенитенциарная миграция характеризуется следующими негативными тенденциями:

- консолидация **криминальной** среды в целом;
- повышение криминальной активности населения, преступлений корыстно-насильственной направленности;
- криминализация подростковой среды;
- перерастание рецидивной преступности в профессиональную.

Рассмотрение некоторых аспектов постпенитенциарной миграции свидетельствует о необходимости разработки законодательных мер, учитывающих все многообразие данной проблемы.

Принятие закона «О социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы» позволило бы полно и подробно регламентировать вопросы деятельности государственных органов и общественных организаций по социализации рассматриваемой категории лиц и явилось бы решением данной проблемы. В этом законодательном акте необходим специальный раздел «О превентивном пост пенитенциарном надзоре», создающий правовые основы надежной профилактики неконтролируемой миграции лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и связанной с ней преступностью.

Вероятно, не все суждения и предложения, высказанные в настоящей статье, будут безоговорочно приняты. Однако они имеют право на существование и заслуживают рассмотрения,

так как базируются на результатах изучения практики, действующего законодательства и учитывают как достижения, так и имеющиеся еще в них недостатки.

¹ Материалы расширенного заседания коллегии Министерства юстиции России // Преступление и наказание. – 2003. – №4. – С.7-8.

² Ялунин В.У. Соблюдение прав человека – приоритетная задача уголовно-исполнительной системы // Преступление и наказание. – 2003. – №5. С.2-6.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Лукин Н.Н., Ким И.А. Понятие социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы // Уголовное право и современность: Межвузовский сборник научных трудов. Вып.4. – Красноярск, 2000. – С.166-174.

ИСПЫТАНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИЕЙ

Круглянина О.Н., к.с.н.

Сибирский юридический институт
МВД России

В процессе социализации человек перемещается по горизонтали и по вертикали (переезжает из одного места жительства в другое, меняет место работы, должность, семью и т.д.). Иногда мотивом к переменам служат обстоятельства жизни, иногда – естественное желание человека изменить свое социальное положение, повысить социальный статус. Одни ничего не пытаются изменить в своей жизни, другие же выбирают путь движения, активно ищут возможности реализовать свой творческий, физический потенциал. В новой социальной реальности личность так или иначе проходит этапы познания, адаптации и интеграции. Каждый раз перемены требуют от человека определенных усилий, концентрации физических и духовных сил.

Российские ученые доктор философских и экономических наук А.И.Субетто и доктор социологических наук, кандидат философских наук С.И.Григорьев подчеркивают неразрывную связь естественной и социальной основ бытия человека и общества как на уровне их саморазвития, так и в системе взаимодействия со средой обитания. Они отмечают тот факт, что

понятие «жизненные силы человека» имеет две стороны – внешнюю и внутреннюю. Внешняя сторона отражает проявление жизненных сил человека в разных формах социальной активности, деятельности. Внутренняя сторона показывает тот совокупный собственный энергетический потенциал, закономерно накапливающийся внутри организма, который затем используется в разных видах внешней активности субъекта социальных отношений.

Преобразование общего энергетического потенциала жизненных сил человека в действенную форму осуществляется в процессе разнообразных волевых усилий и действий. На субъективном уровне это проявляется как возникновение цели, целевой установки к действию. Когда одна из целей реализуется, она может быть заменена другой и новым видом деятельности (например, смена профиля работы). Если же по одному из направлений человек терпит неудачу (например, развод в семье или увольнение с работы), он не теряет веры в жизнь, поскольку у него существуют другие важные цели и жизненные интересы, которые помогают пережить сложную ситуацию и сформировать новые жизнеутверждающие цели. Субетто и Григорьев считают, что именно так развивается оптимизм как жизненная установка личности, социальной группы, социального слоя, общества в целом.

Понимание социального и психологического здоровья личности с позиций развития, сохранения, коррекции и реабилитации ее жизненных сил, дает возможность измерять различные их компоненты на основе специальных показателей и оценивать их как количественно, так и качественно. С этих позиций в качестве основных параметров, **составляющих** жизненных сил выступают следующие:

– *естественные основы индивидуальной жизни* (состояние здоровья, сформированность индивидуальных умений и навыков поддержания жизни и т.д.);

– *естественные основы социальной жизни* (материально-вещественная среда социальной жизни, экологическая обстановка, хозяйственно-производственная жизнь людей в определенных социально-территориальных условиях);

– *социальные основы индивидуальной жизни* (система учреждений социальной поддержки индивидуальной активности человека, совокупность правовых актов, регламентирующих

суверенность, самоценность и гарантии полноценного гражданского развития, социальной жизнедеятельности человека во всех сферах общества);

– *общественные основы социальной жизни* (развитость традиций социокультурной, общественно-политической, трудовой и семейно-бытовой жизни, система организаций, учреждений и ведомств, обеспечивающих поддержание и развитие социальной жизни человека, совокупность идей, социально-психологических состояний, ценностей, идеалов, норм).

Отсутствие хотя бы одной из составляющих жизненных сил создает для человека сложную жизненную ситуацию, а если разрушены две и более составляющих, то можно говорить уже об экстремальной ситуации.

Инстинкт самосохранения в своем непосредственном действии обеспечивает выживание биологического организма, когда человек чувствует или видит определенную опасность. Современный человек одновременно живет и в природной, и в социальной среде, и когда он чувствует или видит опасность для себя со стороны социальной среды, опасность социального свойства (угрозу статусу, власти, авторитету), то перед ним стоит задача не биологического, а социального выживания. В экстремальных ситуациях как социальной, так и биологической угрозы инстинктивный механизм может проявить себя с наибольшей полнотой: позитивные социальные формы реакции (сочувствие, взаимопомощь, милосердие, деятельность на благо общества) могут деформироваться под влиянием инстинкта самосохранения, проявиться негативной реакцией (эгоизм, индивидуализм, агрессия), вылиться в асоциальное поведение, а иногда и в потерю жизненных целей.

Данные рассуждения в контексте вынужденной миграции людей приобретают особый смысл. Вынужденная миграция создает для человека сложную, а порой и экстремальную жизненную ситуацию.

Причинами вынужденной миграции могут быть войны, революции, общественные и экономические кризисы, стихийные бедствия, эпидемии. История знает случаи массового переселения народов.

Экономические и политические преобразования, произошедшие в нашей стране на рубеже веков, вызвали социальную аномию, следствием которой стали факты легальной безрабо-

тицы, неоправданные миграционные процессы. В России в конце 80-х – в 90-х годах сложилась уникальная ситуация, когда в рамках бывшего СССР внутренняя миграция однооментно превратилась во внешнюю.

Что же мы видим в «миграционном зеркале» территории, недавно еще именуемой Советским Союзом, с населением в почти 300 млн. человек, насчитывающим 130 этнических групп, где каждый пятый из его граждан проживал вне своего национального региона?

1. Своеобразным центром притяжения мигрантов среди бывших союзных республик стала Россия. Из региона, долгое время «отдававшего» людей, она превратилась в их «собирателя», что, несомненно, стало возможным благодаря особой позиции России по этому вопросу. Отсюда так называемые *прозрачные* границы с большинством из бывших союзных республик.

2. Резкое обострение межнациональных отношений, обусловленное политическим экстремизмом, как между бывшими республиками, так и внутри них. И как результат – потоки вынужденных беженцев и переселенцев, устремившихся главным образом в Россию (на начало 1997 года их число составило, по официальным данным Федеральной миграционной службы РФ, более 1,1 млн. человек). 65% среди этих мигрантов составили русские, в 1995 году число въехавших в Россию армян (49,7 тыс. чел.) в 10 раз превысило число армян, выехавших из России, а у азербайджанцев такое превышение составило более 5 раз.

3. Быстрый рост числа экологических беженцев. По мнению специалистов, в России сейчас не менее 13 регионов с критической экологической ситуацией (в их числе Норильск, Магнитогорск, Урал, Алтайский край, Тюмень, Сахалин и др.)

4. Экономический кризис спровоцировал приток трудовых мигрантов (в 1996 году из 300 тыс. иностранных граждан, легально работавших в России, более 50% составили рабочие и специалисты из стран ближнего зарубежья (основными поставщиками рабочей силы сегодня остаются Украина, Белоруссия, Молдавия). Наряду с ростом легальной трудовой иммиграции, в том числе из стран дальнего зарубежья (Турции, Китая, бывшей Югославии, Германии, США и др. – всего из более 109 стран), в последние годы еще большие масштабы

приняла нелегальная иммиграция, сопровождающаяся целым рядом противоправных действий.¹

Нельзя не затронуть и общеизвестный факт незаконного использования рабочей силы. Отбирая паспорта у рассчитывающих на работу людей, предполагаемый работодатель превращает их, по сути дела, в рабов. Годами люди не могут вырваться из этой кабалы.

Подобная ситуация становится испытанием для личности, тестом на прочность нравственных устоев, позитивных социальных черт, приобретенных в процессе социализации. Часто в борьбе за выживание биологическое начало доминирует, становится основой поведения человека.

Длительное бродяжничество в поисках работы и жилья ведет к деградации личности. Сколько потерявших человеческий облик существ ежедневно встречаются на вокзалах, на улицах! В то же время их образ жизни – реклама того, что можно жить и не работая. Бродяги и попрошайки подают дурной пример потенциальным бомжам и нищим, людям слабым и отчаявшимся. Происходит расширенное воспроизводство социально деградированных слоев населения, рождаются неполноценные дети, которые, как правило, ведут такой же образ жизни, как и их родители. Лица безнадзорного поведения являются носителями многих инфекционных заболеваний, обостряется криминогенная ситуация в стране.

Для многих мигрантов вынужденная миграция является нисходящей вертикальной мобильностью, социальным спуском. Понижение социального статуса – большое психологическое испытание: страдает самолюбие, чувство унижения способствует потере веры в себя, в ценность своей жизни, порождает ненависть к правительству, к людям, к своей стране.

Многие беженцы, однако, находят в себе жизненный потенциал, чтобы найти верное решение, духовную силу, чтобы устоять, с честью выйти из испытания, а порой и открыть в себе новые черты, способности адаптации к новым социальным условиям. Стимулом этого становятся для одних религиозные каноны, для других – семья, поддержка родственников, для третьих – обретение новой профессии.

Большую часть вынужденных мигрантов составляют беженцы из районов вооруженных столкновений, потоки недобровольных репатриантов, вытесняемых этническими конфлик-

тами в новых государствах. Расселяются беженцы по всей территории России, вплоть до Крайнего Севера и Дальнего Востока, частично возмещая миграционный отток населения из этих регионов. Такая территориальная всеохватность говорит о тяжелом положении беженцев, готовых поселиться даже там, откуда уезжает местное население. Но все же основная часть беженцев поселилась в юго-западной части России. Большая часть беженцев обосновалась в городах (60%). Практически недоступны для них Москва и Санкт-Петербург. Ограничивают прием мигрантов многие из областных центров.

Закон о беженцах, принятый в 1997 г., ввел достаточно жесткие условия и процедуры предоставления статуса беженца или вынужденного переселенца: без определенного статуса, без пособия, получение которого увязано с получением российского гражданства и регистрацией на определенном месте жительства. Нельзя назвать либеральным и новый закон о гражданстве РФ, принятый в 2002 году, поправки к которому, внесенные в октябре 2003 г., также не эффективны.

Первоочередной задачей правительства должны стать правовое обеспечение, социальная защита вынужденных мигрантов. В частном же порядке от людей, которые сталкиваются с соотечественниками, попавшими в бедственное положение, хотелось бы ожидать человеческого сочувствия и поддержки.

¹ Ионцев В.А. Международная миграция населения: Россия и современный мир // Социологические исследования. – 1998. – №6.

НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ В ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

Пеньковский А.Н.

Управление по делам миграции
УВД Омской области

Омская область граничит на юге и юго-западе Казахской и Павлодарскими областями Республики Казахстан. Протяженность границы с Казахстаном составляет 1019 км (сухопутный участок – 1011,5 км). На территории области располо-

жены 9 приграничных районов, 48 населенных пунктов. Население приграничных районов составляет 280,5 тыс. человек, Омскую область на границе пересекают 2 железнодорожные магистрали и 20 автотрасс республиканского и областного значения. Кроме того, через границу проходят более 100 грунтовых и 200 проселочных дорог. Участок государственной границы в инженерном отношении не оборудован, прохождение границы на местности не обозначено. Согласно нотам МИД РФ и РК №185 от 05.05.2001 г. и №15-01-26-280/2412 от 29.08.2003 г. на территории Омской области определены 10 пунктов пропуска через российско-казахстанскую границу, из них 6 автомобильных: Исилькуль (Исилькульский район), Никополь (Полтавский район), Одесское (Одесский район), Невольное (Русско-Полянский район), Караман (Новозаршавский район), Ольховка (Черлакский район), Омск – аэропорт, Исилькуль – железнодорожный (Исилькульский район), Иртышское – железнодорожный (Нововаршавский район), Черлак – речной.

Управлением внутренних дел Омской области налажено взаимодействие с органами внутренних дел Республики Казахстан в вопросах борьбы с преступностью на приграничных территориях, противодействия контрабанде и незаконной миграции.

В рамках Соглашения между МВД России и Казахстана, подписанного в 1998 году, организовано проведение рабочих встреч начальников ОВД сопредельных районов по взаимному обмену информацией и разработке совместных планов мероприятий.

19 декабря 1999 года между УВД Омской и Павлодарской областей подписан Протокол о взаимодействии в сфере обмена информацией. 11 августа 2000 года подписан аналогичный Протокол с УВД Северо-Казахстанской области.

15 июля 2002 года в г. Усть-Каменогорске разработан и согласован с УВД Павлодарской и Северо-Казахстанской областей Республики Казахстан План совместных мероприятий по борьбе с преступностью в приграничных районах Омской области Российской Федерации и Республики Казахстан.

20 ноября 2002 года в г. Павлодаре состоялась совместная рабочая встреча по приграничному сотрудничеству УВД Павлодарской области Республики Казахстан, УВД Омской

области, ГУВД Новосибирской области Российской Федерации. На совещании рассмотрены вопросы организации взаимодействия при выявлении и раскрытии преступлений, связанных с контрабандой товаров народного потребления, наркотических средств, краж и угонов автотранспорта.

30 мая 2003 года в г.Омске состоялось совещание по приграничному сотрудничеству УВД Омской области и УВД Павлодарской области Республики Казахстан. На совещании рассмотрен вопрос о ходе реализации положений Протокола совещания по приграничному сотрудничеству органов внутренних дел Российской Федерации и республики Казахстан от 15 июля 2002 года и Протокола совместной международной рабочей встречи-совещания по приграничному сотрудничеству УВД Павлодарской области Республики Казахстан, УВД Омской области, ГУВД Новосибирской области Российской Федерации от 20 ноября 2002 года.

Планом основных мероприятий УВД Омской области на 2004 год в разделе «Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью» предусмотрены мероприятия по обеспечению взаимодействия с органами внутренних дел приграничных районов Республики Казахстан в вопросах предупреждения и раскрытия преступлений, обмена оперативной информацией, борьбы с незаконной миграцией.

Совместно с таможенной и подразделениями пограничной службы систематически проводятся поисково-заградительные мероприятия по перекрытию каналов контрабандного ввоза-вывоза горюче-смазочных материалов, техники, продовольствия, выявления фактов незаконного оборота оружия и наркотических средств, незаконной миграции.

Наибольшую опасность для области представляет контрабандный ввоз наркотиков из государств Центральной Азии транзитом через Казахстан. Органами внутренних дел Омской области проводится работа по пресечению незаконного поступления на территорию РФ наркотических средств. В этих целях регулярно проводятся целевые оперативно-профилактические мероприятия «Канал», «Мак», «Граница», «Граница-заслон» и др.

Остро стоят проблемы, связанные с кражами на территории области автомобилей, которые перегоняются в страны ближнего зарубежья.

Вместе с тем географическое расположение Омской области и отсутствие технически укрепленной границы, постов иммиграционного контроля способствует контрабанде и незаконной миграции.

Слабая нормативная правовая база пограничного сотрудничества, безвизовый въезд иностранных граждан стран СНГ затрудняет установление соответствия заявленных иностранцами целей действительным.

Противодействие нелегальной миграции и предупреждение ее негативных последствий требует всестороннего и глубокого исследования этого явления, подкрепленного основательной информацией о его важнейших характеристиках и динамике. Однако, несмотря на рост масштабов нелегальной миграции и усиление обеспокоенности за ее последствия, всесторонней информации, необходимой для принятия решений органами государственной власти и управления, по-прежнему недостаточно. Информация о нелегальной миграции становится еще более ненадежной и неопределенной, когда речь идет об отдельных регионах (в особенности приграничных территориях, каковой является Омская область), составе незаконных мигрантов и характеристиках их занятости.

Определение нелегальной миграции

Государственное регулирование внешней миграции требует разграничения различных категорий мигрантов, прежде всего, по критерию гражданства. Если за основу взять общепризнанное понятие гражданства, то нелегальных (незаконных) мигрантов можно определить как иностранных граждан, которые не выполняют условий, требований и формальностей, связанных с их пересечением государственной границы, пребыванием, транзитным проездом и трудовой деятельностью на территории Российской Федерации.

Нелегальная (незаконная) занятость иностранных граждан может рассматриваться как их трудовая деятельность, юридически не оформленная в соответствии с действующими в Российской Федерации правилами использования труда иностранных работников. Основными формами нелегальной занятости являются:

1) работа по найму без оформления надлежащих разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности;

2) трудовая деятельность, осуществляемая не в соответствии с полученным разрешением и подтверждением или по просроченным и поддельным (фиктивным) разрешениям (подтверждениям);

3) занятие запрещенными законом (криминальными) видами деятельности (организация проституции, торговля оружием и людьми, распространение наркотиков, порнографии и т.п.).

Формирование нелегальной миграции происходит на трех этапах: въезд мигрантов в страну, пребывание на ее территории и занятости.

Социально-экономические характеристики нелегальной миграции

В области наблюдается устойчивая тенденция роста числа прибывающих иностранных граждан.

В 2004 году въехали в Омскую область 341 тыс. иностранных граждан, зарегистрированы в паспортно-визовой службе 38,4 тыс. иностранцев, что на 39,1% выше показателя аналогичного периода прошлого года.

Наибольшее количество мигрантов зарегистрировано в областном центре – 17251. В сельских районах области – 11321.

В текущем году увеличилось до 198 число преступлений, совершенных иностранцами на территории области, наибольшее количество преступлений совершено гражданами Казахстана (46). За этот же период времени жертвами преступных посягательств стали 33 иностранца.

С увеличением количества въезжающих иностранцев возросло и количество иностранных граждан, нелегально проживающих в области. За 8 месяцев 2004 года выявлены 6285 нарушений миграционного законодательства, что на 34,2% больше, чем в 2003 году.

Анализ миграционной ситуации показывает, что в последнее время большую остроту приобрела проблема трудовой миграции в Омской области.

За последние пять лет число работодателей, использующих иностранную рабочую силу, значительно возросло. Если в 1999 году только 41 работодатель привлекали к трудовой деятельности 408 иностранцев, то по состоянию на 1.09.2004 года

уже зарегистрированы 117 организаций, привлекающих иностранных граждан к труду. Количество привлеченных на работу иностранцев увеличилось до 1086 человек.

Наибольшее количество иностранной рабочей силы используется организациями и предприятиями в областном центре – 1130 человек.

Изменились перечни стран, из которых прибыли иностранные граждане, отраслей, в которых они заняты. Если в 1999 году, иностранные граждане привлекались на работу из четырех стран дальнего зарубежья, то на начало 2004 года их количество возросло в два раза.

Среди стран – экспортеров иностранной рабочей силы преобладают Китай (65%), Корея (21%), Вьетнам (14%).

Основными сферами применения иностранной рабочей силы в Омской области в 2004 году являются сельское хозяйство – 808 чел., строительство – 220 чел., торговля и общественное питание – 264 чел. В строительстве в основном используется труд граждан Северной Кореи, в сельском хозяйстве – Китайской Народной Республики, в торговле – граждан Вьетнама и Китая.

Таблица 1

**АНАЛИЗ
ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ
НА ТЕРРИТОРИИ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
СТРАНА						
КНР	214	249	512	574	742	949
КОРЕЯ	–	–		100	238	129
ТУРЦИЯ	87	13	19	47	39	54
ВЬЕТНАМ	70	100	249	210	225	79
Республики СНГ	–	3	18	11	81	328
ОТРАСЛЬ						
– Торговля, общественное питание	82 174	122 201	166 512	288 550	437 616	264 808
– Земледелие	87	–	10	160	452	220
– Строительство	65	55	137	62	114	247
– Другие сферы						
КОЛИЧЕСТВО ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН	408	378	825	1060	1649	1539

Главным документом для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы является заключение службы занятости.

При рассмотрении заявлений работодателей служба занятости не всегда учитывает приоритет права российских граждан на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации (торговля и строительство).

Несмотря на то, что в настоящее время имеются некоторые позитивные предпосылки выработки механизмов комплексного регулирования миграционных потоков и определены меры контроля за условиями проживания и хозяйственной деятельности иностранных граждан, прибывающих для трудовой деятельности, особую озабоченность вызывает трудовая миграция.

Работодатели, привлекая к трудовой деятельности иностранных граждан, не всегда создают условия для их труда и нормального проживания. В результате проводимых УВД Омской области проверок в 2003 году 25 руководителей, использующих иностранную рабочую силу, привлечены к административной ответственности, за 8 мес. 2004 г. – уже 80.

Отсутствие должного контроля со стороны работодателей за режимом пребывания и соблюдением Правил привлечения и использования иностранной рабочей силы привело к принятию крайних мер – выдворению иностранцев с территории Российской Федерации. В 2003 году органами внутренних дел выдворены за нарушение миграционного законодательства за пределы области 326, а за 8 мес. в 2004 году – 105 иностранных граждан. Проконтролирован выезд 182 граждан КНР и 110 граждан КНДР, чьи визы закончились, но иностранные граждане оставались на территории Омской области.

Приграничное положение Омской области, ее положительный экономический потенциал влекут за собой поток иностранных граждан как на постоянное место жительства, так и на временное пребывание для осуществления трудовой деятельности, в связи с чем остро стоит проблема осуществления контроля за въездом иностранных граждан ближнего зарубежья для осуществления нелегальной трудовой деятельности на территории области.

Причины роста нелегальной миграции в регионе

При организации мер противодействия нелегальной (незаконной) иммиграции прежде всего необходимо знать каналы, по которым могут прибывать на территорию области нелегальные (незаконные) мигранты.

Одним из основных каналов проникновения на территорию Омской области является участок границы с Казахстаном протяженностью 1019 км. Девять районов Омской области с населением более 300 тысяч человек являются приграничными. Федеральная пограничная служба пока номинально обеспечивает защиту этого участка. В настоящее время еще не полностью проведена делимитация российско-казахстанской границы, не решены спорные вопросы, не созданы пограничные сооружения, не обеспечена физическая охрана. Система пограничных дозоров лишь периодически позволяет задерживать нелегальных иммигрантов, в основном граждан ближнего зарубежья. Ситуация осложнена еще и тем, что на территории области отсутствуют пункты иммиграционного контроля.

Важным фактором в борьбе с нелегальной иммиграцией могло бы стать создание иммиграционной инспекции с правами контроля и проверки иностранцев на всей территории России, особенно в городах с большим скоплением иностранцев.

Действенным инструментом в борьбе с нелегально находящимися на территории России иностранцами должен стать институт участковых уполномоченных милиции. При нормальном его функционировании не должно возникать проблем с выявлением иностранцев, проживающих без регистрации на обслуживаемой территории.

Причиной нелегальной иммиграции на территории России в целом и Омской области в частности является более высокий жизненный уровень, чем в странах исхода, а также возможность найти работу.

Рассматривая проблему нелегальной миграции в регионе нельзя недооценивать роль работодателей, использующих труд незаконных мигрантов. Практика показывает, что основными мотивами использования ими иностранной рабочей силы являются:

- 1) стремление работодателей снизить издержки производства за счет более низкой заработной платы и ухода от налогов;

2) согласие нелегалов работать сверхурочно, без социальных страховок;

3) необходимость заполнения рабочих мест, непривлекательных для местного населения, опасных для жизни или вредных для здоровья.

Последствия нелегальной миграции и теневой занятости иностранных граждан

Нелегальная миграция оказывает противоречивое влияние на сферу занятости населения. С одной стороны, восполняя нехватку рабочей силы, особенно на непривлекательных рабочих местах, незаконная трудовая миграция обеспечивает большую сбалансированность на рынке труда, является важным фактором поддержания и расширения производства.

С другой стороны, все большее число мигрантов из-за рубежа заняты в так называемом теневом секторе экономики и теневой сфере. Растут потери бюджета из-за недополучения платы за использование иностранной рабочей силы, уклонения от уплаты налогов и отчислений в социальные фонды.

Многие нелегалы оказываются вовлеченными в незаконный бизнес, а также в контрабандную переправку рабочей силы в экономически развитые регионы. Осуществляя противоправную коммерческую деятельность, занимаясь контрабандным ввозом в страну товара, тем самым способствуют осложнению криминогенной обстановки.

Что необходимо сделать для ослабления потоков нелегальных мигрантов?

В силу вышесказанного представляется необходимым принятие комплекса мер по ограничению незаконной миграции и теневой активности иностранной рабочей силы. Однако рассчитывать на позитивные перемены в данной сфере можно лишь при условии устранения причин, вызывающих это явление, поэтому речь может идти только о целостной системе мер в области предупреждения и сокращения незаконной миграции.

В регулировании незаконной иммиграции и занятости необходим комплекс мер, состоящий из четырех основных частей:

– разработка федерального законодательства, направленного на противодействие нелегальной миграции и теневой занятости иностранных граждан, принятие федеральных законов

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об иммиграции в Российскую Федерацию»;

– осуществление мер по предотвращению нелегального въезда (демаркация и установление всей линии границы, организация эффективного иммиграционного контроля на границах);

– принятие эффективных экономических санкций за нарушение установленных правил пребывания и занятости иностранных граждан на территории Российской Федерации, разработка механизмов депортации нелегалов;

– разработка программ легализации мигрантов.

В целях регулирования незаконной миграции необходимо изучение и использование зарубежного опыта борьбы в этой области, в том числе новых для России методов, таких, например, как заключение договоров об экстрадиции с основными странами, «поставляющими» нелегальных мигрантов.

От принятия своевременных решений в борьбе с нелегальной миграцией и теневой занятостью иностранных граждан во многом зависит позитивное влияние иммиграционных потоков на развитие экономики, демографическую ситуацию и обеспечение безопасности страны. Основными задачами в связи с этим являются не только усиление мер по пресечению незаконной миграции, но и создание условий для расширения легальной трудовой миграции.

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННОЕ ПРЕБЫВАНИЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Калугин А.Г., к.ю.н.

Сибирский юридический институт
МВД России

Внешняя миграция на современном этапе развития цивилизации в той или иной мере присуща практически всем государствам и вместе с тем является одной из актуальнейших проблем социально-экономического и политического плана, в том числе и для России.

Иммиграционная обстановка на территории Российской Федерации в настоящее время специалистами миграционной службы МВД России оценивается как достаточно сложная, прежде всего в силу наличия большого числа незаконных мигрантов, количество которых оценивается на сегодняшний день примерно в 5 миллионов человек (в силу объективных причин точной численности таких лиц не знает никто, в различных экспертных оценках эта цифра варьируется от 1,5 до 15 миллионов человек). По оценкам некоторых экспертов, к 2010 году в России будут незаконно находиться до 19 миллионов человек.¹

В Красноярском крае в середине 2003 г., по данным УДМ ГУВД Красноярского края, количество незаконных мигрантов оценивалось приблизительно в 40 тысяч человек, причем многократное увеличение их потока традиционно приходится на весенне-летний период. Основную часть незаконных мигрантов в регионе составляют выходцы из стран Средней Азии, Казахстана, Китая, прибывающие в край преимущественно с целью осуществления незаконной трудовой деятельности.

Характерной чертой незаконной миграции в России можно считать ее экономический характер. При этом часть мигрантов (из стран с наиболее низким уровнем жизни и большим дефицитом рабочих мест) в массовом порядке привлекаются к выполнению работ (в строительстве, сельском хозяйстве), которые среди российского населения считаются либо тяжелыми, неквалифицированными либо наоборот, требующими определенной квалификации и достаточно хорошо оплачиваемыми, однако и в том, и в другом случае эти работы мигрантами выполняются за гораздо меньшую плату и с большим качеством, чем работниками-россиянами. В этой категории незаконных мигрантов – в силу своего нелегального положения абсолютно бесправных и социально не защищенных – заинтересованы российские работодатели. По оценкам МВД России, не более 10% иностранных работников в России привлечены к труду с официального разрешения миграционной службы².

Другая часть незаконных мигрантов экономически более самостоятельна и занимается мелкооптовой и розничной торговлей на продовольственных и вещевых рынках, оказанием услуг в сфере общественного питания, ремонтных работ и т.п. Эта часть иммигрантов чаще всего попадает под контроль ме-

стных организованных преступных группировок либо создает собственные криминальные структуры по этническому принципу.

Нелегальная миграция достаточно серьезно влияет как на социально-экономическую ситуацию, так и на состояние преступности: если в 1993 г. в России иностранцами были совершены 11490 преступлений, то в 2002 г. – уже 35712.³

Противодействие незаконным миграционным потокам, движущимся в Россию из стран дальнего и ближнего зарубежья, мерами миграционного и пограничного контроля весьма затруднено целым рядом факторов: необорудованностью Государственной границы со странами СНГ на наиболее протяженных участках (с Казахстаном, Украиной, Белоруссией), наличием безвизового режима въезда и выезда между государствами – участниками СНГ.

Вместе с тем существенные пробелы существуют и в законодательном регулировании ответственности за незаконное пребывание на территории Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит несколько норм, связанных с нарушениями режима пребывания в Российской Федерации: ст.ст.18.8 (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации), 18.9 (нарушение принимающими лицами – гражданином России или должностным лицом принимающей организации – правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации), 18.10 (нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы), 18.11 (нарушение иммиграционных правил), 18.12 (нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания), 18.14 (незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации).

В УК Российской Федерации с нарушениями порядка въезда на территорию Российской Федерации и выезда за ее пределы непосредственно связаны лишь два состава преступлений: ст.322 (незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации) и ст.127-1 (торговля людьми, в том числе и с незаконным перемещением потерпевших через Государственную границу Российской Федерации).

К уголовной ответственности по ст.322 УК Российской Федерации может быть привлечено любое физическое лицо вне зависимости от гражданства за въезд на территорию России или выезд с нее без соответствующих действительных документов, а также за организацию подобных действий или пособничество в них (ст.33 УК Российской Федерации). Вместе с тем приходится констатировать, что абсолютное большинство незаконных мигрантов, выявленных на территории Российской Федерации, привлечь к уголовной ответственности за незаконное пересечение Государственной границы России не представляется возможным прежде всего потому, что они прибывают в Россию легально (на учебу, по туристической или гостевой визе либо через государства, входящие в состав СНГ, в безвизовом порядке; впоследствии же они лишь незаконно остаются в России, при этом нередко также незаконно осуществляют трудовую или предпринимательскую деятельность).

Эти лица привлекаются лишь к административной ответственности по ст.18.8 или 18.11 КоАП РФ. Как показывает практика, эти меры на сегодняшний день не приносят желаемого эффекта. Даже в случае принятия судом решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации нарушители либо уклоняются от исполнения наложенного административного наказания (это не представляет особой сложности при отсутствии отлаженного механизма депортации и финансирования миграционной службы и органов внутренних дел на эти цели) и продолжают оставаться в пределах российской территории, либо вновь проникают в Российскую Федерацию, используя безвизовый режим въезда на границах со странами – участницами СНГ.

Представляется, что с учетом сложившейся ситуации неплохим сдерживающим (предупредительным) фактором могло бы стать введение уголовной ответственности за повторное (после административного выдворения) совершение нарушений, содержащих признаки составов, предусмотренных ст.ст.18.8 и 18.11 КоАП РФ. Предлагается ввести в УК Российской Федерации статью 322-1 «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации» в следующей редакции:

«Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации либо нарушение иммиграционных правил, совершенное в течение

5 лет после административного выдворения за пределы Российской Федерации, – наказывается арестом на срок от трех до шести месяцев или лишением свободы на срок до двух лет».

Диспозицию самой статьи 18.8 КоАП РФ целесообразно дополнить: после слов «выбора места жительства» добавить «в незаконном осуществлении трудовой или предпринимательской деятельности». Такое расширение круга действий, образующих объективную сторону данного состава административного правонарушения, необходимо, так как многие легальные мигранты с нарушением порядка, установленного Федеральным законом от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», нанимаются на работу либо занимаются торговлей на продовольственных и вещевых рынках, оказанием платных услуг и т.п.

Необходимо существенно усилить и ответственность работодателей, незаконно использующих в России более дешевую рабочую силу нелегальных мигрантов, поскольку максимально возможная сумма штрафа, предусмотренная ст.18.10 КоАП РФ, несравнимо меньше суммы затрат, необходимых для законного оформления трудовых отношений даже с одним иностранным работником, а ведь многие работодатели используют труд десятков и сотен нелегальных мигрантов, выплачивая мизерную зарплату и не заботясь об их минимальных социально-бытовых нуждах. Подвергаться административному наказанию в такой ситуации экономически несравнимо выгоднее.

Представляется, что в части 1 ст.18.10 КоАП РФ необходимо дифференцировать ответственность для различных субъектов: максимально возможный размер штрафа, налагаемого на юридических лиц, увеличить до 500 минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц – до 50 МРОТ, на физических лиц – до 25 МРОТ. В качестве альтернативы штрафу в санкции ч.1 ст.18.10 КоАП РФ целесообразно предусмотреть также дисквалификацию на срок от шести месяцев до трех лет для руководителей или членов совета директоров юридических лиц, а также частных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица.

Безусловно, усиление уголовной и административной ответственности не следует рассматривать в качестве главного или наиболее эффективного средства решения всех проблем, связанных с незаконной иммиграцией. Эти меры – лишь до-

полнение к основным мероприятиям, связанным с совершенствованием законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, организационным и материально-техническим обеспечением пограничного, таможенного и миграционного контроля.

¹ См., напр.: Соколов С.В., Ванян А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств – участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы. – Ростов-на-Дону, 2004. – С.23; Шушкевич И.Ч., Ефремова М.Ю. Работа полиции с населением: учет этнических особенностей граждан в деятельности полицейских ведомств (анализ опыта зарубежных стран): Монография. – Ростов-на-Дону, 2004. – С.7.

² Соколов С.В., Ванян А.Б. Указ. соч. – С.30.

³ См., напр.: Шушкевич И.Ч., Ефремова М.Ю. Указ. соч. – С.7; Гладких В.И. Влияние незаконной миграции на криминальную ситуацию в отдельных регионах России // Незаконная миграция и правоохранительная деятельность: Материалы «круглого стола». – Ростов-на-Дону, 2004. – С.94.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ ГРАЖДАН КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Жданов В.Л.

Уральский государственный университет (г.Екатеринбург)

Чирков Д.К., к.ю.н.

Сибирский юридический институт
МВД России

Проблема незаконного въезда и выезда иностранцев и граждан Российской Федерации приобретает острый характер. К субъектам незаконной миграции относятся эмигранты неконтролируемые, эмигранты нелегальные, иммигранты незаконные.

В условиях существования «прозрачных» границ с государствами – республиками бывшего Союза ССР, ослабления контроля за транзитными пассажирами возросло число иностранцев, въезжающих в страну с нарушением установленных

правил или пытающихся использовать ее территорию для въезда в третьи страны. Кроме лиц, ищущих убежища в России и за ее пределами, к этой категории относятся лица, прибывающие в страну для ведения нелегальной профессиональной деятельности, в том числе незаконного характера, включая торговлю оружием и наркотиками, переправку рабочей силы в зарубежные страны. Проблема неконтролируемого въезда иностранцев негативно влияет на состояние криминогенной обстановки в крупных административных и промышленных центрах, наносит ущерб безопасности страны, вызывает в ряде ее регионов осложнение социально-экономической обстановки, при этом приумножая социальные последствия преступности, которые рассматриваются на обобщенном уровне как следствие социального явления – преступности в целом, а не отдельных ее проявлений.

Таким образом, фактические последствия преступного поведения по общему своему объему намного превышают то, что уголовное право оценивает как последствия преступлений. Более того, они по степени тяжести в конечном счете нередко превосходят тот вред, за причинение которого предусматривается уголовная ответственность. К этому следует добавить, что общественная опасность последствий отдельных преступлений может существенно меняться, если рассматривать их на уровне преступности.

Складывающиеся сегодня отношения между Российской Федерацией и КНР имеют глубокие исторические корни. Политической особенностью формирования русско-китайских отношений было то, что граница устанавливалась в ходе дипломатических переговоров, а не военным путем. Добрососедские отношения между нашими государствами были нарушены в период советско-китайских разногласий в 60-70 годы XX века. Нормализация отношений началась с 1991 года. В 1999 году завершилась полная демаркация границы, только два участка из 22 остались несогласованными. До сих пор не определена государственная принадлежность острова Большой в районе Абагайтуя на реке Аргунь и острова Тарабаров на реке Амур.

Сегодня в регионе отношения с КНР реализуются, прежде всего, в форме приобретения в Манчжурии провинции Внутренняя Монголия частными лицами предметов потребления с

целью последующей реализации их на рынках Читы, а также продажи российскими предпринимателями за рубеж лома цветного и черного металлов, леса. Кроме того, в последние годы резко возросло число приезжающих на территорию области иностранных граждан с целью трудоустройства в качестве сельскохозяйственных рабочих и строителей.

Значительные потоки китайских мигрантов оказывают существенное влияние на криминогенную ситуацию в Хабаровском крае, Иркутской, Читинской областях, создают дополнительные трудности для оперативно-профилактической деятельности правоохранительных органов, становясь нередко не только потерпевшими, но и субъектами правонарушений и преступлений в Сибирском федеральном округе.

Необходимость изучения преступности приезжих граждан КНР обусловлена тем, что присутствие иностранцев оказывает существенное влияние на криминальную ситуацию в округе, что, в свою очередь, воздействует на качественные и количественные показатели преступности. В связи с этим возникает целый ряд новых экономических, социальных, политических проблем, затрагивающих международно-правовые аспекты: положение иностранцев на вышеуказанных территориях, обеспечение их безопасности и т.п.

Иностранные граждане, в частности граждане КНР, не имеющие жилья и средств к существованию, объединяются в криминальные группы по национальному и интернациональному принципу, оказывая заметное влияние на развитие транснациональной преступности.

Сложность анализа причин и условий, способствующих этому, заключается главным образом в неоднородности массива приезжих. Следовательно, прежде всего необходимо проанализировать качественный состав приезжих и только потом на основании результатов анализа спрогнозировать наиболее типичные ситуации, которые могут возникнуть после их приезда. Кроме того, эффективность борьбы с преступностью зависит, прежде всего, от проведения законодательных реформ в России, а уже затем от предупредительной деятельности правоохранительных органов, что особенно ярко доказывается анализом состояния преступности иностранных граждан, в частности граждан КНР.

По данным заместителя главы администрации Президента РФ Виктора Иванова, в Москве находятся 200 тысяч граждан КНР, но только 350 человек стоят на налоговом учете. Более того, по сведениям Банка России, половину всей наличной валюты приобретают нерезиденты – физические лица. Иванов подчеркнул, что если не будут приняты экстренные меры, то наша страна понесет огромный экономический ущерб. По прогнозам, к 2010 году число нелегальных мигрантов может достичь 19 млн. человек.¹

Обследование 406 китайских мигрантов и китайских землячеств (общин) в Москве, Иркутске, Хабаровске, Владивостоке, а также анализ материалов, собранных в Благовещенске, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Барнауле и Белокурихе (Алтайский край), показали, что Россия, как и весь мир, переживает переломный момент – начало формирования новых условий глобального роста китайской миграции и развития китайских землячеств. Завершился период во многом стихийного становления и численного роста китайских землячеств и начался этап организованного их количественного роста и развития предпринимательской деятельности.

В настоящее время оценка максимальной численности китайских мигрантов в России не превышает 400 тысяч человек. Главная проблема коренится пока не в численности китайских мигрантов, а в том экономическом ущербе, который наносится России. В значительной мере он стал возможен из-за быстрого становления в стране китайских землячеств.

В китайском землячестве в Москве существуют многочисленные фирмы, занимающиеся подготовкой приглашений и визовой поддержкой китайцев, стремящихся иммигрировать в Россию и через Россию в другие страны. Появились фирмы, занявшиеся освоением новых городов, где китайских мигрантов ранее не существовало, а также фирмы, занимающиеся обменом валюты и валютными операциями, концентрацией средств китайских предпринимателей в России и организацией с их помощью поставок в Китай природного сырья и промышленных изделий, использованием карго-фирм для ввоза в Россию крупных партий товаров и т.д. Огромный урон России создается в результате фальсификации документации, необходимой для прохождения таможенного контроля. Произошли изменения в китайском туристическом бизнесе, ставшем новой

сферой международного криминального бизнеса и важным каналом финансирования китайских туристических фирм в КНР и России, равно как и китайских землячеств.

Применение китайскими предпринимателями разного рода «серых» и «черных» схем в бизнесе стало возможным из-за серьезных изъянов в политике и деятельности российских властей, коррупции в органах власти и силовых структурах России.

Главная черта китайской миграции заключается в постоянстве персонального состава основной части мигрантов, совершающих систематические поездки в КНР и обратно в Россию. Китайские предприниматели стали широко применять вахтовый метод работы своих работников в России. Значительная часть мигрантов являются наемными работниками либо доверенными лицами китайских фирм. Свыше 38% мигрантов более или менее постоянно работают по найму. Значительная часть самостоятельных предпринимателей, не прибегающих к найму рабочей силы, на самом деле работают по поручению торговых и промышленных фирм, находящихся как в Китае, так и в России. Если на протяжении большей части 1990-х годов китайскую миграцию формировали одиночки, на собственный страх и риск направлявшиеся на заработки в Россию, то в конце 1990-х они стали органичной частью китайской торгово-промышленной структуры.

Таблица 1

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА МИГРАЦИИ МЕЖДУ КНР
И РОССИЕЙ ПО ИМЕЮЩИМСЯ СТАТИСТИЧЕСКИМ
ИСТОЧНИКАМ (2000-2003 гг., ЧЕЛОВЕК)

Го- ды	Источники КНР			Источники РФ			Расхож- дение в миграци- онном приросте
	При- были из Рос- сии	Выбы- ли в Россию	Мигра- ционные потери КНР	Выбы- ли в КНР	Прибы- ли из КНР	Мигра- ционный прирост России	
2000	26249	178026	-151777	26672	209880	183208	31431
2001	23736	106160	-82424	25037	138521	113484	31060
2002	19329	109343	-90014	17913	124903	106990	16976
2003	22496	96217	-73721	15186	65226	50040	-23681

Подводя итоги вышеизложенного, следует отметить, что действующее иммиграционное законодательство содержит значительные пробелы, в частности отсутствует законодательное определение понятия «иммиграция». Тем не менее очевидна общая его концепция, которая направлена на укрепление единого подхода к правовому статусу иммигрантов дальнего и ближнего зарубежья и ужесточение режима их въезда и пребывания на территории Российской Федерации. В целом проблема незаконной миграции в России должна рассматриваться в тесной связи с совершенствованием действующего миграционного законодательства и широким информированием и мигрантов, и гражданского общества о необходимости предотвращения такой миграции, так как неконтролируемый процесс незаконной миграции приносит социальный вред обществу и угрожает национальной безопасности.

¹ См.: <http://www.strana.ru>. // Страна.Ru.

КУЛЬТУРА МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО ОБЩЕНИЯ КАК ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Алешков И.В., к.и.н., доцент
Барнаульский юридический институт
МВД России

Прежде всего необходимо остановиться на определении содержания такого понятия, как «гражданское общество». В принципе, от конкретизации и детализации данного термина, думается, зависит суть государства и общества.

Если под гражданским обществом понимается либеральная составляющая, то гражданином в нем является владелец частной собственности, то есть буржуа. Отсюда и роль государства, и отношения государства и общества, человека и государства. Реализацию либеральной модели общества мы наблюдаем уже более десяти лет, и итог явно не вызывает оптимизма. Представляется, последние выборы в Государственную Думу должны ответить российским политикам на вопрос о желании наших сограждан воспринимать ценности и установки

либерального мировоззрения. Бесперспективность либерализма для нашего общества в современных условиях продемонстрировали последние трагические события на Северном Кавказе. Недаром Президент В.В.Путин и политическая элита вынуждены снова апеллировать к традиционным российским и советским ценностям: коллективизм, солидарность, патриотизм, так как с ценностями индивидуализма и конкуренции, помноженными на рыночные отношения, когда характер взаимоотношений между людьми осуществляется по принципу «ты – мне, я – тебе», Россия не сможет достойно ответить на вызовы нового мирового порядка.

Поэтому, вероятно, для России на современном этапе предпочтительно гражданское общество, содержание которого соответствует концепции творческой демократии, разрабатываемой в свое время И.А.Ильиным. Вот его основные характеристики:

- искусство свободы, то есть осознание каждым человеком, что свобода не есть вседозволенность, а сочетание прав и обязанностей;

- достаточный уровень правосознания;

- хозяйственная самостоятельность, основанная на гарантированном труде;

- высокий уровень политической культуры, понимание основных политических, экономических, социальных и духовных проблем своего общества, свободный доступ к правдивым источникам информации;

- политический опыт, активное участие в политической, общественной жизни страны, то, что в советское время называлось активной жизненной позицией;

- гражданское мужество, то есть готовность на защиту своих ценностей, идеалов, своего общества и государства.

Думается, эти принципы могут стать конструктивной платформой для консолидации здоровой части российского народа.

Органичной частью процесса создания гражданского общества, несомненно, является формирование культуры межнационального общения. Тем более, что данное направление созвучно требованиям воспитания толерантности. Правда, если «Декларация принципов толерантности» была принята ЮНЕСКО в 1995 г., Федеральная целевая программа «Формирова-

ние установок толерантности сознания профилактики экстремизма в российском обществе (2001-2005)» – в 2001 г., то задача формирования культуры межнационального общения была поставлена перед государственными и партийными органами в СССР еще в 1982 г. Вошла она и в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ 15 июня 1996 г. Однако, как отметил председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей В.И.Никитин на семинаре-совещании председателей законодательных (представительных) и руководителей исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации на тему «Государственная национальная политика: итоги и ожидания» (29-30 сентября 2003 г., г.Сочи): «До настоящего времени в России так и не создан реальный механизм реализации концепции государственной национальной политики. Даже орган, призванный осуществлять мониторинг и предупреждать конфликты в этой тонкой сфере общественной жизни, ликвидирован». Выступившие участники семинара-совещания выразили озабоченность состоянием дел в формировании законодательной базы национальной политики, в том числе отсутствием федерального бюджетного финансирования национальной политики, проблемами создания и деятельности национально-культурных автономий. Не улучшало состояние дел и то обстоятельство, что орган, отвечающий за состояние национальной политики, за последние двенадцать лет претерпел одиннадцать реорганизаций. И только последние события в г.Беслане способствовали его восстановлению. Так и просятся слова: «Гром, петух, мужик».

Между национальной и миграционной политикой существует определенная коммуникативная связь.

Во-первых, главной задачей государственной политики и ее основных направлений в различных сферах является создание правовых механизмов взаимодействия государства, общества и личности в целях защиты прав и свобод человека и гражданина на соответствующей территории. Реализация национальной политики сводится к обеспечению национальных интересов граждан Российской Федерации, миграционной политики – к защите установленных законом прав отдельных групп населения, обладающих статусом беженцев или вынужденных переселенцев.

Во-вторых, следует отметить идентичность необходимых условий реализации национальной и миграционной политики. Осуществление и той, и другой политики невозможно без соблюдения основ конституционного строя России – демократии, единого правового пространства, обеспечения прав человека, федерализма, единого экономического пространства, наличия институтов гражданского общества.

В-третьих, национальная и миграционная политика характеризуются общими признаками: легитимностью, правовой обеспеченностью, комплексным, программно-целевым характером, реальностью, ответственностью и контролем за исполнением принятых решений.

В-четвертых, существуют несколько уровней правовых связей, способствующих осуществлению национальной и миграционной политики. Как национальная, так и миграционная политика реализуются на федеральном, региональном и местном (локальном) уровнях. Содержание подобных связей может носить не только вертикальный (между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, между органами государственной власти и гражданами), но и горизонтальный характер (между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между федеральными органами государственной власти).

Беженцы и вынужденные переселенцы, прибывая на территорию определенного региона Российской Федерации, изменяют его половозрастной, социальный и этнонациональный состав. По данным Госкомстата России, наибольшее число беженцев и вынужденных переселенцев сосредоточено в Ставропольском крае, Оренбургской, Саратовской, Ростовской областях, Республике Татарстан и др. В числе лидирующих регионов по размещению беженцев и вынужденных переселенцев оказались и Северокавказские республики (Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкессия), отличающиеся неоднородным этническим составом.

Как известно, за последние десять лет в Россию переселились более девяти миллионов граждан из стран СНГ и Балтии. Причем мигранты имели более молодую возрастную структуру, более высокий образовательный, профессиональный и квалификационный уровень, чем постоянное население России. Особую озабоченность вызывают масштабы незакон-

ной миграции в Российскую Федерацию, которая по разным оценкам составляет сегодня от 1,5 до 10 миллионов человек. За последние пять лет количество задержанных на границе России незаконных мигрантов возросло почти в 10 раз.

Таким образом, мигранты – носители тех или иных этнических характеристик, «вливаясь» в население субъектов Федерации, изменяют его общий национальный фон. Они вынуждены взаимодействовать не только с представителями собственного этноса, но и с представителями других национальностей. Учитывая, что этнический статус в полиэтнических регионах является важнейшей составляющей социального самочувствия человека, проблема регулирования межнациональных отношений в регионах с высокой долей мигрантов приобретает особое значение.

Согласно Федеральным законам «О беженцах», «О вынужденных переселенцах» государство гарантирует этим группам населения определенные права в политической, экономической, социальной и культурной областях. В частности, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации включают вынужденных переселенцев в список граждан на получение жилья, содействуют беженцам и вынужденным переселенцам в трудоустройстве, обеспечивают социальную защиту, лекарственную и медицинскую помощь, помощь в устройстве детей лиц, признанных беженцами, вынужденными переселенцами, в государственные или муниципальные дошкольные и **общеобразовательные** учреждения и т.д.

Все это порождает определенную конкуренцию, «столкновение интересов» приезжего и «коренного» населения. И как следствие взаимного недовольства – конфликты, иногда приобретающие национальную окраску.

Судя по опросу, проведенному недавно фондом «Экспертиза», 77% россиян «негативно» относятся к кавказцам, 50% не любят китайцев, а 40% испытывают недоверие ко всем иностранцам, 42% считают, что этнические меньшинства «пользуются в нашей стране слишком большой властью и влиянием».

Не является исключением с точки зрения полиэтничности и Алтайский край. На его территории проживают представители восьмидесяти национальностей. Кроме русских, которые составляют большинство населения (2,4 млн. человек), много-

численными группами представлены российские немцы (127 тыс. человек), украинцы (77 тыс. человек), казахи (10 тыс. человек), татары (8 тыс. человек). Этническая структура края не является чем-то застывшим, постоянно меняется, усложняется за счет миграционных процессов. Ежегодно в край прибывают представители более 50 национальностей.

За время вооруженных конфликтов в бывших союзных республиках на территории края сформировались значительные по численности, сплоченные родственными, земляческими узами колонии выходцев из регионов, где основной религией является ислам. В настоящее время их количество составляет порядка 30 тыс. человек.

Во взаимоотношениях всех проживающих в крае этносов сегодня нет каких-либо острых противоречий. Тем не менее имеющиеся факты проявления бытового национализма и религиозной вражды, нетерпимости к представителям другой национальности требуют адекватной реакции со стороны власти и общества. Не дают основания для успокоения и факты нарушений административного законодательства. Причем основная доля в текущем году совершена представителями этносов, исторически исповедующих ислам: гражданами Узбекистана (41%), Таджикистана (25,4%), Азербайджана (6,4%).

Подобное положение дел тем более актуализирует формирование культуры межнационального общения, суть которой – равноценность всех народов, населяющих нашу планету, нашу страну. Каждый гражданин России должен понимать, что именно многонациональный состав позволил создать великое государство. И каждый народ внес свою, соразмерную его возможностям, лепту.

Следует уделить особое внимание историческому сознанию населения нашей страны. В первую очередь должны быть задействованы все СМИ, и прежде всего телевидение, а также средняя школа. К сожалению, в условиях коммерциализации и вестернизации нашей культуры эти каналы общественной коммуникации скорее приносят вред, нежели пользу. Нет ни одной передачи на телевидении, рассказывающей об истории, традициях, обычаях народов Российской Федерации, их самобытной культуре. Новостной ряд изобилует сообщениями о катастрофах и терактах. Представляется, что школа обязана повысить уровень требовательности к историческим знаниям

выпускников. Одностороннее освещение советского периода истории нашей страны в школьных учебниках также не способствует повышению уровня исторического сознания.

Важную роль в формировании культуры межнационального общения могут играть существовавшие ранее формы общественных контактов: сети клубов, театральной и иной самодеятельности, организаций, обеспечивающих досуг населения. Но при переходе к так называемым «рыночным отношениям» они первыми понесли невосполнимый урон.

Немаловажным средством, стабилизирующим межнациональные отношения, является туризм. Как международный, так и по стране. Но проблема бедности осложняет реализацию такой возможности. В настоящее время турист в сфере межнационального общения предоставлен сам себе. Отсутствует централизованное ознакомление туристов с традициями, обычаями, особенностями стран пребывания. Утратили прежнюю силу побратимые связи городов России и зарубежных стран. Такие связи в свое время были существенным средством формирования целостного представления о жизни народов, населяющих СССР и другие государства.

В связи с вышеизложенным, полагаю, необходимо:

1. На всех телеканалах общероссийского вещания создать программы, рассказывающие об истории, традициях и обычаях народов нашей страны. Вести эти передачи должны специалисты в области истории, этнографии.

2. При органах власти субъектов Федерации создать советы по межнациональным отношениям с целью изучения и прогнозирования межнациональных процессов в регионах России. В их состав должны быть привлечены специалисты в области межнациональных отношений.

3. Начать работу по созданию социально-этнографической карты и банка данных о потребностях народов, населяющих регионы России,

4. При научно-методических центрах управления культуры администраций субъектов Федерации сформировать подразделения по изучению и развитию национальных культур народов нашей страны. Создать в краеведческих музеях постоянно действующие экспозиции, рассказывающие о национальных культурах. Во всех субъектах Федерации создать национально-культурные центры, детские национальные центры.

Учебным заведениям культуры подготовить сборники праздников и обрядов нашей страны. Возглавить эту работу может Совет Ассамблеи народов России совместно с соответствующими государственными органами.

5. Целесообразно переработать программы и учебные пособия для учебных заведений, создать на конкурсной основе новые учебники, объективно освещающие историю России и народов нашей страны; разработать и ввести спецкурсы по вопросам национальной политики в современных условиях для высших и средних специальных учебных заведений, расширить преподавание этнографических знаний. Подготовить новые учебники по истории субъектов Федерации.

6. Возродить, там где они уже утеряны, побратимские связи городов России.

7. С целью повышения эффективности заграничного туризма как средства формирования культуры межнационального общения предусмотреть лекции, беседы, документальные фильмы по истории, культуре, традициям, обычаям страны пребывания. Каждому туристу необходимо выдавать пакет материалов, содержащих информацию о стране пребывания, международные правила поведения туриста, разговорники, подарочные сувениры с символикой народов России.

8. Главному управлению кадров и кадровой политики МВД России разработать тематические планы и комплекты лекционных материалов для проведения занятий по национальным отношениям в рамках общественно-государственной подготовки личного состава органов внутренних дел. Для учебных центров, готовящих сотрудников милиции и служащих внутренних войск для работы в Чечне, подготовить документально-игровые видеоматериалы, демонстрирующие обычаи и традиции, образцы культуры поведения народов Северного Кавказа.

Думается, что, начав работу по этим направлениям, возможно позитивно изменить ситуацию в сфере межнациональных отношений и реально повлиять на процесс формирования культуры межнационального общения в нашем обществе. Единственным условием успешной реализации предлагаемых рекомендаций является активное участие государства в национальной политике.

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШАЕМЫХ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цуканов Н.Н., к.ю.н., доцент
Сибирский юридический институт
МВД России

Важным средством реализации государственной политики в сфере иммиграции является применение органами внутренних дел и Федеральной миграционной службой административной ответственности за нарушения законодательства о порядке пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) на территории Российской Федерации.

Учет соответствующих правонарушений позволяет утверждать, что речь идет не о единичных фактах противоправного поведения, а о серьезной проблеме, требующей комплексного научного анализа. Так, только за 2003 г. сотрудниками ОВД Красноярского края были составлены 44 296 протоколов об административных правонарушениях (далее – *протокол*) по статье 18.8 КоАП РФ, 2 035 *протоколов* по статье 18.9 КоАП РФ, а показатели за восемь месяцев 2004 г. превышают показатели прошлого года за аналогичный период.

Общее правило, определяющее статус иностранца в системе административно-юрисдикционных правоотношений, содержится в статье 2.6 КоАП РФ, согласно которой иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Между тем очевидно, что специфика данной категории субъектов неизбежно предполагает определенные особенности порядка их привлечения к административной ответственности. Учет последних является важным средством повышения эффективности правоприменительной деятельности соответствующих органов.

К числу наиболее ярких особенностей производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых

иностранными гражданами в Российской Федерации, можно отнести следующие.

1. В случаях применения ст.ст.18.8-18.12 КоАП РФ действующее законодательство предусматривает для иностранцев более широкий перечень негативных последствий привлечения к административной ответственности. Речь, в частности, идет о возможности применения такого наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст.3.10 КоАП РФ). Наряду с тем, что данная мера применяется только к иностранцам, она характеризуется тем, что:

а) может применяться как основное, так и дополнительное наказание;

б) влечет целый ряд негативных последствий, таких как: невозможность законно въехать на территорию Российской Федерации в течение определенного времени, является основанием для отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство и т.д.;

в) сохраняет способность влечь негативные юридические последствия даже после окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (ст.4.6 КоАП РФ). Принято считать, что истечение данного срока исключает возможность использования факта привлечения лица к административной ответственности в качестве основания для ограничения его прав. Между тем согласно п.3 ст.7 (п.3 ч.9 ст.18) Федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон №115-ФЗ) факт административного выдворения в течение **пяти лет** является основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание (разрешения на работу).

И даже если указанное наказание не применяется, факт неоднократного (два и более раза) привлечения в течение одного года к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации является основанием для отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство.²

В данных условиях закономерно возрастает цена негативных последствий правоприменительной ошибки, груз мо-

ральной ответственности правоприменителя, создаются условия, стимулирующие более активное использование лицом, привлекаемым к административной ответственности, всего арсенала средств юридической защиты.

2. Требуется учет несовершенств современного миграционного законодательства, нередко затрудняющее, а иногда и исключающее возможность выполнения иностранцем всех предусмотренных законом требований. Речь, в частности, может идти о пробелах в регулировании режима оборота миграционных карт, порядка привлечения иностранной рабочей силы и т.д. Так, например, действующее законодательство устанавливает возможность получения миграционных карт лишь при пересечении государственной границы Российской Федерации. Это существенно затрудняет процедуру регистрации в случаях рождения ребенка на территории России. При условно-досрочном освобождении иностранцев нередко отсутствует возможность как для выезда из страны, так и для регистрации на ее территории. Данное обстоятельство предполагает особую необходимость взвешенного подхода к выбору меры административного воздействия в целях правильного применения административного законодательства.

3. Наиболее яркой особенностью участия иностранцев, не владеющих либо недостаточно владеющих русским языком, в производстве по делам об административных правонарушениях является необходимость привлечения переводчика (ст.25.10 КоАП РФ). Помимо организационных проблем, таких как: объективные трудности в поиске переводчика, его доставлении в ОВД, решении вопросов об оплате его труда, добавляются вопросы юридического содержания: соблюдение установленных сроков задержания лица с учетом участия переводчика, а иногда и обеспечение безопасности последнего. На сегодняшний день указанные проблемы либо решаются за счет тактической изобретательности представителей правоохранительных органов, либо не решаются вовсе. Четкого нормативного механизма выхода из этой ситуации действующее законодательство не содержит.

4. Статья 27.5 КоАП РФ предусматривает возможность задержания иностранца, нарушившего порядок пребывания на территории Российской Федерации, в случае необходимости установления его личности или для выяснения обстоятельств

административного правонарушения на срок не более 48 часов. Данная норма в полной мере соответствует статье 22 Конституции Российской Федерации и в действительности является весьма уместной и необходимой. Однако в тех случаях, когда правонарушитель-иностранец сознательно скрывает информацию о себе, даже предоставленного времени оказывается явно недостаточно.

В некоторых случаях решению данной проблемы может способствовать применение положений Федерального закона от 25 июля 1998 г. №128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», предусматривающего необходимость обязательной дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства: 1) подлежащих выдворению (депортации) за пределы территории Российской Федерации; 2) прибывших в Российскую Федерацию в поисках убежища и подавших ходатайства о предоставлении политического или иного убежища либо о признании их беженцами на территории Российской Федерации; 3) незаконно находящихся на территории Российской Федерации; 4) получивших разрешение на временное проживание и т.д.

Возможная мера противодействия подобной тактике защиты указана в п.10 ст.11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. №1026-1 «О милиции»³ (далее – Закон о милиции), предусматривающем право милиции доставлять граждан (и иностранцев) в приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, в целях установления их личности, проверки на причастность к преступлениям и восстановления утраченных документов. Между тем деятельность указанных спецучреждений милиции не имеет на сегодняшний день необходимого нормативного обеспечения. Требуемый для этого федеральный закон не существует, а единственный документ – приказ МВД СССР 140-1970 является подзаконным актом и не может устанавливать оснований для принудительного помещения граждан в эти учреждения, хотя необходимость в этом давно и объективно присутствует. В результате проблема либо решается за счет профессиональных навыков психологического воздействия сотрудников ОВД, либо вовсе не решается, и столь примитивная манера защиты обеспечивает уход правонарушителя от ответственности.

5. Особого внимания заслуживает проблема отсутствия четкого механизма реализации таких мер воздействия, как административное выдворение и депортация. Часть 5 статьи 32.10 КоАП РФ, часть 9 статьи 31 Федерального закона №115-ФЗ предусматривают возможность содержания по решению суда иностранцев, подлежащих административному выдворению либо депортации, в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решений о выдворении либо депортации. Между тем вопрос продолжает оставаться открытым.

Во-первых, не ясна природа подобного ограничения свободы, поскольку административным задержанием (в традиционном смысле) данная мера, исходя из положений статьи 27.5 КоАП РФ, не является. Соответственно, нерешенным оказывается и вопрос о предельном сроке принудительного содержания в таких учреждениях.

Во-вторых, наиболее подходящими для реализации указанных мер помещениями органов внутренних дел являются комнаты для задержанных, правовое положение которых регламентируется внутриведомственными актами МВД России. Однако их организация зачастую не позволяет содержать с учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. №627 «Об утверждении положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»⁴ людей даже в течение 48 часов. При решении же вопроса о депортации либо административном выдворении речь может идти о неделях и даже месяцах.

В регионах же соответствующие спецучреждения чаще всего только создаются. Кроме того, если на федеральном уровне вопрос о финансировании соответствующих мероприятий так или иначе решен (см. постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. №769 «Об утверждении Правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны»⁵), то в регионах для этого еще требуется время. На-

пример, в Красноярском крае вопрос о создании центров временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению либо депортации за пределы Российской Федерации, до сих пор не решен.

В итоге предусмотренный законодательством порядок административного выдворения и депортации оказывается неэффективным, а случаи реализации указанных мер носят единичный характер. Так, за период 2003-2004 гг. в Красноярском крае не было ни одного случая принудительного выдворения иностранцев за пределы Российской Федерации.

6. Большое значение имеют изменения в организации государственного управления в сфере миграции, и в частности выделение Федеральной миграционной службы в самостоятельный орган исполнительной власти.⁶ В связи с этим требуют учета следующие моменты:

1) в соответствии с ч.4 ст.28.3 КоАП РФ необходима разработка приказа Федеральной миграционной службы, регламентирующего перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 2 и 3 ст.28.3 КоАП РФ. В связи с выделением подразделений данной службы из структуры органов внутренних дел приказ МВД России №803 к ним не применяется, а отсутствие собственного приказа не позволяет сотрудникам ФМС составлять *протоколы*. Кроме этого требуется внесение соответствующих изменений в приказ МВД России от 21 августа 2002 г. №803 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»;

2) КоАП РФ не предусматривает право должностных лиц Федеральной миграционной службы рассматривать дела об административных правонарушениях, хотя в некоторых случаях такая возможность необходима. Например, отсутствие у начальника поста иммиграционного контроля данного полномочия позволяет правонарушителю в ряде случаев уклоняться от ответственности в связи с возможностью опоздать на самолет либо поезд. По этой причине необходимо внести соответствующие изменения в главу 23 и пункт 15 статьи 28.3 КоАП РФ;

3) выделение из структуры органов внутренних дел подразделений паспортно-визовой службы лишает последних пра-

ва применять меры полицейского воздействия, и в частности меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и др.). Учитывая, что даже сегодня сотрудники ФМС нередко осуществляют проверки без привлечения сотрудников милиции, данная проблема в ближайшее время может приобрести особую актуальность. Ее решением могло бы стать внесение соответствующих изменений в статью 27.2 КоАП РФ, а также наделение сотрудников ФМС правом применения мер непосредственного принуждения;

4) указанные изменения делают актуальным вопрос организации взаимодействия подразделений ФМС с иными правоохранительными органами, и в первую очередь с органами внутренних дел, что предполагает необходимость разработки соответствующих совместных приказов.

Таким образом, несмотря на то что закон прямо не устанавливает каких-либо явных особенностей порядка административно-юрисдикционной деятельности в отношении иностранцев, такие особенности существуют и диктуются рядом причин: спецификой деликтоспособности иностранца, отсутствием необходимого нормативного решения целого ряда вопросов, изменениями организации государственного управления в сфере миграции.

¹ См.: Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). – 2002. - №30. – Ст.3032; 2003. - №27. – Ст.2700 (ч.1); №46 (ч.1). – Ст.4437.

² См.: п.7 ст.9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ См. Вед. СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – №16. – Ст.503; Вед. СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – №10. – Ст.360; №32. – Ст.1231; СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст.2964; 1999. – №14. – Ст.1666; №49. – Ст.5905; 2000. – №31. – Ст.3204; №46. – Ст.4537; 2001. – №1 (Часть II). – Ст.15; №31. – Ст.3172; №32. – Ст.3316; 2002. – №18. – Ст.1721; №27. – Ст.2620; №30. – Ст.3029; 2003. – №2. – Ст.167; РГ. – 2003. – №126; СЗ РФ. – 2003. – №28. – Ст.2880; СЗ РФ. – 2003. – №50. – Ст.4847.

⁴ См.: СЗ РФ. – 2003. - №42. – Ст.4077.

⁵ См.: СЗ РФ. – 2002. - №43. – Ст.4275.

⁶ См.: Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. №649 // СЗ РФ. – 2004. - №21. – Ст.2023.

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО
ТОЛКОВАНИЯ УГОЛОВНОГО, УГОЛОВНО-
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО
И ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
НАПРАВЛЕННОГО НА ПРЕСЕЧЕНИЕ НЕЗАКОННЫХ
ПОСТАВОК НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ
МИГРАНТАМИ**

Морозов Б.П.

Новосибирская средняя специальная школа милиции МВД России

Винс К.П.

Толмачевская таможня по правоохранительной работе Сибирского таможенного управления ГТК России

Наркомания и незаконный оборот наркотиков не имеют границ. Они оказывают все более разрушительное воздействие на развитие мирового сообщества, стимулируя рост преступности, насилия и коррупции, поражая людей независимо от социального положения, пола, религии или расы и, что самое ужасное, калеча жизнь людей, тяжелым бременем ложась на систему социального обеспечения.

Масштабы и последствия наркотизации населения, а также рост преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ на территории Российской Федерации за последние годы оказали существенное влияние на приоритеты государственной политики в сфере борьбы с наркоугрозой.

Анализ развития ситуации, связанной с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ в различных регионах Российской Федерации на начало 2003 г., свидетельствует о том, что международная организованная наркопреступность продолжает активно использовать территорию страны для переброски контрабанды наркотиков из регионов Центральной Азии в страны европейского континента и Америки. Это обусловлено ее особым геополитическим положением, а также объективными сложностями в организации и осуществлении пограничного и таможенного контроля. Кро-

ме того, сама Россия остается активным потребителем наркотиков, что ставит наркоманию в ранг государственных проблем, представляющих угрозу национальной безопасности страны.

Наркобизнес сегодня не только является одним из наиболее доходных видов деятельности организованных преступных групп, но и все чаще становится источником основного дохода отдельных категорий граждан, проживающих в регионах со сложной социально-экономической обстановкой, а также лиц из числа нелегальных мигрантов, прибывающих в Россию из сопредельных стран, прежде всего стран Центральной Азии. Преступная деятельность этнических наркогруппировок из стран СНГ все больше сосредоточивается не только в крупных городах и экономически развитых районах, но и в весьма отдаленных от центра регионах страны. Оставаясь питательной средой для теневой экономики, наркоторговля интенсивно используется в деятельности международных экстремистских и террористических группировок как источник денежных средств.

С целью стабилизации обстановки государственными органами России в последние годы был предпринят ряд радикальных шагов по усилению противодействия наркоугрозе. В частности, в январе 2002 г. Правительством Российской Федерации принята федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на 2002-2004 годы», при этом впервые бюджетные средства на реализацию данной Программы были целевым порядком направлены заинтересованным федеральным ведомствам.

В течение последних 3 лет проблемы, связанные со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом, неоднократно обсуждались на заседаниях Правительственной комиссии по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту, Совета Безопасности Российской Федерации и Государственного совета Российской Федерации с участием заинтересованных ведомств. Особое внимание было уделено российско-казахстанскому участку границы, через который движутся основные потоки контрабанды наркотиков, прежде всего героина, потребление которого на территории России продолжает возрастать.

В 2002 г. заинтересованными федеральными органами исполнительной власти была продолжена работа по совершенствованию законодательной базы государства в сфере контроля оборота наркотических средств, профилактики наркомании и правоприменительной практики в борьбе с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков. Одновременно активно развивалось межведомственное взаимодействие правоохранительных структур, что позволило в определенной степени локализовать ситуацию, связанную с незаконным оборотом наркотиков в ряде регионов страны.

Вместе с тем на заседании Государственного совета Российской Федерации «О состоянии и мерах противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту», состоявшемся в сентябре 2002 г., отмечалось, что «принятые меры для стабилизации и оздоровления наркотической ситуации в нашей стране оказались неадекватными сложившейся наркоситуации».

Организация таможенного контроля пассажиров и багажа на международных авиарейсах

Толмачевская таможня была создана 13.01.94 г. в целях осуществления таможенного контроля и таможенного оформления в воздушном пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации «Аэропорт Толмачево». На азиатской территории России Толмачевская таможня является второй воздушной таможней.

Зоной деятельности Толмачевской таможни является аэропорт «Толмачево», поэтому основным направлением деятельности таможни является производство таможенного оформления и осуществление таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами.

Таможенное оформление и таможенный контроль товаров, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации, зависит от статуса товара, то есть предназначен ли он для личного использования или для коммерческих, производственных целей.

Статус товара определяется должностным лицом таможни, производящим таможенное оформление. Правовые подходы к определению предназначения товара указаны в Правилах

перемещения в упрощенном, льготном порядке товаров физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации, утвержденных приказом ГТК России от 24.11.99 г. №815.

В случае если товар не может быть предназначен для личного использования, применяется общий порядок таможенного оформления и таможенного контроля, то есть путем подачи ГТД и применением мер тарифного и нетарифного регулирования.

В соответствии со ст.109 Таможенного кодекса Российской Федерации (ТК) товары, не предназначенные для производственной или иной коммерческой деятельности, могут перемещаться физическими лицами в упрощенном, льготном порядке. Такой порядок установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.1999 г. №783 «Об утверждении Положения о перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации», в целях реализации которого ГТК России были изданы приказы №815 и №814 (таможенным оформлением автотранспорта Толмачевская таможня не занимается). На основании ст.109 ТК Российской Федерации ГТК России был подписан приказ от 25.01.99 г. №38 г. «Об утверждении Инструкции по таможенному оформлению и таможенному контролю товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами и не предназначенных для производственной или иной коммерческой деятельности».

В соответствии с указанными актами в Толмачевской таможне для таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых физическими лицами, в упрощенном льготном порядке, в зале вылета пассажиров международных авиарейсов была проведена линия таможенного контроля шириной 50 см, выделено место (стойка №1) для таможенного оформления вывозимых товаров, не подлежащих обязательно письменному декларированию, с обозначением в виде надписи на русском и английском языках: «Товаров, подлежащих обязательно письменному декларированию, нет». Двухканальная система «зеленого», «красного» коридора в Толмачевской таможне не вводилась.

В настоящее время в соответствии с указанными нормативными актам при упрощенном, льготном порядке существу-

ют две формы декларирования: конклюдентная и письменная. Понятие этих форм декларирования определено в Общих положениях Инструкции, утвержденной приказом ГТК России от 25.01.99 г. №38.

Письменная форма основана на подаче письменной декларации формы ТД-6, утвержденной указанным приказом. Перечень товаров, подлежащих обязательному письменному декларированию, указан в п.2.4. Инструкции, утвержденной приказом ГТК России от 25.01.99 г. №38.

Порядок, сумма, количество, разрешительные документы, которые необходимо предоставить в отношении товаров, подлежащих обязательному письменному декларированию, урегулированы отдельными федеральными законами либо иными нормативными актами Российской Федерации.¹

При таможенном оформлении и таможенном контроле в зале оформления пассажиров в зоне таможенного контроля присутствуют оперативные сотрудники отдела по борьбе с контрабандой наркотиков. В их обязанности входит проверка ориентировок, оперативной информации, поступающей от негласного аппарата, на предмет выявления незаконного ввоза (вывоза) наркотических средств и психотропных веществ, а также выявление с использованием вербального и невербального контакта с авиапассажирами предполагаемых наркокурьеров.

Существующая технологическая схема таможенного оформления и контроля пассажиров и багажа прежде всего направлена на упрощение таможенных процедур, их ускорение и улучшение качества. Поэтому требования к профессионализму сотрудников таможенных органов, участвующих непосредственно в таможенном досмотре, с каждым годом увеличиваются. Качественное проведение досмотровых работ позволяет предотвратить ввоз (вывоз) запрещенных к обороту на территории Российской Федерации товаров. Применяемые формы декларирования определяют порядок вступления в регулируемые законами правоотношения лиц, пересекающих таможенную границу, с государством.

Порядок оформления воздушных судов, авиапассажиров, багажа и грузов, прибывающих на международных авиалиниях, требует от всей системы существующих служб контроля и обслуживания работы в бесперебойном и круглосуточном ре-

жине. Сложная криминогенная обстановка, сложившаяся в мире, ставит правоохранительную функцию всех служб, осуществляющих свою деятельность в международном секторе аэропорта «Толмачево», на одно из первых мест.

Правовая регламентация деятельности сотрудников таможенных органов в процессе таможенного оформления при наличии признаков контрабанды наркотиков

Одной из основных функций таможенных органов РФ (ТО) является борьба с контрабандой наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ (ст.10 ч.8 ТК РФ).

Ее цель – уголовно-правовая охрана предусмотренного законом порядка и условий перемещения через таможенную границу РФ товаров и иных объектов и связанных с этим законных прав и интересов государства, юридических и физических лиц.

Согласно действующему законодательству под контрабандой понимается перемещение через таможенную границу РФ наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, если это деяние совершено помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряжено с недекларированием или недостоверным декларированием (ч.2 ст.188 УК РФ).

Статья 188 УК РФ «Контрабанда» является бланкетной нормой, поэтому для правильного ее применения необходимо руководствоваться понятиями и терминами, используемыми в других законодательных актах:

– таможенной границей РФ являются пределы таможенной территории РФ, а также периметры свободных таможенных зон и свободных складов (ст.3 ТК РФ);

– перемещением через таможенную границу РФ является совершение действий по ввозу на таможенную территорию или вывозу с этой территории товаров или транспортных средств любым способом (ч.5 ст.18 ТК РФ). Исходя из приведенного определения пересечения границы, действия, предусмотренные ст.188 УК РФ, во всех случаях будут образовывать оконченное преступление;

– таможенный контроль – это совокупность мер, осуществляемых ТО в целях обеспечения соблюдения законодатель-

ства о таможенном деле. Таможенный контроль проводится должностными лицами ТО по правилам, определяемым нормативными актами ГТК Российской Федерации в соответствии с Таможенным кодексом РФ, путем: 1) проверки документов и сведений, необходимых для таможенных целей; 2) таможенного досмотра; 3) учета товаров и транспортных средств; 4) в других формах, предусмотренных Таможенным кодексом РФ;

– под сокрытием от таможенного контроля понимается использование для перемещения тайников или других способов, затрудняющих обнаружение предметов, либо придание одним предметам вида других (ст.16.1 КоАП РФ);

– обманным использованием документов признается представление при таможенном контроле поддельных документов, документов с заведомо искаженными данными, а также полученных, составленных либо заверенных без законных на то оснований в целях введения ТО в заблуждение для принятия ими неправомερных решений, связанных с перемещением объектов таможенного контроля через таможенную границу РФ. Обманным использованием средств таможенной идентификации признается подделка печатей, буквенной или иной маркировки, нанесение сходных знаков, выдаваемых за законные, совершаемые в тех же целях, что и обманное использование документов;

– недеklarирование или недостоверное декларирование есть незаявление по установленной письменной (таможенная декларация становится документом, содержащим сведения о фактах, имеющих юридическое значение с момента ее оформления и принятия ТО), конклюдентной (конклюдентное декларирование проводится в присутствии двух свидетелей) или иной форме достоверных сведений либо заявление недостоверных сведений о товарах и транспортных средствах, их таможенном режиме и других сведений, необходимых для таможенных целей (ст.16.1 и 16.2 КоАП РФ).

В соответствии с действующим уголовным законодательством уголовной ответственности за совершение контрабанды подлежат вменяемые виновные лица, которым на момент совершения преступления исполнилось 16 лет. Это могут быть как граждане РФ, так и лица без гражданства и иностранные граждане.

При совершении контрабанды субъект осознает, что он совершает действия, которые идут вразрез с требованиями таможенного законодательства: провозит запрещенные предметы, перечисленные в ч.2 ст.188 УК РФ, скрывая их перечисленными в уголовно-правовой норме способами, либо не заявляет их установленным образом. При этом лицо желает совершения этих действий, так как благодаря им оно может осуществить свое намерение переместить через таможенную границу нужные ему предметы.

При обнаружении наркотиков непосредственно в результате таможенного контроля, в случае установления лиц, причастных к контрабанде, либо если факт обнаружения стал достоянием пассажиров или обслуживающего персонала, проводится следующий комплекс мероприятий:

- инспектор таможни, обнаруживший наркотическое средство, немедленно сообщает о факте обнаружения старшему смены, который докладывает об этом оперативному дежурному таможни и начальнику ОБКН;

- старший смены, сотрудники ОБКН организуют и осуществляют сбор доказательств о контрабанде наркотиков, составляют первоначальные документы: протокол осмотра места происшествия (ст.176-177 УПК РФ). Цель осмотра – обнаружение, предварительное исследование и фиксация признаков, свойств и состояния предметов контрабанды, упаковочных материалов и средств, использовавшихся для сокрытия наркотиков, а также изучение обстановки на месте происшествия. В ходе общего осмотра место происшествия фотографируется в привязке его к окружающей местности и запечатлевается общий вид обстановки в первоначальном виде.

После этого переходят к детальному осмотру, целью которого является тщательное изучение обстановки в целом и каждого объекта на месте происшествия в отдельности. При этом осматриваемые объекты берут в руки, изымают с места их обнаружения для осмотра в более благоприятных условиях.

Прежде чем брать в руки и перемещать какой-либо объект, его нужно осмотреть в неподвижном состоянии, без изменения его положения и охарактеризовать по его назначению, местонахождению, положению среди других объектов вещной обстановки. Лишь после этого допускается любая перестановка и манипуляции с осматриваемым объектом с целью более

глубокого и всестороннего изучения его состояния, свойств и признаков.

Особое значение придается поиску и предварительному исследованию различного рода следов отпечатков рук, поэтому брать в руки предметы контрабанды необходимо только в резиновых перчатках.

Все обнаруженные следы и предметы, которые могут стать вещественными доказательствами, должны быть осмотрены, зафиксированы и изъяты.

На заключительной стадии осмотра подводятся его итоги, изымаются, упаковываются и опечатываются следы и предметы, которые могут стать вещественными доказательствами, оформляются протокол и приложения к нему (схемы, планы, зарисовки). Далее с помощью тест-анализа проводится идентификация обнаруженного вещества, чтобы не изымать средства, которые не относятся к рассматриваемым. Проводить идентификацию наркотиков по запаху или вкусу категорически запрещается.

После того как наркотики, служащие вещественным доказательством, были осмотрены и проведена их идентификация, их следует должным образом сохранить и опечатать. К ним также должна быть прикреплена бирка. Все вещественные доказательства должны быть упакованы таким образом, чтобы свести до минимума возможность их порчи. Каждый вид вещественных доказательств должен помещаться в отдельный пакет. К каждому пакету прикрепляется бирка, содержащая:

- номер пакета;
- дату и время обнаружения вещественного доказательства;
- название и описание предметов;
- местонахождение в момент обнаружения;
- фамилию и подпись инспектора, обнаружившего вещественные доказательства;
- фамилию и подпись свидетелей обнаружения.

Перечисленные действия должны осуществляться только при участии понятых (ст. 60 УПК РФ).

Схема места происшествия с указанием конкретного места обнаружения наркотических средств.

В ходе расследования контрабанды наркотиков информацию обычно получают путем непосредственного опроса подозреваемых. Очень важно попытаться проследить всю цепочку

ку, которая связывает источник поставки наркотиков с местом их розничного сбыта, а также оценить масштабы незаконного оборота в конкретном районе. Поэтому лица, задержанные за контрабанду наркотиков, должны опрашиваться с целью выяснения, откуда и куда они следуют; где, когда и кому предполагалось доставить наркотики; каковы договоренности об установлении контакта; какую сумму заплатил клиент за наркотики; как долго данное лицо занимается контрабандой наркотиков.

Все лица, причастные к совершению контрабанды, в соответствии с главой 12 УПК РФ задерживаются и доставляются в таможенный орган.

Обнаруженное вещество в опечатанном виде направляется на исследование специалисту (ЭКУ ГУВД НСО, ЭКС СТУ).

Типичные формулировки вопросов для проведения экспертизы наркотических средств:

1) Является ли представленное вещество наркотическим? Если да, то каким?

2) Содержат ли представленные на исследование предметы следы наркотических средств?

3) Каков вес наркотического вещества?²

В соответствии с главой 21 УПК РФ дознавателями таможенного органа проводится дознание по возбужденному уголовному делу в отношении конкретных лиц. После производства неотложных следственных действий, предусмотренных главой 32 УПК РФ, и не позднее 10 суток со дня возбуждения уголовного дела дознаватель направляет уголовное дело прокурору в соответствии с п.3 ст.149 УПК. После направления уголовного дела прокурору сотрудники ОБКН таможни осуществляют оперативно-розыскные мероприятия только по поручению следователя, получившего в свое производство уголовное дело.

Анализ опыта работы по борьбе с контрабанде наркотиков (на примере Толмачевской таможни)

Оперативная обстановка в сфере контрабанды и незаконного оборота наркотиков в зоне ответственности Толмачевской таможни, являющейся воздушным пунктом пропуска через государственную границу Российской Федерации, складывается из географического положения Западно-Сибирского ре-

гиона, расположенного на перекрестке основных транспортных магистралей, связывающих Россию со странами Средней (Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Киргизия), Юго-Восточной (Китай, Корея) Азии, Европы, что создает возможность переправки наркотиков непосредственно из стран-производителей и развитие наркопреступности в регионе.³

Основные маршруты из наркоопасных регионов:

- 1) Худжанд – Новосибирск а/р №4929 (Таджикистан – Россия) – 3 рейса в неделю;
- 2) Душанбе – Новосибирск а/р №4863 (Таджикистан – Россия) – 2 рейса в неделю;
- 3) Алма-Ата – Новосибирск (Казахстан – Россия) – 2 рейса в неделю;
- 4) Ташкент – Андижан-Новосибирск а/р №667 (Узбекистан – Россия) – 2 рейса в неделю;
- 5) Урумчи – Новосибирск а/р №854 (Китай – Россия) – 2 рейса в неделю;
- 6) Пекин – Новосибирск а/р №864 (Китай – Россия) – 2 рейса в неделю;
- 7) Бишкек – Новосибирск а/р №694 (Киргизия – Россия) – 1 рейс в неделю.

Анализ наркоситуации в Новосибирской области показывает, что в 99% случаев наркотики поступают на территорию области из-за границы, преимущественно из Республики Таджикистан, возможен транзит через Киргизию, Казахстан. Из поступающей оперативной информации можно сделать вывод, что методы доставки наркотиков на территорию России становятся более совершенными. Курьеры-внутриполостники, пересекающие таможенную границу, стали более подготовленными к общению с сотрудниками таможенных и других правоохранительных органов, они имеют хорошую «легенду» пребывания на территории России.

Из Китая на нелегальный рынок области завозятся сильнодействующие лекарственные препараты под видом средств для снижения массы тела.

Зона деятельности ОБКН: международный аэропорт «Толмачево», стоянка судов военно-транспортной авиации.

Из анализа задержаний наркокурьеров последних лет следует, что попытки контрабанды наркотиков пассажирским авиатранспортом в основном приходятся на зимний период:

ноябрь-март. В летний период, когда существует возможность доставки наркотиков большегрузным автомобильным транспортом с плодоовощной продукцией, поток курьеров – «глотаелей» резко сокращается. Такая тенденция прослеживается с 1998 г., когда впервые на Толмачевской таможне был задержан наркокурьер-внутриполостник с героином.

Практика показывает, что более ухищренными становятся отвлекающие факторы и артистические способности наркокурьеров, такие как использование грудных и малолетних детей, игра на человеческих чувствах, а также преднамеренное отвлечение мелкой партией наркотиков, специально предназначенной для обнаружения таможенным органом, от основной. Способы сокрытия самые разнообразные – от почти открытого переноса наркотиков через таможенную границу до смертельно опасного для жизни курьера внутриполостного сокрытия.

Главным методом обнаружения внутриполостного сокрытия наркотиков остается психологический анализ поведенческой реакции подозреваемого, разведбеседы с ним и его окружением.

В зоне деятельности Толмачевской таможни ввоз наркотических средств осуществляется в основном представителями таджикской этнической диаспоры. Как следует из практики, организаторами контрабандных поставок наркотиков на территорию России являются лица, проживающие за пределами РФ, в связи с этим оперативная работа и подбор подсобного аппарата среди представителей этнических групп затруднены. Преступные этнические сообщества являются закрытыми образованиями, внутри группировки действуют строгая дисциплина и иерархия. Основные факторы, влияющие на недостаточное количество в подсобном аппарате представителей таджикской диаспоры, это языковой барьер, национальная принадлежность и недостаточность финансирования.

Одной из самых сильных и хорошо организованных этнических наркогруппировок в Новосибирской области является цыганская, так как именно цыгане, наряду с таджиками, являются основными поставщиками наркотических средств на нелегальный рынок города. Для приобретения партий наркотиков и дальнейшей доставки их на территорию России курьерами, как правило, гражданами других государств, за границу

вывозятся крупные денежные суммы, вырученные от продажи наркотиков.

Деятельность отделения по борьбе с контрабандой наркотиков Толмачевской таможни по пресечению таможенных правонарушений и преступлений, относящихся к компетенции таможенных органов, осуществляется в тесном взаимодействии с правоохранительными органами г. Новосибирска и области (ЛОВД а/п «Толмачево», ОКПП ФПС «Новосибирск», ОРБ ЗС УВДТУГНК по Новосибирской области, УФСБ по Новосибирской области).

Разработана технологическая схема взаимодействия правоохранительного блока со структурными подразделениями таможни с целью повышения качества правоохранительной деятельности, усиления контроля за деятельностью участников внешнеэкономических связей. Совместно с ОТО и ТК в ТО сотрудниками отделения проводятся досмотры товаров фирм-импортеров лекарственных средств.

Исходя из анализа оперативной обстановки, отделение уделяет особое внимание следующим направлениям деятельности:

- выявлению и пресечению контрабанды наркотических средств растительного происхождения и полусинтетических наркотиков;
- выявлению незаконного перемещения через таможенную границу иных контролируемых веществ, в т.ч. лекарственных форм;
- профилактике преступлений, связанных с незаконным оборотом и контрабандой наркотиков.

Первой стадией любого дела по контрабанде наркотиков является получение соответствующей информации сотрудниками ОБКН. Именно на этой стадии оперативные работники впервые узнают о том, что какое-либо лицо или группа лиц участвуют (собираются принять участие) в незаконных операциях с наркотиками. Эта исходная информация может поступать из разнообразных источников, например из других подразделений таможенных органов, от другого правоохранительного органа или лиц, сотрудничающих с таможенными органами, включая правонарушителей, оказывающих помощь следствию.

Вся информация, полученная в результате проведения ОРМ по пресечению незаконного оборота наркотиков, должна оцениваться с учетом источника и обстоятельств ее поступления. Таким образом, если по мере возможности следует использовать всю информацию, поступающую от сотрудничающих с органами лиц, то оперативник должен установить мотивы оказания помощи указанными лицами и остерегаться преувеличений, приукрашивания, домысла и искажения фактов.

После того как информация получена и ей как и источнику информации была дана предварительная оценка, оперативный работник должен принять меры к тому, чтобы проверить и сопоставить эту информацию с информацией из других источников. Для этого используются три основных метода:

1) непрерывное наблюдение за действиями подозреваемых лиц;

2) использование агентурного аппарата (осведомителя), который сможет в определенной степени подтвердить информацию;

3) использование ряда доступных для оперативника источников информации.

После проверки исходной информации сотрудник планирует последующие этапы пресечения преступления.

Таким образом, в зоне деятельности Толмачевской таможни основным методом пресечения преступной деятельности по перемещению через таможенную границу Российской Федерации наркотических средств являются только методы, изложенные в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», других законных легальных методов для оперативных работников таможни не существует.

Юридический механизм правового регулирования деятельности сотрудников таможенных органов при контрабанде наркотиков

Спецификой Толмачевской таможни является круглосуточный режим работы аэропорта «Толмачево» по приему, обслуживанию и выпуску воздушных судов как на международных авиалиниях, так и внутрироссийских. В связи с этим работа дежурных смен отдела таможенного оформления и таможенного контроля организована в 4 смены по 12 часов. Количество авиарейсов, прибывающих из наркоопасных регионов,

с каждым годом увеличивается и в настоящее время составляет 14 рейсов в неделю. Силами сотрудников ОБКН осуществляется постоянное дежурство на маршрутах, прибывающих из стран так называемых «Золотого полумесяца» и «Золотого треугольника», а такие страны ближнего зарубежья, как Таджикистан и Узбекистан, остаются основными плацдармами по производству наркотических средств органического и синтетического происхождения. В своей работе сотрудники отделения ОБКН таможни ориентированы, в первую очередь, на выявление каналов поступления наркотиков, работа выстраивается по схеме: потребитель – сбытчик – перевозчик, путем получения оперативно-значимой информации по крупным оптовым сбытчикам и группам лиц, причастных к контрабанде.

Основными выявленными за последние 5 лет способами контрабандного перемещения наркотиков стали внутривидовой или с сокрытием в специально подготовленных тайниках личных вещей. Характерными можно обозначить следующие задержания:

1. Гр. Таджикистана А.А.Ниязова 02.12.2002 г. в 18 ч. 00 мин. прибыла в аэропорт «Толмачево» авиарейсом №4929 г.Худжант (Таджикистан) – Новосибирск (РФ). Из зоны таможенного контроля а/п «Толмачево» г.Обь Новосибирской области гр. А.А. Ниязова сотрудниками ОБКН Толмачевской таможни была доставлена в Обскую ЦГБ. Со слов гр. А.А.Ниязовой, в ее брюшной полости находились 94 капсулы с наркотическим веществом.

Таким образом, гр. А.А.Ниязова переместила через таможенную границу Российской Федерации с сокрытием от таможенного контроля в своей брюшной полости незадекларированные по установленной письменной форме на момент осмотра 43 (сорок три) капсулы овальной формы, в одной из которых согласно справке эксперта ЭКУ ГУВД Новосибирской области от 03.12.2002 г. №Н-2579 находилось порошкообразное вещество светло-бежевого цвета, содержащее наркотическое средство – героин, масса смеси 4,870 г.

2. 16 декабря 2000 г. в 19 ч. 45 мин. в зоне таможенного контроля – зале прилета международного терминала аэропорта «Толмачево» г.Обь при осмотре места происшествия – у стойки таможенного оформления и контроля №3 у гражданки Таджикистана М.М.Башировой, прибывшей авиарейсом №4929

Худжанд (Таджикистан) – Новосибирск (Российской Федерации), обнаружены зашитые в стеганном подкладе куртки, надетой на ней, и изъяты незадекларированные 73 (семьдесят три) запаянных свертка из фрагментов прозрачной полиэтиленовой пленки с порошкообразным гранулированным веществом бежевого цвета.

Согласно справке эксперта ЭКО Западно-Сибирского УВДТ от 16.12.2002 г. №2502 вещество, изъятое у гр.Башировой М.М., содержало наркотическое средство – героин, общая масса вещества 995 г.

Таким образом, гр. М.М.Баширова переместила через таможенную границу Российской Федерации с сокрытием от таможенного контроля недеklarированное наркотическое средство – героин.

Принимая во внимание, что имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления, предусмотренного ч.2 ст.188 УК Российской Федерации, руководствуясь ст.140, 145, 146 и ч.1 ст.156 УПК Российской Федерации, дознавателем Толмачевской таможни возбуждено уголовное дело в отношении гражданки Таджикистана М.М.Башировой 22.06.76 г.р., в деяниях которой усматриваются признаки преступления, предусмотренного ч.2 ст.188 УК Российской Федерации.

В случаях обнаружения наркотических веществ в специально оборудованных тайниках особых проблем на стадии возбуждения уголовного дела не возникает. Совершенно иначе складывается ситуация при обнаружении наркотических веществ, перемещаемых внутриволостным способом. В силу физиологических особенностей человека капсулы с наркотическим веществом находятся у «глотателя» как в желудке, так и в кишечнике. При этом первая капсула может выйти из желудочно-кишечного тракта по прошествии от 6 до 12 ч. с момента доставления подозреваемого в таможенный орган. В этот период времени сотрудниками таможенного органа принимаются меры по проверке и закреплению доказательств, а именно:

- подозреваемый проверяется на частоту перелетов, устанавливаются цели посещения и его связи;

- проводится обследование в медицинском учреждении. И даже если подозреваемый чистосердечно признается в совершенном преступлении, основанием для возбуждения уго-

ловного дела по ч.2 ст.188 УК РФ служит только заключение эксперта ЭКО УВД Новосибирской области. На проведение экспертизы уходит в среднем от 2 до 4 ч. В результате подозреваемый в совершении преступления, предусмотренного ч.2 ст.188 УК РФ, находится в таможенном органе как задержанный свыше 16 ч. до фактического вынесения постановления о возбуждении уголовного дела и составления протокола задержания. Данные обстоятельства противоречат требованиям ст.91-92 УПК РФ.

Из приведенных примеров видно, что сотрудниками таможенного органа совершаются действия, выходящие за рамки действующего законодательства, так как:

- медицинское обследование проводится вне зоны таможенного контроля и после завершения таможенного оформления;
- нарушены процессуальные сроки составления протокола задержания подозреваемого;
- отсутствует процессуальное оформление перевозки подозреваемого в контрабанде наркотиков от таможенного органа в лечебное учреждение для обследования и обратно;
- медицинское обследование производится принудительно.

Данные факты дают основание признать полученные доказательства недопустимыми, а также дают поводы для обжалования действий сотрудников таможни стороной защиты. По данному поводу в Толмачевскую таможню неоднократно поступали представления и протесты от надзирающего прокурора. Но реального решения данной проблемы до настоящего времени не найдено, так как законодательная база не позволяет урегулировать проблему, опираясь на нормативную правовую базу Российской Федерации и ведомственные акты ГТК Российской Федерации, необходимо разрешение в законодательном порядке и толкование норм со стороны Пленума Верховного Суда РФ.

Решением имеющихся проблем может стать лишь пересмотр статей 21 главы УПК РФ, а также решение вопроса о применении малодозных цифровых рентгеновских установок в ходе таможенного оформления пассажиров.

Несмотря на преимущества использования малодозных рентгеновских установок медицинского назначения для выявления случаев контрабанды наркотиков, существует правовая проблема применения таких аппаратов. В настоящее время за-

конодатель не предусматривает принудительного обследования подозреваемого в совершении преступления с использованием специальных технических средств, так как это противоречит, в первую очередь, конституционным нормам Российской Федерации, а именно ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»⁴. Но этот вопрос возникает в случаях, если использование технических средств таможенного контроля производится после окончания таможенного оформления, когда осуществляется доставка лица в специальное медицинское учреждение для обследования. Именно этот факт является выходящим за рамки действующего законодательства и не соответствует требованиям ст.91 УПК РФ. *«Орган дознания, следователь или прокурор вправе задержать лицо по подозрению в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, при наличии одного из следующих оснований:*

1) когда это лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;

2) когда потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо как на совершившее преступление;

3) когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления».

Как мы видим, в диспозициях пунктов ст.91 УПК РФ отсутствуют признаки, связанные с задержанием лиц, перемещающих наркотические средства внутриполостным способом.

Для решения этой проблемы необходимо внести изменения в ч.1 ст.91 УПК РФ – п.4, изложив его в следующей редакции: *«когда лицо умышленно, перемещает инородное тело внутриполостным способом в целях совершения преступления».* Также необходимо внести изменения в ст.92 УПК РФ, дополнив п.5 в следующей редакции: *«срок составления протокола задержания подозреваемого может быть увеличен, если для основания его составления требовалось обязательное проведение медицинского обследования подозреваемого».*

Таким образом, по нашему мнению, несмотря на проведенные значительные изменения в законодательстве в последнее время, оно еще нуждается в некоторых изменениях для достижения его основных целей предупреждения, выявления и

пресечения контрабандных действий по перемещению через таможенную границу Российской Федерации наркотических средств и психотропных веществ, а также привлечения к уголовной ответственности виновных во имя защиты экономического суверенитета и безопасности России.

Эффективность работы таможенных органов по выявлению и задержанию наркотических средств и психотропных веществ зависит от следующих факторов:

- возможности применения новых технологий, технических средств таможенного контроля при осуществлении таможенного оформления пассажиров и багажа в условиях, когда это не противоречит закону;

- своевременной реакции законодателя на меняющуюся криминогенную обстановку, связанную с преступлениями, отнесенными к компетенции таможенных органов;

- оперативности решений вопросов международного характера на межправительственном уровне по организации борьбы с наркопреступностью;

- создания единой информационной системы в отношении лиц, подозреваемых и совершающих преступления, связанные с наркотиками.

¹ Практика таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации: Научно-информационный сборник. – Новосибирск, 2002.

² Блинов Н.В. Некоторые аспекты борьбы с контрабандой наркотиков в Российской Федерации // Сборник материалов научно-практической конференции, состоявшейся в РТА 25-26 марта 1999 года. – М., 2000.

³ Обзор деятельности таможенных органов по борьбе с контрабандой наркотиков. – М., 2003.

⁴ Конституция Российской Федерации. – М., 2001.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КРИМИНАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБОРОТА ОРУЖИЯ, БОЕПРИПАСОВ, ВЗРЫВЧАТЫХ ВЕЩЕСТВ И ВЗРЫВНЫХ УСТРОЙСТВ

Кац Е.А.

Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на территории Красноярского края

С начала 90-х годов XX столетия отмечается непрерывный рост количества преступлений, в том числе тяжких насильственных преступлений, совершенных с использованием предметов вооружения. Так, в 2001 г. зарегистрированы 24779 преступлений, совершенных с применением и использованием оружия, из них 5086 убийств, 6216 разбоев, 3815 преступлений, связанных с причинением тяжкого вреда здоровью, 3650 хулиганств.¹

Сложившееся положение объясняется рядом политических, социально-экономических, организационно-управленческих причин, в том числе отсутствием эффективной системы социальной профилактики преступлений, недостаточной правовой и материально-технической обеспеченностью деятельности по предупреждению преступлений, оттоком из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров и др. Вместе с тем представляется, что одной из главных причин, способствующих тому, что оборот оружия вышел из-под государственного контроля, является криминальная миграция.

В настоящее время криминальная миграция в области оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (далее также – криминальная миграция в области вооружений) достигла серьезных масштабов.² С.Е.Метелев отмечает, что с проявлениями транснациональной вооруженной преступности приходится сталкиваться (в той или иной степени) практически во всех регионах России.³

Криминальная миграция в области вооружений – это социальное общественно опасное явление, направленное на потоки перемещения вооруженных лиц и различных видов вооружений.

Проведенный нами анализ позволяет выделить несколько тенденций, характерных для криминальной миграции в области оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, а именно: массовость, центробежность и организованность.

Подтверждением массового характера криминальной миграции в области предметов вооружений является тот факт, что по всему миру в обороте находятся более 500 миллионов единиц стрелкового оружия и легких вооружений – примерно по одной единице на 12 человек. С 1990 года эти вооружения служили главным орудием войны в 46 из 49 крупных конфликтов, в результате которых погибли 4 миллиона человек, причем примерно 90% из них – гражданские лица и 80% – женщины и дети.⁴ Таким образом, очаги локальных вооруженных конфликтов непрерывно снабжаются предметами вооружения в количестве не только достаточном, но и позволяющем противостоять частям регулярной армии.

Центробежность криминальной миграции в области предметов вооружений связана с распространением из зоны военных действий оружия.

В официальном докладе директора Федеральной пограничной службы РФ К.В.Тоцкого подчеркивается, что «...в результате уничтожения на Северном Кавказе в июле 2002 г. одного бандитского формирования пограничники захватили целый арсенал оружия: несколько зенитно-ракетных установок (ПЗРК), большое количество противотанковых гранатометов, гранат типа Ф-1, мин, большое количество пластика, стрелкового оружия и боеприпасов к нему»⁵.

В целом только за 2002 г. объединенными группировками войск с участием сотрудников ФСБ на Северном Кавказе проведено более 1800 специальных операций, в ходе которых обнаружены и изъяты более 4,5 тыс. ед. огнестрельного оружия, 2,5 тыс. ед. гранатометов, 18 тыс. ед. гранат, 10 тыс. ед. артиллерийских снарядов, 2 тонны взрывчатки.⁶

Говоря об организованном характере криминальной миграции в области предметов вооружений, важно отметить ее национально-этнические аспекты. На территории Российской Федерации выделяются цыганская, азербайджанская, чеченская, армянская, грузинская, славянская преступные группировки. Но «беспорными лидерами» в криминальной миграции

оружия признаются чеченские преступные группировки, обеспечивающие все пути движение оружия по ближневосточному направлению. Так, по данным УВД Приморского края, к 2004 г. выявлены 34 этнических преступных группировки:

- азербайджанские, которые занимаются незаконной предпринимательской деятельностью, наркотиками, преступлениями общеуголовной направленности;

- армянские, которые занимаются незаконной предпринимательской деятельностью, в том числе в сфере нефтебизнеса и оборота драгоценных металлов;

- чеченские, которые занимаются незаконным оборотом оружия и наркотиков;

- таджикские, которые занимаются незаконным оборотом наркотиков.⁷

В.А.Казакова указывает, что жители Чечни, Ингушетии и Дагестана, объединенные в преступные группы по незаконному обороту оружия, действуют на территории всей России – от Ставропольского и Краснодарского краев до Приморского края.⁸ Так, РУБОП по Московской области провело оперативное внедрение в преступную группу, осуществляющую поставки оружия из г.Назрань Республики Ингушетия в Московскую область. Проведенная контрольная закупка выявила арсенал оружия, который преступники пытались сбыть: пистолет ИЖ-78-8 калибра 5,45 мм с глушителем и 5 патронов к нему, гранатомет «Муха», пистолет ПМ с глушителем, автомат АКМ, радиоуправляемую мину, взрывчатые вещества, а также вертолетное вооружение на сумму, исчисляемую десятками тысяч долларов США.

Эти тенденции свидетельствуют о высоком уровне общественной опасности преступлений, связанных с криминальной миграцией в области оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств как для жизнедеятельности личности, общества, государства, так и мирового сообщества в целом. В связи с этим в настоящее время требуется совершенствование и повышение эффективности деятельности аппаратов уголовного розыска по устранению причин, условий, каналов и источников поступления предметов вооружения в сфере их незаконного оборота.

¹ Солоницкая Э.В. Незаконный оборот оружия: состояние, причины, предупреждение // Актуальные проблемы уголовного законодательства на современном этапе: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции, 19-20 сентября 2002 г. В 2 ч. – Краснодар, 2003. – Ч.2. – С.187.

² Номоконов В.А. Некоторые проблемы взаимосвязи миграции и преступности // Иркутский центр по изучению организованной преступности и коррупции. – www. миграция оружия.

³ Метелев С.Е. Криминальная миграция: характеристика и предупреждение: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Омск, 1996. – С.16.

⁴ Конференция ООН о проблеме международной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах, прошедшая в Нью-Йорке 19-20 июля 2001 г. // www.un.org // Public Services Section, Department of Public Information, Room GA-052A, United Nations, New York 10017, U.S.A.

⁵ Пресс-релиз директора Федеральной пограничной службы РФ Тоцкого К.В. от 27.01.2003 г. для средств массовой информации о результатах деятельности пограничных служб.

⁶ Отчет ФСБ за 2002 г. // NEWSRU.COM «ФСБ подвело итоги за 2002 г.»

⁷ Мельников Ю.Б. Проблемы борьбы с преступностью среди иностранных граждан в Приморском крае // Проблемы укрепления государственности и обеспечения верховенства закона. – Владивосток, 2003. – С.445.

⁸ Казакова В.А. Вооруженная преступность: криминологические и уголовно-правовые проблемы. – М., 2003. – С.157.

РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Димитрова Е.А., к.ю.н.

Сибирский юридический институт
МВД России

Социально-экономические преобразования в России 90-х годов XX века способствовали возникновению сложной ситуации в сфере проблем свободы совести. В результате распада партийной идеологии была создана благоприятная почва для активного появления массы духовных иностранных проповедников и учителей.¹ Россия стала благодатной территорией для распространения и деятельности всевозможных религи-

озных объединений, проникающих в Россию из-за рубежа, среди которых нередко встречаются и пользующиеся в стране происхождения далеко не безупречной репутацией.² Некоторые из этих объединений вытесняются из иностранных государств либо прямо запрещены законами, поскольку их предписания и деятельность нарушают права человека, а их руководители и представители совершают разного рода преступные деяния. Благодаря ряду обстоятельств, такие объединения, которые не могут легально функционировать у себя на родине, распространяются на территории России и нередко пользуются поддержкой как власти, так и простого населения.

За вполне приличной оболочкой таких объединений зачастую кроются ужасающие факты нарушения прав человека, издевательств, жертвоприношений и совершения иных преступлений в процессе деятельности этих объединений.

Представителями религиозных объединений (в том числе и иностранными гражданами) свешается целый ряд деяний, которые могут быть квалифицированы по той или иной статье УК РФ. Отнесение этих преступлений к группе религиозных может быть по трем основаниям:

во-первых, это преступления, которые совершаются по религиозным мотивам. В рамках первой группы следует выделить две составляющие:

– преступления, которые совершаются исключительно по религиозным мотивам, и мотив является обязательным признаком состава преступления (например, убийство по мотиву религиозной ненависти или вражды и др.).

– преступления, которые порою совершаются в связи с религиозными убеждениями, но при квалификации религиозный мотив выступает только в качестве факультативного признака, (например, сексуальные домогательства, незаконное лишение свободы, торговля людьми, доведение до самоубийства и др.³);

во-вторых, преступления, в которых религия используется в качестве средства совершения деяния или для его прикрытия. К этой группе следует относить преступления, которые совершаются под прикрытием религии, но фактически религиозной основы не имеют (например, уклонение от уплаты налогов, незаконный оборот оружия и наркотиков, терроризм), либо религия используется как оправдание преступной дея-

тельности (это могут быть преступления, совершение которых оправдывается самим лицом, их совершающим, хотя это лицо также не является истинно верующим);

в-третьих, преступления, которые могут совершаться как по религиозным, так и по иным мотивам, но религия выступает одним из обязательных составляющих, то есть своего рода – смешанная группа (например, организация религиозного объединения, посягающего на личность и права граждан).

Хотелось бы остановиться на двух наиболее интересных преступлениях. Первое из них – организация религиозного объединения, посягающего на личность и права граждан. Это преступление является достаточно распространенным, но его особенностью является то, что оно обладает высокой латентностью. Причин этому много: это и несовершенство самой уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за его совершение, и неудовлетворительная деятельность органов внутренних дел по выявлению мотивов совершения общеуголовных преступлений (этому есть свои причины) и др. Особенно высокой латентностью обладают подобные преступления, совершаемые иностранными гражданами.

Прежде всего, следует сказать, что толкование ст.239 УК РФ требует обращения к Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. №125-ФЗ, поскольку традиционно уголовно-правовое понятие религиозного объединения отождествляют с понятием, сформулированным в этом законе. Под религиозным объединением закон 1997 года понимает добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры. Такие объединения могут быть в виде религиозной организации (с обязательной государственной регистрацией и с образованием юридического лица) и религиозной группы (без государственной регистрации и образования юридического лица).⁴

В связи с этим возникает вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан за организацию религиозного объединения, посягающего на личность и права граждан. Возникает он в связи с тем, что, прежде всего, согласно закону религиозное объединение – это доб-

ровольное объединение граждан России или лиц, постоянно и временно проживающих на территории России на законных основаниях. Не ясно, как квалифицировать деяния лиц, находящихся на территории России нелегально, которые создают противоправные религиозные объединения. Так, в июне 2000 года в г.Калининграде были задержаны двое граждан США, которые возле территории военного объекта пытались склонить нескольких военнослужащих к вступлению в религиозное объединение, по своему характеру могущее быть отнесенным к посягающему на личность и права граждан. При этом их визы на пребывание в России истекли более чем за десять дней до этого.⁵ Абсолютно неоправданным был бы отказ в возбуждении уголовного дела по ст.239 УК РФ в отношении этих лиц по причине отсутствия субъекта преступления, и они должны быть привлечены к ответственности за участие в деятельности религиозного объединения, посягающего на личность и права граждан, в форме вовлечения новых членов либо за его создание, в зависимости от обстоятельств дела. Следовательно, представляется, что в уголовно-правовом смысле под религиозным объединением следует понимать объединение граждан независимо от их гражданской принадлежности и законности нахождения на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими признаками (однако это нарушает правила толкования бланкетных норм).

Еще одной причиной высокой латентности этого преступления, совершаемого иностранными гражданами, является то, что достаточно часто иностранцы фактически создают и руководят религиозными объединениями, однако на бумагах учредителями и руководителями являются российские граждане. Так, в 1995 году Останкинским судом г. Москвы был ликвидирован филиал японской религиозной организации «Аум Синреке», в деятельности которого были установлены факты нарушения прав человека. При этом суд установил, что, несмотря на то что юридически учредителями филиала выступали граждане РФ, фактическим руководителем являлся гражданин Японии. Это сделано в обход рассмотренного положения закона «О свободе совести и религиозных объединениях». В подобных случаях, если руководитель религиозного объединения находится вне территории России и дистанционно руководит

деятельностью объединения, применяется принцип действия уголовного закона в пространстве, согласно которому если деяние совершено за пределами России, но посягает на ее интересы, должен применяться УК РФ. Однако установить фактического лидера достаточно сложно.

Говоря о причинах организации конкретного религиозного объединения, посягающего на личность и права граждан, следует обратиться к мотивации индивидуальной преступной деятельности субъектов этого преступления. Лицам, создавшим объединение и руководящим им, в большинстве случаев присущ корыстный мотив, и все деяния совершаются для того, чтобы иметь возможность обогатиться за счет верующих. Субъект, совершая анализируемое деяние, обычно лишь в незначительной степени находится под влиянием религиозной идеологии, а в ряде случаев совершенно отчетливо понимает надуманный характер данной религии⁶, особенно если религия была выдумана самим руководителем, как это достаточно часто бывает. Но, стремясь возглавить объединение с целью получения от этого прибыли, лицо, создавшее его, или руководитель делают вид, что искренне верят в учение, более того, обучают религии последователей. Религия становится средством получения прибыли. Например, руководители заставляют последователей продавать жилье, покупая менее дорогое, разницу отдавая объединению; побираться в общественных местах, отдавая значительную долю выручки опять же в пользу объединения, и т.п.⁷, не говоря об обязательных пожертвованиях. Характерным примером наличия корыстной мотивации при создании противоправного религиозного объединения является создание «Церкви сайентологии» Р.Хаббардом, который до этого зарабатывал на жизнь сочинением фантастики и, выступая на съезде писателей-фантастов в 1949 г., заявил: «Писать чтобы получать пенс за слово смешно. Если человек действительно хочет получать миллион долларов, то лучший способ – это основать свою собственную религию»⁸.

Для данной категории субъектов присущи и иные низменные (или эгоистические мотивы), например удовлетворение сексуальных потребностей, проникновение во власть и др.

Говоря о второй группе религиозных преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории России, особое внимание следует уделить наиболее актуальному вопросу – ре-

лигиозному терроризму. Его основой является одно из направлений ислама, называемое ваххабизмом, представители которого используют призыв борьбы с неверными в политических, корыстных и иных низменных интересах. К сожалению, террористические акты, совершаемые представителями этого течения, не являются новинкой и с каждым днем совершаются все чаще. Однако, на мой взгляд, было бы неверным причины совершения этих преступлений ограничивать религиозностью их организаторов и исполнителей. Дело в том, что, анализируя некоторые источники, можно прийти к выводу, что природа религиозного терроризма такова, что значительная часть этих чудовищных деяний совершается истинными верующими, но они выступают орудием в руках лиц, использующих эту веру в своих политических, корыстных и иных интересах. Например, женщины-смертницы. Они слепо верят в то, что должны отомстить за смерть своих мужей, братьев, отцов и сыновей, но толкают их на самоуничтожение лица, которые преследуют отнюдь не религиозные интересы. Последние только используют набожность женщин, имеющийся в Коране призыв борьбы с неверными в политических и корыстных интересах. Хотя сам Коран не описывает способы борьбы с неверными и не призывает прямо к физическому их уничтожению, однако толковать его можно по-разному, и ваххабизм призывает именно к абсолютно любым способам борьбы с неверными.

Таким образом, религиозные преступления, совершаемые иностранцами на территории Российской Федерации, представляют собой серьезную угрозу правам граждан и требуют серьезного отношения к ним со стороны государства.

¹ Хвыля-Олинтер А.И. Органы внутренних дел в борьбе против правонарушений в среде нетрадиционных религиозных движений – тоталитарных сект // Новые религиозные организации России деструктивного и оккультного характера: Справочник. – Ростов-на-Дону, 1998. – С.427.

² Кривельская Н.В. Секта: Угроза и поиск защиты. – М., 1999. – С.22-23.

³ Европейский Парламент: «Свобода религии не оправдывает нарушение прав человека» // Правоохранительные органы и религиозные организации: Сборник материалов. – М., 1997. – С.111.

⁴ О свободе совести и религиозных объединениях: Федеральный закон от 26.09.97 г. №125-ФЗ // Религиозные объединения. Свобода со-

вести и вероисповедания. Нормативные акты. Судебная практика / Сост. А.В. Пчелинцев, В.В. Ряховский. – С.47-61.

⁵ Шевченко И. Миссионеры с «двойным дном» // Калининградская правда. – 2000. – 23 сентября.

⁶ Галиакбаров Р.Р. Уголовная ответственность за посягательства на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов: Учебное пособие. – Омск, 1981. – С.38.

⁷ Хвыля-Олинтер А.И. Организованная преступность и деструктивные религиозные секты // Известия методического центра профессионального образования и координации научных исследований МВД России. – 1997. – №1. – С.57.

⁸ Дворкин А. «Честная игра» сайентологов // Миссионерское обозрение. – 1996. – №7. – С. 7.

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Кулькова Н.П.

Управление по делам миграции
ГУВД Новосибирской области

Основопологающим документом, регламентирующим права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане) на территории России, в настоящее время, помимо международных договоров, является Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №115), вступивший в силу с 30.10.2002 г. Законно находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане Федеральным законом №115 фактически подразделены на три группы: постоянно и временно проживающие и временно пребывающие в Российской Федерации. Постоянно проживающим в Российской Федерации является иностранный гражданин, получивший вид на жительство. К временно проживающим иностранным гражданам относятся те, кто получил в установленном порядке разрешение на временное проживание. Наконец, временно пребывающим иностранным гражданином согласно законодательному акту именуется лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не

требующем получения визы, и не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание. В соответствии со ст.4 Федерального закона иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Одним из таких исключений является право иностранных граждан свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом установленных федеральным законом ограничений (п.1 ст.13 Федерального закона №115). Ограничения свободы иностранных граждан в области трудовых отношений, государственной, муниципальной, военной службы и отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации предусмотрены п.п. 4, 5 ст.ст.13, 14, п.1 ст.15 Федерального закона №115, другими федеральными законами и изданными в их исполнение подзаконными нормативными актами Российской Федерации. Рассмотрим подробнее одно из таких ограничений.

Согласно абзацу второму п.4 ст.13 Федерального закона №115 иностранный гражданин имеет право осуществлять свою трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Данное ограничение, за исключением отдельных категорий, касается только иностранных граждан, относящихся к временно пребывающим на территории России. При этом под трудовой деятельностью иностранного гражданина Федеральный закон №115 подразумевает работу иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Однако если исходить из понятия, данного в ст.2 Федерального закона №115, разрешение на работу – это документ, не только подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности, но и право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности. В то же время в Федеральном законе нет указания на то, выдается ли данное

разрешение иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, постоянно либо временно проживающему или временно пребывающему на территории Российской Федерации, так как норма п.4 ст.13 Федерального закона №115, как уже было отмечено выше, определяет круг иностранных граждан, которым необходимо получение разрешения на работу только среди тех, кто осуществляет на территории России *трудовую деятельность*. Таким образом, когда в Федеральном законе №115 идет речь о трудовой деятельности, иностранные граждане, зарегистрированные на территории Российской Федерации в качестве индивидуальных предпринимателей, во внимание не принимаются.

Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.02 г. №941 (далее – Положение о выдаче разрешений на работу), определяет порядок выдачи разрешения на работу на территории Российской Федерации иностранным гражданам, временно пребывающим в Российской Федерации.

Однако в соответствии п.1 ст.3 Закона Российской Федерации от 07.12.91 г. №2000-1 «О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации», действовавшего параллельно с Федеральным законом №115 до 01.01.04 г., государственная регистрации лиц, изъявивших желание заниматься предпринимательской деятельностью, должна была осуществляться соответствующей администрацией только по месту постоянного жительства таких лиц, что свидетельствовало о возможности регистрации в качестве индивидуального предпринимателя только иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России. На практике же за разрешением на работу в подразделения по делам миграции обращались, напротив, только временно пребывающие на территории России и зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей иностранные граждане.

С 01.01.04 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 08.08.01 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Федеральный закон №129) в редакции Федеральных законов от 23.06.2003 г. №76-ФЗ, от 08.12.2003 г.

№169-ФЗ, от 23.12.2003 г. №185-ФЗ, пункт «е» ч.1 ст.22.1 которого подразумевает, что в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица на территории Российской Федерации могут быть зарегистрированы из числа иностранных граждан только те, кто имеет документ, подтверждающий право временно или постоянно проживать в Российской Федерации, то есть имеющие вид на жительство либо разрешение на временное проживание. И если верховенство федеральных законов над другими нормативными правовыми актами определено Конституцией Российской Федерации, то противоречие между нормами Федеральных законов №№115, 129, возникшее с 01.01.04 г., по нашему мнению, противоречит принципу соблюдения на всей территории России точного и неуклонного их соблюдения, исполнения и применения и требует незамедлительного вмешательства законодателя. Думается, что правильнее было бы одновременно с вступлением в силу новой редакции Федерального закона №129 внести соответствующие изменения в Федеральный закон №115 и Положение о выдаче разрешений на работу.

Тем не менее если проблема выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, зарегистрированным на территории России в качестве индивидуальных предпринимателей, практически отпала, то вопрос об ответственности, иностранных работников, осуществляющих свою трудовую деятельность без получения в установленном порядке разрешения на работу, перед сотрудниками подразделений по делам миграции министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации в настоящее время стоит очень и очень остро. Российским законодательством, в частности ч.2 ст.18.10 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), предусмотрена ответственность иностранных граждан за нарушение ими правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы в виде наложения административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с административным выдворением за пределы России или без такового. Однако в последнее время иностранным работникам, осуществляющим свою деятельность без получения разрешения на работу, все чаще и чаще и совершенно безболезненно для себя удается

избежать за данное нарушение вообще какой-либо ответственности. Административное наказание за указанное правонарушение для многих из них перестало быть неотвратимым. Происходит это отчасти благодаря тому, что некоторые федеральные судьи диспозицию данной нормы, которая дословно звучит так: «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы...», прочитывают не буквально, а не иначе как с дополнением ее словом «работодатель». В новой редакции названная диспозиция звучит, видимо, так: «Нарушение иностранным гражданином – работодателем или лицом без гражданства – работодателем правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы...». Хотя возможны варианты с употреблением слова «работодатель» единожды в начале фразы либо после слов «лицом без гражданства».

В то же время анализ статьи 18.10 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что название и диспозиции ч.ч.1, 2 ст.18.10 КоАП РФ подразумевают не какие-либо конкретные правила привлечения и использования иностранной рабочей силы, а всю совокупность норм, регламентирующих в законодательстве Российской Федерации трудовые взаимоотношения с иностранными гражданами. Этот вывод подтверждается следующими фактами:

1) слово «правил» как в названии статьи, так и в ее тексте начинается со строчной буквы. Если учесть, что какого-либо конкретного нормативного правового акта, устанавливающего порядок привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, под названием «Правила» не существует, речь идет, прежде всего, о Федеральном законе №115;

2) в первой части статьи законодателем употреблено слово «работодатель», т.е. определен субъект данного правонарушения, а именно: юридическое или физическое лицо, выступающее в качестве работодателя. Во второй части статьи слово «работодатель» отсутствует, что свидетельствует о том, что законодатель имел в виду только физическое лицо;

3) необходимо также учитывать отсутствие в первой части статьи каких-либо ограничений относительно «гражданства работодателя», что является абсолютно обоснованным, по-

сколькx понятие «гражданство» не может быть употребимо в сочетании с понятием «юридическое лицо».

Однако если придерживаться позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 3 и 24 декабря 2003 г., утвердившем «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года», согласно которой субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч.2 ст.18.10 КоАП РФ, являются иностранный гражданин или лицо без гражданства, на которые распространяется статус работодателя, абсолютно нелогичным выглядит то обстоятельство, что гражданина Российской Федерации, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя, в том случае, если он выступает в качестве работодателя, за нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы необходимо привлекать к административной ответственности на основании ч.1 рассматриваемой статьи КоАП РФ, наравне с лицами, а иностранного гражданина или лицо без гражданства, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя и выступающего в качестве работодателя, – на основании ч.2 упомянутой статьи;

3) в соответствии со ст.2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности *на общих основаниях*, что само по себе подразумевает нецелесообразным предусматривать ответственность иностранного работодателя отдельной нормой.

Кроме того, санкция ч.2 ст.18.10 КоАП РФ в два раза ниже санкции части первой, и, следовательно, применение различных санкций к российским и иностранным работодателям в этом случае противоречило бы общим положениям КоАП РФ об административной ответственности, а именно – требованиям ст.2 6 КоАП РФ;

4) исходя из вышеизложенного, представляется возможным считать, что ч.2 ст. 18.10 КоАП РФ предусматривает ответственность именно иностранного работника в случае поступления им на работу при отсутствии разрешения на работу, выданного на его имя, на основании полученного работодате-

лем разрешения на привлечение и использование иностранных работников, т.е. нарушение требований статьи 13 Федерального закона. Следовательно, каждое из этих лиц и может быть субъектом указанного правонарушения.

Помимо изложенного, абсолютно не предусмотрена законодателем и ответственность заказчика работ (услуг), которым согласно п.3 ст.13 Федерального закона №115 является физическое или юридическое лицо, получавшее в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовые договоров на выполнение работ (оказание услуг).

На практике основное количество работодателей – согласно этому же нормативному акту физических или юридических лиц, получивших в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующих труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров, – таких договоров в письменном виде, как того требует Трудовой кодекс Российской Федерации, фактически не заключают. Однако если в соответствии с положениями того же Кодекса трудовой договор, не оформленный надлежащим образом, тем не менее считается заключенным, и, следовательно, работодателя, не оформившего трудовой договор в письменном виде, но использующего труд иностранных работников без соответствующего разрешения, на основании ч.1 ст.18.10 КоАП РФ возможно привлечь к административной ответственности, то заказчик работ (услуг), как было указано выше, остается безнаказанным. В то же время подавляющее большинство нарушений правил использования иностранной рабочей силы, в частности на территории Новосибирской области, допускается со стороны названной категории работодателей. Указанный пробел в законодательстве также, по нашему мнению, подлежит немедленному устранению, поскольку норма материального права, предусмотренная Федеральным законом №115, при отсутствии административной ответственности за ее нарушение вот уже в течение полутора лет остается бездействующей, что делает борьбу с незаконным привлечением иностранной рабочей силы малоэффективной. По вопросу о внесении в установленном порядке предложения о разработке проекта Федерального за-

кона о внесении дополнения в ч.1 ст.18.10 КоАП РФ, касающегося ответственности заказчика работ (услуг) в случае нарушения последним правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, Управление по делам миграции ГУВД Новосибирской области обратилось в федеральную миграционную службу МВД России.

**СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
– ОСНОВНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛ ООН
ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОХРАНЫ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ
МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ И В УСЛОВИЯХ
ЭКСТРЕМАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

Шлома В.А.

Дальневосточный юридический
институт МВД России

Мы живем сейчас в очень динамично развивающемся мировом сообществе. Меняется политическая карта мира и Европы в том числе, глобализация экономики и сферы управления становится реальностью, изменяются численность и состав населения государствах. К сожалению, не утихают международные и внутригосударственные (в том числе и вооруженные) конфликты, обострившие проблемы массовой миграции населения и нарушений прав человека.

Конфликты, прежде всего вооруженные, формируют систему угроз не только отдельному человеку, его фундаментальным правам и свободам, но и обществу в целом, поэтому исключительно важно иметь и применять эффективные способы профилактики и разрешения конфликтов, поддержания и защиты мира. В свое время, формулируя данную задачу, бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали подчеркивал: «В современных условиях речь идет не только о том, чтобы поддержать мир между государствами. Необходимо найти средства по урегулированию разногласий, которые разделяют народы внутри этих государств»¹. Процесс поиска подобных

средств сам по себе представляет исключительно сложную задачу с элементами политического риска.

Сегодня существует неправительственная структура, специально созданная для решения миротворческих проблем, – Организация Объединенных Наций, главной задачей которой, согласно Уставу ООН, является установление международного мира и безопасности. Для этого организация возлагает на себя функции по принятию эффективных совместных мер по предотвращению угроз миру; прекращению актов агрессии и других нарушений мира; содействию разрешению мирными средствами и в соответствии с принципами международного правосудия международных споров и ситуаций, способных привести к дестабилизации мира; обеспечению соблюдения прав человека во всем мире.

Одним из наиболее эффективных инструментов поддержания мира и разрешения международных конфликтов в настоящее время, несмотря на наличие серьезной, порой справедливой критики, по-прежнему являются силы ООН по поддержанию мира. Миротворческие силы ООН действуют с 1948 года и по настоящее время. За этот период в их состав входили более 650 000 военных и гражданских лиц. Заслуженное международное признание и высокую оценку они получили в 1988 году, когда им была вручена Нобелевская премия мира.

ООН постоянно осуществляет миротворческие миссии и обладает значительными ресурсами, необходимыми для их реализации. В качестве самостоятельного и очень важного компонента в состав миссии международного сообщества в последние годы входят международные полицейские силы (МПС).

Гражданская полиция ООН (UNCIVPOL) получила свой нынешний статус в начале 90-х годов прошлого века в ходе развертывания миротворческих сил ООН в бывшей Югославии. В то же время для организации, состоящей из полицейских различных стран, впервые был применен термин «международные полицейские силы ООН».

Их главная задача (в условиях, например, наблюдательной миссии) – руководство и контроль за местной гражданской полицией с целью обеспечения эффективного функционирования законов, правопорядка и гарантий соблюдения прав человека и его фундаментальных свобод. Кроме того, в зави-

симости от конкретных условий и содержания мандата ООН международные полицейские силы могут выполнять и ряд частных функций, связанных с помощью в организации и проведении выборов, осуществлении гуманитарных акций.

В настоящее время во всем мире насчитывается 15 действующих миротворческих миссий ООН, в 7 из которых принимают участие более 7500 полицейских из 72 стран мира.

МВД России участвует в миротворческой деятельности ООН с 1992 года. Участие в МПС в большинстве случаев является исключительно сложным и опасным делом. За время существования миротворческих миссий ООН погибли 1817 миротворцев, в том числе 29 – из России.

Международные полицейские силы формируются по интернациональному принципу. В их состав на основе конкурсного отбора включаются сотрудники, способные максимально эффективно решать профессиональные задачи в условиях экстремальных ситуаций. При этом в данных ситуациях типичной, как показывает опыт проведения миротворческих операций на территории бывшей Югославии, Восточного Тимора и ряда других стран, является вынужденная миграция большой массы населения – беженцев и вынужденных переселенцев.

Данная проблема в настоящее время выросла до масштабов одной из глобальных проблем современности. Наличие любого беженца и вынужденного переселенца в данной связи является нарушением принципов Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было в этом отношении дискриминации»².

Такая ситуация существенным образом усложняет характер задач, стоящих перед МПС ООН (особенно в свете рассматриваемой в данной статье темы). Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, расширением сферы миротворческих операций, представляющих ответ мирового сообщества на развитие ситуации нестабильности в различных регионах планеты. На этом фоне в рамках своей миротворческой деятельности ООН, используя различные механизмы, в том числе и миротворческие миссии, осуществляет «превентивную дипломатию», стремится урегулировать конфликты и споры между противоборствующими сторонами. В большинстве из них, как уже

подчеркивалось, принимают участие не только военные, но и гражданские полицейские и гражданские специалисты.

Во-вторых, миротворческим миссиям все чаще сопутствуют действия, направленные на решение широкого круга задач, связанных с широкомасштабным гражданским строительством, созданием органов управления, установлением правопорядка, обеспечением охраны общественного порядка и общественной безопасности, проведением выборов и соблюдением прав человека в странах, преодолевающих последствия конфликта.

В-третьих, современная политическая ситуация в мире требует активизации усилий в области международного гуманитарного права, решения накопившихся в данной области проблем. В их числе:

а) защита фундаментальных прав и свобод человека. В последнее время в число целей и задач миротворческих операций ООН все чаще включают защиту прав человека. Как отмечают некоторые авторы, начало этому положила принятая Советом Безопасности в апреле 1991 г. Резолюция 688 по Ираку, где впервые были связаны воедино поддержание международного мира и безопасности и гуманитарные проблемы, гуманитарные соображения поставлены выше принципа невмешательства.³ Ряд миссий ООН (в частности, в Грузии, Гватемале, Югославии (Косово)) по поддержанию мира включают в себя так называемый «компонент по правам человека»;

б) оказание чрезвычайной помощи в условиях гуманитарных катастроф. В этих условиях организации и миссии ООН поставляют жертвам – в большинстве своем детям, женщинам и старикам – продовольствие и медикаменты, дают им убежище и обеспечивают материально-техническую поддержку.

В-четвертых, особое значение в ходе реализации мандата МПС ООН в последнее время играют действия по обеспечению правопорядка в условиях экстремальной миграции населения.

Это обусловлено тем, что проблема беженцев и вынужденных переселенцев, как это уже отмечалось ранее, является сегодня одной из самых сложных глобальных проблем современности. С момента своего создания ООН проводит постоянную работу по защите беженцев во всем мире. В 1950 году, когда был создан офис Верховного комиссара ООН по делам

беженцев, около 1 миллиона беженцев подпадали под его мандат. На сегодняшний день их число составляет более 20 миллионов. К ним следует добавить более 3 миллионов беженцев, находящихся под контролем Гуманитарной комиссии ООН по делам палестинских беженцев на Ближнем Востоке, и 20 до 25 миллионов вынужденных переселенцев в 152 странах.⁴

ООН также серьезно озабочена увеличением количества вынужденных переселенцев в последние годы. «Вынужденными переселенцами считаются лица, вынужденные оставить свои дома, но оставшиеся на территории своей страны»⁵. Поскольку они остаются на территории своей страны, они не включены в нынешнюю систему защиты беженцев. Большинство вынужденных переселенцев являются представителями развивающихся стран. В некоторых странах число вынужденных переселенцев превышает 10% от общей численности населения.

Существует прямая зависимость между проблемами беженцев и защитой прав человека. Нарушения в этой области не только влияют на массовый отток населения, но и уменьшают возможность добровольной репатриации, а также являются причиной оттока беженцев и вынужденных переселенцев.

Пренебрежение минимальными правами беженцев и вынужденных переселенцев является одним из важнейших факторов, заслуживающих внимания мировой общественности. В процессе обращения за убежищем все большее количество людей сталкиваются с рестрикциями в отношении возможности проникновения на безопасные территории. В некоторых случаях обратившиеся за убежищем и беженцы бывают задержаны или даже насильно возвращены в места, где их жизни, свободе и безопасности угрожали. Некоторые из них не раз были атакованы военными группами, призваны в армию и были вынуждены воевать за одну из сторон в гражданском конфликте. Зачастую они становятся жертвами расовой агрессии.⁶

Беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться до, в процессе и после предоставления убежища. Соблюдение прав человека является необходимым условием профилактики и разрешения проблемы беженцев.

Имеются регионы, в которых проблема экстремальной миграции населения приобрела «хронический характер», например Палестина. В других регионах (Босния и Герцеговина,

Югославия) проблема беженцев обострилась относительно недавно. Однако масштабы этой трагедии применительно к Европе просто шокируют. Война в бывшей Югославии сделала беженцами и вынужденными переселенцами в общей сложности 3,76 миллиона человек, около 80% из которых – женщины и дети.⁷

Для того чтобы показать специфику и раскрыть некоторые аспекты деятельности международных полицейских сил ООН (например, по организации и обеспечению охраны общественного порядка) в условиях экстремальной миграции населения, остановимся на весьма показательной в этом смысле, но исключительно сложной по содержанию миротворческой операции ООН в Боснии и Герцеговине, продолжавшейся с декабря 1995 г. по январь 2003 г.⁸

В качестве краткой исторической справки следует отметить, что резкая эскалация военных действий между противоборствующими сторонами (сербам, хорватами и мусульманами) в Боснии и Герцеговине (БиГ) в 1994-1995 гг., проведение этнических чисток, огромное количество жертв среди мирного населения, небывалые масштабы разрушений и как следствие прямая угроза стабильности в Европе вынудили международное сообщество решительно вмешаться в этот конфликт и заставить все три враждующие стороны «сесть за стол переговоров».

В соответствии с рамочными соглашениями о мире, достигнутыми при активном международном посредничестве тремя противоборствующими сторонами в Дэйтоне (штат Огайо, США), и мирным соглашением, подписанным в Париже теми же участниками в декабре 1995 года, в качестве первого основного шага стали: немедленное прекращение боевых действий, разведение противоборствующих сторон, вывод вооруженных формирований и тяжелого вооружения из демилитаризованной зоны и ряд других мер. Для обеспечения этого этапа в Боснию и Герцеговину был срочно введен международный воинский контингент численностью 60 000 человек. Особенностью этой операции было то, что основу данного контингента впервые в истории ООН на 80% составили войска блока НАТО. Свои войска направили и другие государства, включая Россию. Командование воинского контингента не подчинялось

напрямую Главе миссии ООН в БиГ, но постоянно координировало с ним свои действия.

Вторым основным шагом было скорейшее восстановление мирной гражданской жизни, предполагавшее осуществление целого комплекса мер, где наряду с установлением и обеспечением правопорядка одним из основных направлений было решение проблем в области прав человека, беженцев и вынужденных переселенцев, представлявших особую актуальность для БиГ и являвшихся приоритетом для международного сообщества. Все это входило в компетенцию ООН. Одним из основных компонентов механизма, обеспечивающего реализацию этого этапа, стали специальные международные полицейские силы ООН, созданные в конце 1995 г.⁹

В соответствии с мирным соглашением и мандатом ООН Международные полицейские силы ООН (МПС) представляли собой нейтральную силу, состоящую из профессионально подготовленных полицейских из различных стран мира. Они не обладали исполнительной властью и не были вооружены.

Перед МПС были поставлены четыре основные (стратегические) задачи:

- обеспечить выполнение местной полицией международных стандартов в области правоохранительной деятельности при осуществлении своих полномочий;

- обеспечить (гарантировать) соблюдение местной полицией международных стандартов в области прав человека при осуществлении своей профессиональной деятельности;

- вносить предложения, разрабатывать проекты по организации и характеру деятельности демократических полицейских институтов и оказывать помощь в реализации таких проектов;

- оказать помощь и обеспечить проведение свободных выборов в спокойной, свободной от насилия и угроз обстановке.¹⁰

Остановимся более подробно на второй задаче, хотя следует сразу отметить, что «международные стандарты в области прав человека» являлись основной составляющей при решении всех четырех. Практический интерес для нас представляет деятельность международных полицейских сил по организации и обеспечению охраны общественного порядка (ООП).

Представляется важным вначале определиться с понятием ООП (с точки зрения российского права), что позволит лучше понять особенности реализации МПС своих полномочий, поскольку сотрудники МВД России (российский полицейский контингент) по качественной составляющей являются одним из основных элементов МПС ООН.

Следует отметить, что исключительно важным направлением деятельности органов внутренних дел России (и полиции других стран) в сфере обеспечения прав и свобод личности являются охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Общественный порядок можно определить как систему общественных отношений, закрепленную нормами права, морали и правилами общежития, определяющую права и обязанности участников этих отношений, призванную обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах, поддержание необходимых условий для нормального функционирования предприятий, организаций и должностных лиц.¹¹

Под охраной общественного порядка, по мнению некоторых авторов, следует понимать общественно-политическую и правовую категорию, выраженную в виде совокупности правовых норм, мер и средств государства и общества, направленных на поддержание и обеспечение режима законности в общественных местах, защиту прав и свобод личности, имущества, чести и достоинства, интересов государства и общества в целом, с целью сохранения порядка, общественного спокойствия, нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций, транспорта, средств коммуникации и устранения причин и субъектов их дестабилизирующих.¹²

Сохранить стабильность в обществе, обеспечить надлежащий порядок и общественную безопасность призваны, в первую очередь, правоохранительные органы и вооруженные силы государства, находящие поддержку, одобрение и помощь граждан и общества в целом, а также различные негосударственные общественные объединения и органы местного самоуправления, которые должны быть в этом заинтересованы.

При осуществлении этой охранительной функции любым государством необходимо в принципе создать благоприятные

условия для реализации личностью своих прав, свобод и законных интересов. Вместе с тем должны быть защищены интересы государства, личности и всего общества от различного рода правонарушений, преступлений и проявлений политического экстремизма.

Правовую основу российского законодательства в этой области составляют как внутригосударственные нормативно-правовые акты, так и, согласно Конституции РФ, международно-правовые. К числу последних относятся: Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Международная Конвенция по борьбе с захватом заложников и другие. Принятие упомянутых и ряда других актов показывает, что на межгосударственном уровне создана достаточно прочная международно-правовая база (являющаяся одновременно составной частью внутреннего законодательства), позволяющая правоохранительным (компетентным) органам государства не только осуществлять борьбу с различными правонарушениями и проявлениями экстремизма внутри страны, но и готовить сотрудников правоохранительных органов, и конкретно МВД России, к выполнению аналогичных задач в других странах, например в составе МПС ООН в период проведения миротворческих операций.

Возвращаясь непосредственно к деятельности МПС, следует отметить, что в соответствии с мандатом МООНБиГ международным полицейским силам было предоставлено право свободного доступа: а) во все здания, помещения полиции, судов, места содержания людей под стражей и тюрьмы, лагеря беженцев; б) к уголовным и гражданским делам, документам, архивам.

Они могли осуществлять:

- наблюдение за деятельностью местной полиции и других правоохранительных органов при проведении арестов, задержаний и допросов граждан, обвиняемых в совершении преступлений, обысках;
- сопровождение местной полиции при проведении мероприятий по охране общественного порядка, патрулирования;
- наблюдение и мониторинг перемещений беженцев и вынужденных переселенцев;

- мониторинг митингов, демонстраций и других массовых скоплений народа и действий местных властей, правоохранительных органов (прежде всего местной полиции) по обеспечению общественного порядка;
- посещение мест происшествий;
- контроль организации местной полицией охраны общественного порядка и обеспечения безопасности в местах регистрации выборщиков и на пунктах голосования;
- проведение мониторинга расследований, организуемых местными правоохранительными органами (полиция, прокуратура, суд) в отношении национальных меньшинств, и контроль за их окончательным результатом;
- проведение собственного расследования в случае, если результат местного правоохранительного органа является неадекватным, исходящим из предубеждений, безразличия или селективного подхода, влияющего на ход следствия;
- фиксирование нарушений (происшествий) и доклад о них;
- помощь в реорганизации и обучении местной полиции;
- помощь гуманитарным организациям и т.д.

В случаях, когда местные власти и полиция препятствовали исполнению МПС своих полномочий, а такое в БиГ происходило часто, особенно на первом этапе миротворческой миссии, в действие вводился механизм, включавший в себя в зависимости от конкретной ситуации меры политического, экономического, а при необходимости и военного давления на виновную сторону.

Реализуя задачу по организации и обеспечению местной полицией охраны общественного порядка, МПС исходили прежде всего из требований международных стандартов, разработанных ООН для органов по поддержанию правопорядка. Данные стандарты вобрали в себя многие положения таких документов ООН, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1975 г.), Принципы применения силы и оружия (1990 г.) и многие другие. Составной частью стандартов для МПС стали также положения Европейской конвенции о правах человека (1950 г.), Европейской социальной хартии (1961 г.) и др.

Назовем лишь некоторые положения из указанных выше документов, суть которых МПС разъясняли местной полиции, а затем обеспечивали их реализацию:

- должностные лица по поддержанию правопорядка обязаны знать и применять международные стандарты по правам человека;

- должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам¹³;

- права человека являются законным предметом международного права и международного контроля¹⁴;

- все меры по восстановлению порядка проводятся с соблюдением прав человека при отсутствии дискриминации;

- любые предпринимаемые действия, ограничения на осуществление прав необходимы лишь с целью обеспечения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния¹⁵;

- сила используется только в законных целях охраны правопорядка¹⁶ и т.д.

Контроль за реализацией местной полицией на практике данных принципов МПС осуществляли, как правило, либо путем совместного патрулирования определенных территорий, либо сопровождения сотрудников местной полиции в ходе проведения различных мероприятий по охране общественного порядка (контроль со стороны). Таким образом, международные полицейские опосредованно принимали участие в обеспечении охраны общественного порядка на территории БиГ.

Помимо решения важной задачи по организации и обеспечению местной полицией охраны общественного порядка, МПС:

- посещали места содержания людей под стражей в полицейских участках, тюрьмы, выясняя в числе многих вопросов, какие категории граждан находятся там, каковы причины задержания и т.д. Зачастую поводом для задержания, особенно для беженцев и вынужденных переселенцев, было отсутствие у последних документов, подтверждающих их личность. Нарушений прав человека со стороны местной полиции здесь было немало. МПС приходилось оказывать этим категориям граждан, в том числе и через другие международные органи-

зации, помощь в оформлении запросов и истребовании различных документов;

– совместно с представителями международных гуманитарных организаций посещали места проживания беженцев и вынужденных переселенцев, выясняя, имелись ли по отношению к ним со стороны местных властей и полиции случаи грубого отношения, угроз, вымогательств и насилия. По каждому такому факту составлялись необходимые документы, информировались соответствующие инстанции миссии ООН и проводилось разбирательство;

– находились в местах пропуска беженцев и вынужденных переселенцев на границе государственно-административных образований БиГ с целью общего мониторинга ситуации и недопущения нарушений со стороны местной полиции. На практике имели место случаи, когда МПС приходилось вмешиваться в действия местной полиции в целях прекращения и предотвращения грубого обращения, явных угроз и физического насилия в отношении указанных категорий граждан;

– совместно с представителями местных и судебных властей, полиции и других международных организаций обеспечивали мониторинг и гарантии соблюдения прав человека при выселении граждан из незаконно занятого ими жилья. Во многих случаях противоправной стороной в силу обстоятельств были беженцы и вынужденные переселенцы.

Это, безусловно, не весь перечень того, чем приходилось заниматься международным полицейским силам при работе с данной категорией граждан как в рамках своего мандата, так и вне их. МПС оказывали большую помощь различным международным организациям (ООН, ОБСЕ и другим) в сопровождении конвоев с гуманитарной помощью, контролировали распределение этой помощи среди беженцев и вынужденных переселенцев.

Представляется важным отметить, что МПС осуществляли свою деятельность в очень сложных условиях. Экономика и сельское хозяйство БиГ были в упадке, инфраструктура разрушена, десятки тысяч домов уничтожены. Международному сообществу путем политического, экономического и военного давления удалось вынудить враждующие стороны (сербов, хорватов и мусульман) «сесть за стол переговоров», заключить мирное соглашение и прекратить войну, которая могла

привести народы Боснии и Герцеговины к гуманитарной катастрофе и серьезно дестабилизировать обстановку не только в Европе, но и во всем мире. К сожалению, международному сообществу не удалось, да это и вряд ли было вообще возможно, заставить стороны конфликта забыть о том, что было, и в одночасье начать уважать друг друга. Национальная и религиозная вражда были на беспрецедентно высоком уровне. В ходе боевых действий, этнических чисток среди гражданского населения, проводимых всеми без исключения враждующими сторонами, погибли сотни тысяч людей.

Вместе с тем в силу того, что большинство населения устало от войны и невероятных страданий и тяга к мирной гражданской жизни была очень сильной, а также благодаря усилиям международного сообщества, в конце 1996 года по ряду направлений появились некоторые элементы стабилизации. В результате профессиональной деятельности МПС был налажен процесс выявления и регистрации нарушений местной полицией в своей деятельности международно-признанных стандартов в области прав человека при работе с гражданским населением, и прежде всего с беженцами и вынужденными переселенцами. Четкая организация этой работы позволила выявить тревожную тенденцию роста подобных правонарушений среди сотрудников местной полиции. Среди нарушений были и грубое обращение, и отказ в подтверждении или предоставлении документов, подтверждающих личность граждан, и ограничение свободы передвижения, и угрозы жизни, и физическое и нравственное оскорбление, и вымогательство и т.д.

Не ставя целью проведение углубленного анализа причин этого явления, назовем, на взгляд автора¹⁷, лишь наиболее важные из них: 1) участие определенной части сотрудников местной полиции БиГ в вооруженном конфликте на стороне либо сербов, либо хорватов, либо мусульман. Естественно, об их беспристрастности говорить не приходилось. Позднее, в ходе создания и комплектования новой «демократической» полиции, эти сотрудники при подтверждении таких фактов в новую структуру не принимались и со службы увольнялись; 2) национальная и религиозная враждебность, существовавшая между народами БиГ, затронувшая и часть сотрудников местной полиции; 3) незнание или порой игнорирование частью сотрудников местной полиции международных стандартов в

области правоохранительной деятельности и прав человека; 4) социальная и экономическая незащищенность сотрудников местной полиции, низкая заработная плата.

Учитывая результаты работы МПС, а также рекомендации международной встречи в Лондоне в декабре 1996 г., где обсуждался ход выполнения мирного соглашения по БиГ, руководство миссии ООН в начале 1997 года внесло изменения и дополнения в мандат МПС, касающиеся их структуры и задач.

Так, в главном штабе МПС ООН в Сараево (столица БиГ), трех региональных и 14 районных штабах МПС были созданы специальные подразделения по внутренним расследованиям, основной задачей которых было расследование нарушений прав человека, допущенных сотрудниками местной полиции при исполнении ими своих обязанностей. Большой объем таких нарушений выпал на долю беженцев и вынужденных переселенцев. Руководство миссии ООН придавало большое значение этому направлению деятельности международных полицейских сил, оно даже обратилось с просьбой к странам – членам ООН о направлении в БиГ следователей, имеющих опыт работы в области прав человека, для комплектования этих подразделений. Общую координацию деятельности специализированных комитетов ООН, международных полицейских сил и других неправительственных организаций в этой важнейшей сфере осуществляла специально созданная для этого рабочая группа при главе миссии ООН в БиГ.¹³

В декабре 1997 года в Бонне (Германия) состоялась представительная международная конференция, которая в очередной раз рассмотрела ход выполнения мирного соглашения по Боснии и Герцеговине. По итогам конференции был принят основательный и подробный документ (своего рода программа действий), рассчитанный на новый временной период. Отдельный раздел этого документа был посвящен проблеме беженцев и вынужденных переселенцев.

Участники конференции приветствовали тот факт, что с момента подписания Мирного Соглашения в родные места вернулись более 400 000 беженцев и вынужденных переселенцев, из них в 1997 году только из-за границы вернулись более 100 000 беженцев. Вместе с тем еще более 600 000 боснийских беженцев оставались на тот момент за рубежом, и более 800 000 вынужденных переселенцев были разбросаны по тер-

ритории внутри БиГ. Особый акцент был сделан на возвращение указанных лиц в Сараево и Республику Сербскую.¹⁸

Боннская конференция особо отметила ту важную роль, которую играли МПС в осуществлении поставленных перед ними задач по реализации мирного соглашения по БиГ и мандата ООН в целом и в области соблюдения прав человека в частности. В качестве одной из основных на новом этапе перед МПС была поставлена задача оказания помощи местным властям и полиции в создании условий для безопасного возвращения в родные места беженцев и вынужденных переселенцев и обеспечения мониторинга соблюдения всеми сторонами международно-признанных стандартов в этой области. Параллельно с этим МПС ООН было поручено создание из числа международных полицейских специальных групп по обучению местной полиции действиям в условиях возвращения больших групп беженцев и массовых беспорядков. Все это было реализовано на практике.

Следует отметить, что выполнение задачи по созданию и обеспечению условий безопасного возвращения беженцев шло довольно трудно. В некоторых населенных пунктах местные власти порой просто саботировали достигнутые ранее договоренности о возвращении беженцев и вынужденных переселенцев. Были случаи, когда большие группы указанной категории граждан вопреки их воле перемещались не в места их прежнего проживания, что нарушало основное условие программы ООН по возвращению беженцев. Довольно часто местные власти и полиция отказывали беженцам и вынужденным переселенцам в содействии по возвращению им их законной собственности и в предоставлении сведений, необходимых для восстановления утраченных личных документов. Порой умышленно затягивались сроки оборудования мест временного проживания беженцев и вынужденных переселенцев в районах, где жилой фонд был сильно разрушен в ходе войны, или, наоборот, скрывалась информация о наличии жилья, пригодного для проживания и т.д. В решении многих из перечисленных выше и ряда других проблем, в пределах своей компетенции принимали активное участие международные полицейские силы ООН.

¹ Правда. – 2001. – 23-26 марта. – С.3.

² Международное гуманитарное право в документах. – М., 1996. – С.101

³ Маркс Р. Миротворчество и неправительственные организации. – Российский бюллетень по правам человека, 2004 г. [Электронный ресурс].

⁴ UN Office for the Coordination of Human Affairs (UN OCHA), reliefweb/int/idp/, April 2004 (перевод автора).

⁵ Аналитический доклад Генерального секретаря ООН по вынужденным переселенцам. – E/CN/4/1992/23.

⁶ Гридчин А.А. Специфика подготовки мониторов гражданской полиции ООН к действиям в условиях экстремальных ситуаций. – Белгород, 2001.

⁷ UNPROFOR NEWS, Zagreb HQ, April 1994, Zagreb (перевод автора).

⁸ Официальное название – Миссия Организации Объединённых Наций в Боснии и Герцеговине (МООНБиГ). Английский вариант – United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMBiH).

⁹ Официальное название – Специальные международные полицейские силы ООН в Боснии и Герцеговине (СМПС ООН). Английский вариант – UN International Police task Force (UN IPTF).

¹⁰ Organization, Role and Tasks/ IPTF/ UNMBiH/ Sarajevo, May 1995 (перевод автора).

¹¹ Административная деятельность ОВД / Под ред. А.П.Коренева. – М., 1996. – С.23.

¹² Калашников С.В. Охрана общественного порядка и формирование гражданского общества в России // Право и Политика. – 2001. – №3. [Электронный ресурс].

¹³ Кодекс поведения для должностных лиц по поддержанию правопорядка, ст.2.

¹⁴ Устав ООН, Преамбула, ст.1.

¹⁵ Всеобщая декларация прав человека, ст.29.

¹⁶ Принципы применения силы и огнестрельного оружия, принцип 5.

¹⁷ Российский полицейский контингент входил в состав МПС миссии ООН в БиГ. Автор статьи как сотрудник МПС принимал непосредственное участие в реализации поставленных перед МПС задач в период с октября 1996 г. по февраль 1998 г. сначала в качестве полицейского наблюдателя, затем – инструктора центра подготовки МПС и заместителя командира региона Сараево.

¹⁸ New IPTF Mandate. UNMBiH HQ. Sarajevo, January 1997 (перевод автора).

ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ: ПРОБЛЕМА ПРОШЛОГО ИЛИ НАСТОЯЩЕГО?

Шеенко И.И.

Управление по делам миграции
ГУВД Алтайского края

Вынужденная миграция на Алтае

Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных наций 10 декабря 1948 года, установили принцип, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было дискриминации.

Опираясь на вышесказанное, совершим небольшое путешествие во времени и рассмотрим проблемы миграции, в том числе вынужденной, в рамках одного региона – Алтайского края.

Для начала вспомним, что миграция, или переселение, подразумевает перемещение людей через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на более или менее длительное время.

Переселение – естественная, зачастую просто необходимая часть человеческой жизни. Если оглянуться в прошлое, скорее всего, окажется, что большинство из нас в какой-то момент были мигрантами либо являются их детьми и внуками.

Почти 300 лет прошло с тех пор, как появились на Алтае первые населенные пункты российских переселенцев, край наш постоянно прирастал людьми приезжими, и в основной своей массе были они крестьянами. Одни приезжали сюда за куском хлеба, другие убегали от огня войны, третьи прибывали в зарешеченных вагонах депортированных. Есть множество тех, кто приехал из республик бывшего СССР спасаться от преследований наших внезапно «прозревших» «младших братьев».

Переселенческая политика – составная часть демографической, и хотя в России она стала проводиться в общегосударственном масштабе только в начале XX века, отдельные ее проявления наблюдались и ранее. Началом массовой миграции из центральных областей страны в Сибирь, и в частности в

Алтайский округ, можно считать 1861 год, когда после отмены крепостного права по Положению от 19 февраля было признано право на переселение для крестьян, не получивших надела. С 1865 по 1905 годы в Сибирь «ушли» до 1,8 млн. человек, из них 38% – на Алтай.

Миграция стала сильным внешним фактором, оказавшим значительное влияние на демографическое состояние Алтайского округа. Благодаря массовому притоку переселенцев, округ, имевший до 1865 года сравнительно небольшое количество населения, к 1905 году стал одним из наиболее заселенных регионов Сибири.

В 1907 году началось наиболее массовое за всю историю Сибири заселение ее русскими, украинскими и немецкими колонистами, «хлынувшими» сюда из центральных районов империи. Для этого были основания. Правительство Петра Столыпина прощало переселенцам все недоимки, продавало им дешевые билеты на поезд, выдавало беспроцентные ссуды на пять лет. В пути переселенцев кормили и лечили. И вновь весьма значительная часть из них выбрала новым местом жительства именно Алтай.

Наступили новые времена, но по-прежнему Алтай остался для многих жителей Страны Советов «землей обетованной». Вот что пишет по этому поводу в знаменитой книге «Архипелаг ГУЛАГ» Александр Солженицин: «Особенно почему-то цвела в камерах легенда об Алтае. Те редкие, кто когда-то там был, а особенно кто там и не был, навевали сокамерникам певучие сны: что за страна – Алтай! И сибирское раздолье, и мягкий климат. Пшеничные берега и медовые реки. Степь и горы. Стада овец, дичь, рыба. Многолюдные богатые деревни...».

Новые миграционные потоки в наш край можно разделить на добровольные, добровольно-принудительные и просто принудительные. Ко второй категории относятся люди, приехавшие на Алтай в 1941-1942 годах в эвакуационных эшелонах, – рабочие военных заводов западной части страны. Число людей, попавших в наш край таким образом, неизвестно, но по окончании войны большинство из них вернулись назад.

Число же депортированных в наш край представителей «враждебных» Советскому государству народов известно точно. Больше всего – порядка 100 тыс. человек – приходилось на

долю немцев Поволжья, много было калмыков, ингушей, раскулаченных в конце 40-х годов армян.

Причин, побудивших людей добровольно переехать на жительство в Алтайский край в послевоенные годы, имелись две – кусок хлеба и романтика. Зачастую они переплетались между собой, как было во время активно поддержанной государством миграции 50-х годах – похода на целину. По официальным данным, в 1954-1956 годах на Алтай приехали 50 тыс. юношей и девушек из 40 областей, краев и республик СССР.

Для привлечения людей на все еще неосвоенные земли государством определялись некоторые льготы: денежное пособие на главу семьи и на каждого члена семьи, кредит на строительство жилья и приобретение скота. Семья переселенца – целинника освобождалась также от сельхозналогов и обязательных поставок сроком на 2 года.

После распада СССР Алтайский край из внутреннего региона России в результате своего географического расположения превратился в приграничный. Протяженность нашей границы с Казахстаном составляет более 860 км, и, наверное, в силу этих причин с понятиями «вынужденная» и «незаконная» миграция сталкиваются большинство жителей края.

Край впервые столкнулся с проблемами вынужденной миграции в 1989-1991 годы. Причиной ее стали трагедии в Азербайджане и события в Нагорном Карабахе и Фергане, когда начались массовые исходы населения из этих мест. В этот период уровень безработицы в крае был невысок, поэтому в вопросах трудоустройства, как и жилищного обустройства мигрантов, не было больших сложностей.

Главным результатом данного этапа явилось то, что на местном уровне появился первый опыт приема переселенцев и пришла осознанность значимости вопросов вынужденной миграции.

Вооруженные конфликты в Таджикистане в 1992 году создали «волну» беженцев в край численностью более 1,5 тыс. человек.

Можно было называть их по-разному, но в народном восприятии они были именно беженцами, потому что покидали родные места, бежав от войны, национальных и этнических конфликтов, дискриминации.

В июле 1992 года в соответствии с постановлением Правительства «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» была создана краевая комиссия по оказанию помощи вынужденным мигрантам. В городах и районах края были созданы аналогичные комиссии.

С целью повышения эффективности организационной работы в сентябре того же года была создана краевая служба приема и временного размещения беженцев, ядром которой стали штаб гражданской обороны и комитет по труду и занятости.

Распад Советского Союза привел к увеличению потоков переселенцев из бывших союзных республик.

Алтайский край является одним из тех регионов, где наблюдался значительный приток этой категории населения. Край стабильно принимал более 6,5% всех мигрантов, въехавших в Россию из стран ближнего зарубежья, несмотря на то что его население составляет менее 2% от общего числа жителей России. А в 1997 и 1998 годах миграционной службой Алтайского края зарегистрировано самое большое количество вынужденных переселенцев по сравнению с другими российскими регионами.

Привлекательность края для вынужденных мигрантов обусловлена отсутствием здесь межнациональной вражды, политической напряженности, доброжелательным отношением местного населения, желанием воссоединиться с родственниками.

В конце 1992 года администрацией края было принято постановление «О мерах по обеспечению приема, размещения и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев в Алтайском крае на 1992-1995 гг.» По существу, это был первый программный документ по вопросам миграции. В нем предусматривалась подготовка нормативных и методических материалов по данным проблемам, меры по выявлению мест приема беженцев (дома отдыха, лагеря труда и отдыха, детские дошкольные учреждения, профилактории и т.д.), транспортному обеспечению, экономическому стимулированию предприятий, содействующих переселению, обеспечению занятости, обучению.

В соответствии с этим планом для местных органов власти были установлены квоты по приему вынужденных мигрантов.

Крупными практическими шагами в решении проблем вынужденной миграции явилось создание в 1992 году Алтайского отделения Российского фонда «Соотечественники» и открытие четырех его филиалов, а также организация ассоциаций и товариществ, состоящих из числа вынужденных переселенцев.

По заказу комитета по труду и занятости населения (именно он в тот момент занимался проблемами миграции) была проведена крупная научно-исследовательская работа, которая позволила в целом выявить тенденции миграции, определить резервы жилья, получить систематизированную оценку руководителей местных органов власти по проблемам миграции, описать социальное поведение мигрантов, определить проблемы, связанные с их обустройством. Таким образом, работа с вынужденными мигрантами приобрела более системный и организованный характер.

Необходимо отметить, что это было не последним соприкосновением научных работников края с проблемами миграции.

В 2000 году сотрудниками института экономики и организации промышленного производства был проведен опрос руководителей и специалистов, курирующих вопросы регулирования миграционных процессов в регионе. Они представляли федеральные органы управления по Алтайскому краю, исполнительную и законодательную ветви власти в регионе, органы местного самоуправления, общественные организации.

Цель опроса – внесение предложений по разработке Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на основе практического опыта, мнения, оценки и предложений компетентных экспертов.

В 90-е годы край принял из новых независимых государств более 200 тыс. человек, порядка 64 тыс. человек из них были признаны вынужденными переселенцами.

В расселении мигрантов, особенно после 1994 года, преобладали в основном рыночные механизмы. При прочих равных условиях вопрос о местах вселения решается по принципу «где дешевле». В результате около 60% мигрантов, прибывших в край из стран СНГ и Балтии, обустраивались в сельской местности – здесь легче приобрести жилье, имеется возможность вести подсобное хозяйство, а значит, проще прокормить семью. Такое расселение мигрантов способствовало и улуч-

шению здесь демографической ситуации, повышению качества рабочей силы.

Хотя потенциал вынужденных переселенцев использовался далеко не эффективно. Так, выбравший на жительство Алтайский край заместитель директора завода в Киргизии на новом месте стал электриком на свиноферме, а его жена, в прошлом начальник цеха, – уборщицей. Несколько позже им нашлась работа помасштабнее, но психологический стресс пришлось испытать довольно сильный. Примеров таких можно привести сотни.

Косвенными индикаторами эффективности миграционной политики в крае, успешности адаптации переселенцев, являются приживаемость мигрантов, а также время поиска постоянного места жительства и работы.

По усредненной оценке экспертов, в местах первоначального поселения закрепились в среднем 70,3% мигрантов, прибывших в край; решить жилищную проблему в течение месяца удалось в среднем 5,7% мигрантов, шести месяцев – 15,3%, одного года – 32,5%.

Необходимо отметить, что около 10% от общего числа мигрантов, имеющих статус вынужденного переселенца, до сих пор не имеют собственного жилья.

Постоянную работу в течение месяца нашли около 18,5% мигрантов, шести месяцев – 25%, одного года – 38,3%, двух лет – 51,7%.

Подавляющее число экспертов (81,5%) считают, что миграция оказала положительное или скорее положительное, чем отрицательное влияние на развитие края. Позитивное воздействие миграционных процессов на развитие региона проявляется в улучшении демографической ситуации, замещении непрестижных рабочих мест, росте этнического и культурного многообразия, получении дополнительных финансовых ресурсов из федерального центра.

Негативное влияние миграции выразилось в росте нагрузки на социальную инфраструктуру, повышении конкуренции на рынке труда, увеличении числа бедных, повышении уровня цен на жилье.

Практическая работа по обустройству вынужденных переселенцев в крае

В 1992 году Борис Ельцин подписал Указ о создании Федеральной миграционной службы России.

В январе 1993 года вопросами миграции в Алтайском крае стал заниматься комитет по занятости и миграции населения, но уже в ноябре 1994 года на основании приказа ФМС России от 18.11.94 г. №54 «О создании территориальной службы ФМС России в Алтайском крае» была создана самостоятельная миграционная служба. Штатная численность службы составляла 44 человека – это при наличии в регионе 12 городов и 60 сельских районов.

В связи с большой протяженностью территории края, невозможностью иметь специалистов в каждом районе и с учетом невысоких финансовых возможностей вынужденных переселенцев для преодоления этих расстояний, чтобы обратиться в службу, в этом же году были созданы 9 межрайонных отделений. Каждое отделение включало в себя от 6 до 14 районов.

Многие главы администраций поняли важность проблемы и осуществляли финансирование «межрайонок», так как их создание позволило разгрузить приемные главы администраций и ускорить решение вопросов.

Руководители межрайонных отделений «приблизились» к переселенцам – согласно разработанным графикам осуществляли выезды на места.

Необходимо отметить, что 1994-1998 гг. – это годы наиболее массового притока вынужденных переселенцев не только в Алтайский край, но и в другие регионы России. И вопросам миграционных процессов, миграционной политики в тот период уделялось достаточное внимание как на уровне Правительства, так и на местах.

Не лишним будет напомнить, что и внутри межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» был создан Координационный совет по проблемам труда, занятости и миграции населения. Возглавлял его действующий в то время глава администрации Алтайского край Лев Александрович Коршунов, рабочая группа по проблемам миграции населения работала под руководством руководителя миграционной службы края Сергея Афанасьевича Гонюкова.

На заседаниях рассматривались вопросы взаимодействия территориальных миграционных служб по обустройству вынужденных переселенцев и беженцев, жилищного и трудоустройства вынужденных переселенцев и беженцев, о реализации миграционной программы РФ в регионе Сибири и т.д.

По разработкам рабочей группы вносились предложения по изменению российской миграционной программы и законодательства.

Алтайский край в период с 1 июля 1992 года по 31 декабря 2002 года официально зарегистрировал вынужденными переселенцами 64 135 человек. Статистика показывает, что в разные годы в миграционную службу обращались от 30 до 55% от числа въехавших в край из республик бывшего СССР.

В 1992 году (первый год официальной статистики) статус получили 2 350 человек. Уже следующий год дал краю 3 679 вынужденных переселенцев. Рекордным стал 1995 год – 12 252 человека пополнили ряды стоящих на учете в миграционной службе. Но среди них были и переселенцы, прибывшие на территорию края в предыдущие годы, – этот год характеризовался наибольшим привлечением средств федерального бюджета на жилищное обустройство, ведь не секрет, что в службу обращаются в первую очередь люди, которые не могут самостоятельно решить вопросы трудоустройства и жилищного обустройства.

За весь период существования миграционной службы были обеспечены жильем 1 310 семей вынужденных переселенцев, 8 066 семей получили ссуды на приобретение жилья либо его ремонт. Всего для обустройства вынужденных переселенцев в край привлечено более 300 млн. рублей.

Это только один пример сложившегося в 1994-1999 годы отношения к вынужденным переселенцам.

Анализ миграционных потоков показывает, что все годы основными регионами выхода вынужденных мигрантов были Казахстан (84-89%), Киргизия (1/1-5%), Узбекистан (4,5-8,9%), Таджикистан (1-4,7%). Миграционный прирост за счет других регионов незначительный.

Естественно, что основную массу приезжих составило русскоязычное население – 86%, хотя национальный состав достаточно многообразен. Более 4,5% – украинцы, 3,2% – нем-

цы, есть также белорусы, армяне, азербайджанцы, татары, удмурты, всего более 50 национальностей.

В общем потоке вынужденных переселенцев дети и лица в трудоспособном возрасте составляют 30% и 60% соответственно. Около половины взрослого населения имеют высшее или среднее специальное образование.

Начиная с 1999 года наблюдается снижение потока вынужденных мигрантов. Если в 1995 году он обозначился цифрой 12 252 чел., в 1999 году – 5 147 чел., в 2001 году – 2 774 чел. В 2003 году прирост составил 29 человек и произошел только за счет переселенцев, приехавших к нам из других регионов, где они получили статус в предыдущие годы.

Причины ясны всем. Людям, проживающим в странах СНГ, не намного стало легче – финансово-экономический кризис 1998 года привел к повышению цен в России, в том числе и на жилье. Труднее найти достойную работу. Несколько смягчилось воздействие в странах исхода стрессовых факторов.

Кроме того, Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и новая редакция закона «О гражданстве РФ» усложнили принятие российского гражданства и закрыли путь к статусу вынужденного переселенца. Со стороны Правительства заметно угас интерес к нашим соотечественникам, которые местом своего жительства избирают Россию.

Смена приоритетов, незаконная миграция

Начало XXI века охарактеризовалось сменой приоритетов в миграционной политике – на первое место вышли проблемы борьбы с незаконной миграцией.

Никто не отрицает, что миграция России необходима – это в известном смысле и ресурс устранения демографических провалов будущих десятилетий. Это и объективный элемент цивилизованных процессов. Да и вообще Россия является традиционно привлекательной страной.

Но миграция – это не только географическая или этнографическая величина. Это еще и макроэкономическая категория.

При создании миграционной службы несколько лет назад невозможно было предусмотреть всю масштабность миграционных проблем, которые обрушатся именно на Россию после Беловежской Пуши. В ее задачи, конечно, входили вопросы

контроля и регулирования миграционных процессов, но приоритет отдавался опеке над вынужденными переселенцами, беженцами.

Пристальный взгляд на проблему показал, что огромное количество мигрантов в стране находятся нелегально, без регистрации по месту пребывания, и большинство из них осуществляют незаконно трудовую деятельность, работая на теневой сектор.

По различным экспертным данным, от налогообложения уходят от 7 до 12 миллиардов долларов.

Значительно влияние незаконной миграции и на криминальную ситуацию.

Алтайский край не является исключением из общих правил.

Въезд на территорию края осуществляется через международный аэропорт «Барнаул», три железнодорожных и семь автомобильных пунктов пропуска через границу.

В 2003 году, по данным пограничной службы, через пункты пропуска через границу проследовали порядка 1,1 млн. иностранных граждан. Часть из них транзитом проследовали в другие регионы, часть – осели в Алтайском крае. Официальную регистрацию по месту пребывания прошли 44 858 иностранных граждан.

Статистические наблюдения, проведенные сотрудниками УПДМ на пограничных переходах, позволяют ставить проблемные вопросы по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в приграничные районы сроком до трех суток и не попадающих под регистрацию. Число их значительно, деятельность на территории края разнообразна: от получения комплекса бытовых услуг, посещения родственников до работы на дачных участках.

Считаем, что для этой категории граждан должны выдаваться специальные пропуска и вестись специальный учет.

Все иностранные граждане в условиях безвизового въезда пересекли границу на законном основании, имея на руках национальные паспорта. Не зарегистрировавшись в установленном порядке, автоматически попали в разряд незаконных. По оценочным данным, в летний период их число в крае достигает 10-12 тысяч.

Основные страны исхода: Узбекистан, Таджикистан, Казахстан.

Отсутствие на пограничных переходах постов иммиграционного контроля не позволяет вести точный учет числа въехавших и выехавших иностранцев.

В 2003 году иностранными гражданами совершены 338 преступлений. Наибольшее количество преступлений, совершенных иностранцами, приходится на кражи всех видов, хранение либо сбыт наркотических веществ и преступления против жизни и здоровья граждан.

Большое количество нарушений пребывания иностранных граждан в Алтайском крае и совершенные ими преступления обязывают правоохранительные органы сосредоточить свое внимание на реализации действующего законодательства в области миграционной политики.

По инициативе Управления по делам миграции и при поддержке начальника ГУВД и главы администрации края в июле 2003 года в Алтайском крае, как и в г. Москве, Московской области, Краснодарском крае и Республике Татарстан, создана в качестве эксперимента иммиграционная инспекция в составе 30 сотрудников милиции.

Наличие иммиграционной инспекции позволяет в случае необходимости не только выявлять незаконных мигрантов, но и участвовать в раскрытии совершаемых ими преступлений.

Инспекция сделала первые шаги. Шаги эти измеряются начиная с августа 2003 г. по настоящее время проверкой более 9570 объектов вероятного нахождения иностранных граждан, временно пребывающих на территории края, при этом сотрудниками инспекции выявлено 6040 нарушений административного законодательства. Сегодня еще трудно судить, много это или мало, но можно обратить внимание, что по некоторым показателям нарушения выявляются в основном сотрудниками инспекции. Например, нарушение должностным лицом организации, принимающей в РФ иностранного гражданина, либо гражданином РФ правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации (ст.18.9 КоАП РФ). У инспекции этот показатель в 26,8 раз выше по сравнению с ГОРОВД.

В суды направлены 3781 материал для принятия по ним соответствующих решений, хотя суды порой проявляют чувство жалости и ограничиваются вынесением предупреждений.

Инспекцией отработан механизм административного выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации по решению судов.

Нарабатывается опыт по контролю миграционных потоков на границе: 230 гражданам Таджикистана и 92 – Узбекистана был запрещен въезд на территорию России в связи с тем, что цели, указанные в миграционной карте и заявленные при опросе, не совпадали.

В этих вопросах законодательство несколько «прихрамывает» – при безвизовом въезде легко оспорить действия на границе по пресечению незаконного въезда на территорию России.

Результаты работы по сокращению незаконной миграции были бы, несомненно, намного выше, если бы правовые нормы были очерчены более четко.

Так, неоднозначно можно подходить к иностранным гражданам, торгующим на российских рынках и получающим здесь прибыль: относятся ли они к категории иностранной рабочей силы или нет.

Легализовать большое число иностранцев, на мой взгляд, поможет изменение ст. 36 Федерального закона от 25 июля 2002 года №115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в сторону уменьшения размера государственной пошлины за выдачу разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы до одной тысячи рублей.

Для отработки всех вопросов, возникающих при практическом применении миграционного законодательства, необходимо, чтобы ученые-теоретики и практики работали в одном звене.

Мы не должны превратиться в полицейское государство, сохранив при этом национальную безопасность страны.

За все годы работы с вынужденными переселенцами миграционная служба претерпела не одно преобразование. Сегодня в крае Управление по делам миграции возглавляю я, человек в погонах. Но от этого не изменилось отношение к людям, пережившим довольно значительный психологический стресс: в зрелом возрасте им довелось испытать враждебное отношение к себе, поломать привычный уклад жизни, покинуть привычные места проживания.

Считаю необходимым:

во-первых, выполнить обязательства перед этой категорией граждан по жилищному обустройству. У нас в крае в сводных списках числится 4602 семьи, некоторые стоят в очереди с 1997 года. Сегодня мы разработали проект миграционной программы и пытаемся возложить часть расходов по обустройству вынужденных переселенцев на администрацию края;

во-вторых, оставить работу с переселенцами за подразделениями по делам миграции: сегодня с вынужденными переселенцами работают люди, частично пережившие с ними их боль и проблемы. Перевести переселенцев под опеку других подразделений – значит нанести им еще один, пусть небольшой, психологический удар.

Опыт моей двухлетней работы с вынужденными переселенцами показывает также, что необходимо вернуться к вопросу о замене ныне выдаваемых субсидий на существующую ранее систему выдачи возвратных ссуд. Ссуда вырабатывает у вынужденных переселенцев некоторую ответственность перед государством и большую часть из них на 10 лет закрепляет в регионе, где они получают ссуду. Приобретение жилья для социально-незащищенных слоев необходимо оставить: старики, родители-одиночки не способны самостоятельно распорядиться ни ссудой, ни субсидией из-за некоторой сложности этой процедуры.

И еще. Сегодня иностранный гражданин, прибывающий на постоянное место жительства в Россию из стран СНГ, при трудоустройстве должен получить разрешение на право работы, как любой другой иностранный гражданин. Может, все вместе поможем им избавиться от этой процедуры?

Не велик доход от пошлины, получаемой при этом государством, а моральный урон достаточно чувствителен: переселенцы не чувствуют свою нужность России. В то же время мы на каждом шагу по-прежнему продолжаем говорить о сложной демографической ситуации и приводить примеры того, как в разные годы в регионах эта проблема довольно успешно решалась за счет переселения.

Неважно, государственный служащий или человек в погонах занимается с мигрантами, избравшими местом жительства Россию. Важно, чтобы мигрант, прибывший с добром, почувствовал, что здесь его дом.

**РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО
СЕМИНАРА «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИММИГРАЦИЯ»
(г. Красноярск, 20-23 сентября 2004 г.).**

Иммиграция – естественный социальный, экономический, демографический фактор развития любого государства современного мира. Население большинства наиболее развитых стран на протяжении уже значительного времени восполняется и увеличивается преимущественно за счет притока иностранной рабочей силы. Рациональная организация миграционных процессов способствует не только развитию экономики государства, омоложению населения, но и целому ряду иных позитивных изменений. Отсутствие системы эффективного управления данным процессом сводит к минимуму все его возможные положительные проявления, а кроме того, создает непосредственную угрозу безопасности страны, является фактором, затрудняющим ее стабильное развитие, предопределяет нарушения прав и законных интересов как самих иммигрантов, так и коренного населения России.

Для Российской Федерации – страны с нестабильной демографической ситуацией, сложной социально-экономической обстановкой – данная проблема оказывается особенно актуальной. Концентрация как внешних, так и внутренних миграционных потоков преимущественно в южных и центральных районах европейской части страны предопределяет нерациональное перераспределение трудовых ресурсов и, как следствие, способствует нарастанию межэтнической напряженности, приводит к постепенному истощению богатых сырьевыми ресурсами регионов Сибири, Дальнего Востока, северных, приграничных районов страны, к переполнению отдельных регионов России неквалифицированной, люмпенизированной, с криминогенными тенденциями рабочей силой из соседних стран, особенно Среднеазиатского региона, а также к развитию целого ряда иных деструктивных тенденций.

В современной России в полной мере нашли отражение общие для всего мирового миграционного процесса особенности. К числу последних можно отнести: а) увеличение масштабов миграционных процессов, в том числе незаконной миграции, б) появление новых тенденций, таких как, например, движение профессионалов не только «к капиталу», но и

«одновременно с капиталом или вслед за ним», в) расширение государственного вмешательства в регулирование миграционных процессов и т.д. Наряду с этим для комплексной оценки сложившейся ситуации требуют учета и особенности, диктуемые современным состоянием экономической, политической, правовой и иных систем Российской Федерации. В частности, заслуживают внимания изменения в организации государственного управления в сфере миграции – выделение Федеральной миграционной службы в качестве самостоятельного федерального органа исполнительной власти. На протяжении значительного периода времени происходит постепенное совершенствование законодательства, регламентирующего вопросы, связанные с иммиграцией: разработана и реализуется концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации¹, уточняются вопросы, связанные с ответственностью за правонарушения в этой сфере, и т.д. Между тем указанные меры не обеспечивают устранения всех имеющихся недостатков правового регулирования, а также надежной защиты прав и свобод человека в данной области.

Иммиграция – важный ресурс, требующий вдумчивого и рационального использования. Необходимо создание условий, при которых иммиграционные процессы стали бы фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка, прав и законных интересов человека и гражданина при строгом соблюдении международных обязательств.

С учетом изложенного предлагается следующее:

1. Отметить необходимость создания условий, стимулирующих легализацию трудовой деятельности иммигрантов. Достижение указанной цели возможно путем:

1.1. Обеспечения баланса между предусмотренными законодательством усилиями и затратами для привлечения иностранной рабочей силы и возможной ответственностью за нарушение установленного порядка. Для этого необходимо:

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. №256-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - №10. – Ст.923.

а) упростить процедуру разрешительного порядка привлечения иностранной рабочей силы, предусмотрев в этих целях, в том числе, снижение ставок налоговых платежей для приглашаемых на низкооплачиваемые, неквалифицированные виды работ;

б) предусмотреть существенное увеличение размеров наказаний за правонарушения, предусмотренные ст.18.10 КоАП РФ (на фоне сложности выявления и доказывания данных правонарушений максимально возможная сумма штрафа оказывается существенно меньше суммы вложений, необходимых для надлежащего оформления трудовой деятельности даже одного иностранного работника);

в) внести изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие возможность временного отказа в выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодателю, ранее не обеспечившему соблюдение ими правил пребывания на территории Российской Федерации. В настоящее время п.п.11, 12 ст.18 Федерального закона №115-ФЗ позволяют только приостанавливать и аннулировать указанные разрешения. В результате появляются фирмы, специализирующиеся на получении прибыли от оформления приглашений и не заинтересованные в выполнении всех предусмотренных законом обязанностей принимающей стороны, что способствует незаконной миграции иностранных граждан.

1.2. Внесение изменений в законодательство, связанное с использованием миграционных карт в Российской Федерации:

а) придать миграционной карте статус официального государственного документа, предусмотрев необходимые степени его защиты от подделки. По смыслу статьи 2 Федерального закона №115-ФЗ, а также постановления Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. №413 «О миграционной карте»¹, приказа МВД РФ, МИД РФ, Минтранса РФ, МПС РФ, ГТК РФ и ФПС РФ от 11 ноября 2002 г. №1095/16531/143/49/1189/692 «О введении в действие миграционных карт» последние таковыми не являются, а служат лишь «для контро-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №34. – Ст.3553.

ля за временным пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации». Однако в действительности с наличием (отсутствием) данного документа законодательство связывает вполне конкретные права и обязанности иммигранта. Например, согласно ст.23 Федерального закона №115-ФЗ регистрация иностранного гражданина производится, если он предъявил для регистрации миграционную карту, имеющую отметку органа пограничного контроля о въезде в Российскую Федерацию, и документ, удостоверяющий его личность; согласно п.16 приказа при неумышленной порче или утрате миграционных карт в период пребывания на территории Российской Федерации иностранные граждане должны в трехдневный срок заявить об этом в территориальные органы внутренних дел по месту регистрации и т.д.;

б) закрепить в Федеральном законе №115-ФЗ более широкий перечень возможных вариантов получения миграционных карт. Действующее законодательство устанавливает такую возможность лишь при пересечении государственной границы Российской Федерации. Между тем данный порядок далеко не всегда оказывается достаточным. Например, он не предусматривает случаи условно-досрочного освобождения иностранных граждан, отбывающих уголовное наказание на территории Российской Федерации, рождения ребенка на территории Российской Федерации и т.д.

1.3. Предусмотреть в Федеральном законе №115-ФЗ расширение возможностей продления срока временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы.

1.4. Признать заслуживающими внимания и дальнейшего изучения опыт США, Греции, Италии и ряда иных стран, которые наряду с ужесточением миграционного контроля используют так называемые законодательные амнистии или программы легализации, направленные на то, чтобы упорядочить пребывание на своей территории иностранных граждан, находящихся в стране незаконно.

1.5. Разработка и реализация Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации комплексных программ, направленных на привлечение иностранной рабочей силы, ее рациональное рас-

пределение, адаптацию иммигрантов и их интеграцию в российское общество.

2. Признать целесообразным осуществление следующих мер, направленных на борьбу с незаконной иммиграцией:

2.1. Активизацию договорного процесса с зарубежными государствами (в первую очередь – с участниками Содружества Независимых Государств), заключение двусторонних и многосторонних соглашений по вопросам противодействия незаконной миграции.

2.2. Разработку и создание единой общероссийской системы иммиграционного контроля. С этой целью:

а) пересмотреть схемы расположения пунктов пропуска через государственную границу и постов иммиграционного контроля, предусмотрев создание линии сплошного миграционного контроля. Реализовать меры, направленные на укрепление государственной границы с миграционноопасными регионами;

б) разработать межведомственную инструкцию, регламентирующую порядок оперативного обмена информацией о совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства правонарушениях;

в) ускорить создание Единой автоматизированной информационной системы миграционного контроля.

2.3. С учетом выделения Федеральной миграционной службы в качестве самостоятельного федерального органа исполнительной власти¹ внесение необходимых корректив в законодательство, регламентирующее ее деятельность:

а) в связи с выполнением большого объема полицейских задач решить вопрос о возможности наделения аттестованных сотрудников Федеральной миграционной службы правом применения мер непосредственного принуждения;

б) наделение руководителя подразделения по делам миграции, начальника поста иммиграционного контроля правом рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях (например, ст.ст. 18.8, 18.10-18.12 КоАП

¹ См.: Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. №649 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - №21. – Ст.2023.

РФ). Внести соответствующие изменения в главу 23 и пункт 15 статьи 28.3 КоАП РФ;

в) предусмотреть в статье 27.2 КоАП РФ право аттестованных сотрудников ФМС осуществлять доставку нарушителей миграционного законодательства в служебное помещение органа внутренних дел (милиции), подразделения по делам миграции или органа местного самоуправления сельского поселения. Дополнить пункт 15 статьи 28.3 КоАП РФ правом составления протоколов об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.3 КоАП РФ;

г) в соответствии с частью 4 статьи 28.3 КоАП РФ разработать приказ Федеральной миграционной службы о должностных лицах системы ФМС, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Внести соответствующие изменения в приказ МВД России от 21 августа 2002 г. №803 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»;

д) постепенно обновить законодательство в целях указания подразделений Федеральной миграционной службы в качестве основного субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями в сфере миграции. Действующие нормативные акты (например, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. №941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» и др.) указывают в качестве таковых органы внутренних дел. В связи с выделением Федеральной миграционной службы в отдельный федеральный орган исполнительной власти складывается терминологическое несоответствие, требующее устранения.

2.4. Совершенствование законодательства в целях эффективного применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, нарушающим правила пребывания в Российской Федерации. В связи с этим предлагается:

а) в целях эффективной реализации таких мер воздействия, как административное выдворение и депортация, уско-

ритель принятие решений на региональном уровне о создании центров временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению либо депортации за пределы Российской Федерации. Согласно ч.9 ст.31, ч.5 ст.35 Федерального закона №115-ФЗ иностранные граждане, подлежащие по решению суда депортации либо административному выдворению, содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения соответствующего судебного решения. Однако органы внутренних дел на сегодняшний день не имеют в своем составе соответствующих спецучреждений. Не созданы такие учреждения и в подавляющем большинстве регионов, в том числе в связи с нерешенностью вопроса о порядке финансирования их деятельности. В результате предусмотренный законом механизм депортации и административного выдворения не реализуется;

б) принять федеральный закон, посвященный борьбе с бродяжничеством и попрошайничеством в Российской Федерации. Оставшиеся без средств к существованию иностранные граждане и лица без гражданства, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством и скрывающие данные о себе, в соответствии с действующим законодательством помещаются в приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, в целях установления их личности, восстановления утраченных документов и т.д. Федерального закона, регламентирующего основания и порядок такого помещения, не существует. Деятельность соответствующих спецучреждений милиции строится на основе приказа МВД СССР №140-1970 г. (Положение о приемниках-распределителях для лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество), который не может ограничивать конституционное право человека на свободу передвижения. В случае отказа лица, задержанного за бродяжничество и попрошайничество, от помещения в приемник-распределитель необходимых нормативных условий реализации указанной меры нет.

Вне плана издания

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИММИГРАЦИЯ

Материалы докладов и выступлений
международного семинара

Редактор Ю.В. Леонтьева
Технический редактор Е.Н. Банщикова

ИД № 02390 от 17.07.2000
ПД № 16-017 от 10.07.2000
СЭЗ № 24.49.07.953 П 000315.07.03 от 21.07.2003

Подписано в печать _____
Формат Р 60х84. Бумага типографская. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Усл.печ. листов 11,6 (9,0 авт.л).
Тираж _____ экз. Заказ _____.

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел.
Сибирский юридический институт МВД России.
660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано на участке оперативной полиграфии
Сибирского юридического института МВД России.
660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.

