

*На правах рукописи*

**Ходжиев Алишер Рауфович**

**Правовые основы и механизмы противодействия нелегальной  
иммиграции в Европейском Союзе**

Специальность: 12.00.10 – Международное право. Европейское право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2008

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права Государственного образовательного учреждения высшего и профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

**Научный руководитель:**

кандидат юридических наук, доцент  
**Каюмова Альфия Револевна**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор  
**Бирюков Павел Николаевич**

кандидат юридических наук доцент  
**Ибрагимов Ахмед Муслимович**

**Ведущая организация:**

**Уральская государственная  
юридическая Академия**

Защита состоится «14» ноября 2008 года в 12 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова – Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_» октября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

**А.Р. Каюмова**

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы исследования.** Развитие современного мира уже невозможно представить без процессов миграции населения. Будучи одним из проявлений процесса глобализации, миграция в целом оказывает позитивное влияние на социально-экономическое и политическое развитие государств, способствует интеграции международного сообщества, культурному сближению народов, развитию производительных сил. Вместе с тем, если миграционные процессы носят неуправляемый характер, уровень обеспечения безопасности государств резко снижается. Особенно это необходимо учитывать в настоящий период, когда мировое сообщество столкнулось с небывалым размахом террористических угроз и насилия.

Глобальный характер миграции населения и увеличение влияния этого процесса на всю систему международных отношений по сей день определяет интерес к нему не только политиков большинства государств, но и множества исследователей из различных сфер научного сообщества.

Миграция населения является составной частью современной экономики. Связи между миграционными процессами и международным экономическим развитием весьма сложны и, иногда, противоречивы. Взаимоотношения между странами-донорами и государствами-реципиентами, несоответствие между национальными интересами различных государств и правами человека, приобретают на сегодняшний день особую остроту. Существующая взаимосвязь и взаимозависимость между миграционным поведением населения и экономическими, демографическими, социальными, политическими факторами развития государств требуют выстраивания миграционной политики на адекватной нормативно-правовой базе.

В феврале 1992 г. был подписан Договор о Европейском Союзе, который призван содействовать интеграции государств-членов в политический, экономический и валютный союз. Европейский Союз представляет собой специфическое межгосударственное объединение с тенденцией перехода в государство нового типа. Государства-члены ЕС ежегодно принимают большое

количество мигрантов, въезжающих с различными целями и на различные сроки. Основной миграционный процесс протекает в рамках организации: обладая гражданством Евросоюза, трудящиеся и другие слои населения стран ЕС перемещаются с целью трудоустройства или получения образования на совершенно законных основаниях. Вместе с тем, из года в год, в Европейском Союзе растёт количество мигрантов, находящихся на территории государств-участников незаконно.

Высокий уровень жизни, стабильность политической и экономической системы развитых государств Союза привлекают граждан соседних стран, стремящихся, во что бы то ни стало попасть туда в поисках лучшей доли. Данное обстоятельство влечет за собой возникновение такого феномена как нелегальная иммиграция.

Актуальность данного диссертационного исследования обусловлена обострением проблемы нелегальной иммиграции в связи с расширением ЕС в последнее время, которое повлекло совершенствование национального законодательства и общеевропейского права в этой сфере. В этой связи существует необходимость анализа правоприменительного опыта ЕС в сфере противодействия нелегальной иммиграции с целью его возможной адаптации и его применения в современных условиях развития экономических отношений в Российской Федерации.

**Научная разработанность темы исследования.** На сегодняшний день, к вопросу о противодействии нелегальной иммиграции в отечественной и зарубежной литературе уделяется достаточно большое внимание. В процессе исследования данной проблематики, использовалась специальная научная литература как отечественных, так и зарубежных авторов. Общую теоретическую базу настоящего исследования составляют работы таких учёных, как А.Х. Абашидзе, К.А. Бекяшев, П.Н. Бирюков, Л.Н. Галенская, Г.В. Игнатенко, А.Я. Капустин, С.Ю. Кашкин, А.В. Клёмин, Е.В. Клинова, Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, В.И. Кузнецов, Д.Г. Курдюков, М.В. Курман, И.И. Лукашук, В.П.

Малахов, С.А. Малинин, В.И. Переведенцев, О.И. Тиунов, Б.Н. Топорнин, Г.И. Тункин, В.Н. Чапек, Л.М. Энтин, М.Л. Энтин и др.

Непосредственной теоретической основой настоящего исследования явились труды в области международного и европейского права, а также в области международной миграции населения таких отечественных учёных как А.Н. Абдуллин, С.К. Бондырева, Г.В. Витковская, Р.Ш. Давлетгильдеев, М.Б. Денисенко, Н.Н. Журбина, Н.А. Зайончковская, Е.А. Западнюк, Н.Н. Зинченко, А.М. Ибрагимов, В.А. Ионцев, Е.С. Красинец, Д.В. Колесов, Е.С. Кубишин, Н.Г. Нугаева, В.С. Овчинский, В.Е. Подшивалов, Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, Ф.Л. Сеницын, В.А. Туманов, М.Л. Тюркин, Е.В. Тюрюканова, С.А. Трыканова, О.В. Шумилов, И.Ч. Шушкевич, Т.Н. Юдина и др.

В работе также использовались труды зарубежных ученых, таких как Е. Андерсон, Барри Н. Стейн, Х. Барнетт, Р. Билсборроу, Г. Гудвин-Гилл, Дж. Лучиани, Л. Моррис, А. Оберай, Ж. Пикте, П. Фишер, Д. Харрис, Т.К. Хартли, и многие другие.

**Нормативную базу исследования** образуют международно-правовые акты, учредительные договоры ЕС, правовые акты институтов Европейского Союза по исследуемой проблематике, а также национальное законодательство государств-членов ЕС.

#### **Цели и задачи диссертационного исследования.**

Целью диссертационного исследования является: комплексное исследование основ правового регулирования и системы существующих механизмов и средств по обеспечению противодействия нелегальной иммиграции в Европейском Союзе.

Указанной целью обусловлены постановка и решение следующих задач:

- выявить основные причины нелегальной иммиграции в государствах ЕС;
- определить понятие «нелегальная иммиграция», раскрывающее содержание этого термина;

- рассмотреть соотношение норм международного права, права Европейского Союза и национального законодательства государств-членов в сфере противодействия нелегальной иммиграции;
- раскрыть механизмы и формы сотрудничества государств Евросоюза в области противодействия нелегальной иммиграции;
- выработать рекомендации по совершенствованию правовых и практических мер в установлении барьеров на пути нелегальной иммиграции;

**Методологическая основа исследования.** Для решения поставленных задач в работе использовались общенаучные и специальные юридические методы исследования, в том числе: системно-структурный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, функциональный, статистический.

Теоретическую основу исследования образуют труды российских и зарубежных учёных, посвящённые различным аспектам миграции населения, в том числе её нелегальной составляющей.

**Объект диссертационного исследования.**

Объектом исследования выступают отношения государств-членов, институтов и вспомогательных органов ЕС в сфере противодействия нелегальной иммиграции.

**Предметом исследования являются** международные акты в сфере противодействия нелегальной иммиграции, учредительные договоры, а также нормативно-правовые акты институтов ЕС в области урегулирования миграционных процессов, а также национальное законодательство, формы и механизмы сотрудничества государств ЕС в области противодействия нелегальной иммиграции.

**Научная новизна диссертационного исследования.**

Научная новизна исследования заключается в комплексном исследовании категории «нелегальная иммиграция» с точки зрения ее правового регулирования в Европейском Союзе, в изучении опыта государств ЕС в данной сфере с целью его возможного применения в Российской Федерации. В процессе работы был затронут широкий круг нормативных актов различных уровней, направленных на

урегулирование процесса миграции населения в различных формах его проявления. Стоит отметить, что в трудах юристов-международников указанная проблематика не носила достаточно подробного анализа. Данное исследование построено таким образом, чтобы привлечь и проанализировать ряд новых научных точек зрения, которые могут обогатить общую концепцию и дополнить существующий пробел в изучении проблематики, что также подчеркивает научно-практическую значимость данного исследования.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Процесс миграции населения следует рассматривать как один из составляющих элементов процесса глобализации. Обладая различными формами проявления (постоянная; сезонная; маятниковая; эпизодическая;), обусловленное множеством факторов, (внешние; внутренние; основные; второстепенные; стандартные; специфические и т. д.), охватывающее различные аспекты общественных отношений (экономический аспект; социологический аспект; демографический аспект; и др.) и по своему масштабу, данное явление оказывает противоречивое влияние на все стороны развития взаимоотношений в обществе.

2. Нелегальная иммиграция, являясь формой территориального перемещения, может выражаться либо в противозаконном въезде, либо в незаконном пребывании на территории иностранного государства с нарушением действующего внутригосударственного иммиграционного законодательства и установленного визового режима этой страны.

3. Под понятием «противодействие нелегальной иммиграции» следует понимать комплекс мер правового, административного, экономического и социального характера, направленный на предупреждение и пресечение незаконного въезда или пребывания на территории государства.

4. При разработке и принятии нормативно-правовых актов, относящихся к вопросу противодействия незаконной иммиграции, не следует отождествлять понятия «незаконная» и «неконтролируемая» миграция. Сложность в определении приоритетности терминов заключается в их неоднозначном правоприменительном понимании. Приоритетность термина «неконтролируемая»

миграция очевидна, поскольку характер незаконного перемещения может возникнуть лишь при отсутствии должного контроля над перемещениями в целом. Неконтролируемость впоследствии порождает незаконное перемещение населения.

5. Миграционная политика Европейского Союза является неотъемлемым элементом обеспечения общеевропейской безопасности. Вместе с тем, правовое регулирование противодействия нелегальной иммиграции на европейском уровне, не в полной мере отвечает современным реалиям, что вынуждает государства ЕС изыскивать дополнительные способы для решения проблемы и вносить коррективы в нормы вторичного права ЕС на национальном уровне.

6. В действиях государств-членов ЕС не прослеживается единого подхода к проблеме противодействия нелегальной иммиграции, что существенно снижает эффективность борьбы с данным явлением на общеевропейском уровне. Государства-члены ЕС, в наибольшей степени подверженные негативному воздействию нерегулируемых миграционных процессов, выступают за репатриацию нелегалов, как общее решение проблемы. В то же время, отдельные страны, где уровень нелегальной иммиграции сравнительно низок, проявляют более лояльный подход к незаконным иммигрантам, выражая его в форме массовой амнистии. Мотивация последних строится на нежелании присоединяться к общей системе распределения расходов на репатриацию нелегалов и закладывать соответствующие статьи расходов в национальный бюджет.

**Теоретическая значимость работы.** Теоретическая значимость диссертационного исследования позволяет расширить научные взгляды на природу и содержание понятия «нелегальная иммиграция». Выявить новые подходы к нормативному регулированию взаимоотношений государств в области противодействия нелегальной иммиграции. Также теоретическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, а



также разработке новых нормативных правовых актов, регламентирующих процесс противодействия нелегальной иммиграции.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертационное исследование подготовлено на кафедре международного, европейского права Казанского государственного университета, где произведено ее рецензирование и обсуждение.

Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также были доложены в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе в Казанском государственном техническом университете при проведении занятий по правоведению на факультете экономической теории и права.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих в себя пять параграфов, заключения, а также списка используемой литературы. Объем диссертации соответствует требованиям, предъявляемым ВАК к подобного рода работам.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** автором обосновывается актуальность темы исследования, а также обосновываются объект и предмет диссертационного исследования, указывается цель и формулируются задачи диссертации, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения по апробации результатов исследования.

#### **Первая глава «Миграция населения: понятие и общая характеристика**

посвящена исследованию природы миграции населения в глобальном пространстве, а также изучению проблем связанных с определением понятия «нелегальная иммиграция». Данная глава включает в себя два параграфа.

**В первом параграфе «Определение понятия миграции населения, его юридическое содержание и влияющие факторы»** предпринята попытка раскрыть сущность миграционных процессов и непосредственно воздействующих на них факторов.

В отечественной науке существует множество определений миграции, из них выделяют наиболее распространённое определение Л.Л. Рыбаковского, который предлагает называть миграцией любое территориальное перемещение, совершающееся между различными населёнными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности. Некоторые исследователи исключают из миграции те пространственные перемещения, которые совершаются в пределах одного и того же населенного пункта, тогда как другие относят к миграции все перемещения, в том числе внутри населенных пунктов, даже если они связаны с посещением торговых предприятий.

Уровень разработанности понятийного аппарата любого из явлений зависит от продолжительности и глубины проводимых исследований, а также от практической необходимости его использования. Показательным в этом отношении являются доктринальные исследования миграции. Например, как только в начале 30-х годов приостановилось изучение процесса миграции населения, так произошла своеобразная «эрозия» термина «миграция»: термин «миграция» выпал из справочной литературы, в том числе из второго издания БСЭ, осуществлённого уже в 1954 году. Только лишь в третьем издании МСЭ (1959 г.) и Краткой географической энциклопедии (1961 г.) термин «миграция» был восстановлен.

Помимо множества существующих общих определений «миграции» следует учитывать её деление на определённые виды, изучая которые можно определять причины, характер, влияющие факторы и способы реализации пространственного перемещения. По мнению большинства исследователей миграцию следует подразделять на три вида территориального перемещения населения – постоянная, сезонная и маятниковая миграция. Однако, кроме трех

основных видов, справедливо рассматривать как самостоятельный вид эпизодические миграции, в их числе и рекреационные поездки, которые вполне соответствуют понятию «территориальное перемещение населения». Все четыре вида миграции специфичны по своему характеру, а участвующее в них субъекты преследует различные цели.

Миграция населения – общественное явление. Население представляет собой не только совокупность людей, но и специфическую систему общественных связей и отношений, выступая тем самым в качестве подсистемы общества. Надо сказать, что на процесс миграции населения воздействует не один какой-либо фактор, а их совокупность, включающая как естественные, так и социальные компоненты. В большинстве случаев при классификации факторов миграции населения, опускалась целевая направленность этой классификации, чем можно объяснить деление факторов миграции населения на внешние и внутренние; основные и второстепенные, на стандартные и специфические. В основу классификации факторов миграции населения может быть положена и сфера их проявления. В частности, подразделяют факторы миграции на территориальные, отраслевые и производственные. К первой группе относят природные условия, обжитость территории, а также её трудообеспеченность. Ко второй группе относят особенности технического уровня отрасли, оплату труда и т. д., а к третьей – уровни производительности труда и его организации, поощрительные системы и др. Также выделяют экономические, этнические, демографические, природные, культурные, моральные, социологические, социально-психологические, политические, научные, культурно-просветительные, военные, социально-культурные и культурно-бытовые факторы миграции. Рассмотренное выше деление факторов миграции населения в свете других парадигм будет выглядеть иначе. Главное заключается в том, что подобное деление не имеет смысла с позиций управления процессом миграции населения. Будет ли фактор называться экономическим, социальным или социально-экономическим, органы управления будут на них воздействовать не по этим направлениям, а по объектам воздействия.

**Второй параграф первой главы «Природа нелегальной иммиграции: понятие, причины, негативные последствия»** посвящён теоретическому анализу понятия нелегальной иммиграции как элемента обобщённого понятия миграция населения. В данном параграфе автор обращает внимание на причину возникновения данного явления и степень его воздействия на различные сферы жизни государства и общества.

На сегодняшний день нет единого подхода к определению термина «нелегальная иммиграция». Действительно, трудно ожидать, что правовые акты различного уровня будут воплощать единый подход в определении данного понятия. Серьёзность проблемы нелегальной миграции связана с несколькими основными моментами. Во-первых, со сложностью определения количественных параметров данного явления, которые значительно превосходят оценки официально регистрируемых данных о миграции. Во-вторых, с неоднозначностью вызываемых ею последствий. В-третьих, с концептуальной непроработанностью проблемы нелегальной миграции в условиях глобальной реструктуризации мировой экономики.

В наиболее общем виде, нелегальную иммиграцию следует определять как въезд, пребывание и (или) осуществление трудовой деятельности на территории страны с нарушением действующего законодательства и установленного порядка, то есть, без оформления соответствующих документов и разрешений, определённых правопорядком, а также с использованием фиктивных или утративших юридическую силу документов в связи с истечением сроков их действия.

Движущая сила международной миграции населения прежде всего обусловлена экономическим неравенством государств. Не во всех случаях и не все желающие могут иммигрировать и устроиться на работу в выбранной стране назначения легальным образом. Это объясняется рядом причин: несовершенством законодательства в области иммиграции, излишним бюрократизмом чиновников или прямым ограничением притока новых иммигрантов. Эти обстоятельства непосредственным образом влияют на сам характер иммиграции, так как иногда

люди просто вынуждены в поисках работы иммигрировать в развитые страны, и легитимность такой иммиграции в сложившейся ситуации их мало интересует. Тем самым процесс нелегальной иммиграции в современный период демонстрирует существующее в международном праве противоречие между правом каждого человека свободно выезжать из страны и правом любого государства охранять свои интересы и интересы своих граждан.

Существование нелегальной миграции, как формы международной миграции, ещё можно объяснить как результат, возникший в ходе прогрессирующей дифференциации доходов различных групп населения, сильного регионального различия в уровне социально-экономического развития, социального неравенства и диспропорции экономического развития. Препятствуя выравниванию условий для рыночной конкуренции, нелегальная иммиграция способствует наполнению рынка труда неквалифицированной рабочей силой, что может повлиять на производительность труда и его качество.

Нелегальная иммиграция, как явление, влечёт за собой множество негативных последствий, затрагивающих как самих нелегалов, так и государства, в которые они незаконно иммигрируют.

В списке негативных последствий для нелегальных иммигрантов могут находиться такие компоненты как конкуренция за рабочие места, снижение общего уровня заработной платы, незнакомый язык, чуждый образ жизни, а также формирование иммигрантских гетто. Особое место среди негативных последствий для принимающих государств занимает отток капитала (в большинстве случаев среди трудовых мигрантов оказываются мужчины, которые, зарабатывая деньги, сразу же стараются переслать их семьям в государство происхождения) и рост преступности.

Говоря о нелегальной форме трудовой миграции, необходимо подразумевать под ней незаконную занятость иммигрантов. Последняя же представляет собой: - неформальную занятость на законных рынках труда, то есть трудовую деятельность иностранцев, юридически не оформленных в соответствии с действующими правилами использования труда иностранных

работников; - деятельность в теневой экономике и в сфере криминального бизнеса, то есть занятие запрещёнными законом видами деятельности (организация проституции, торговля оружием и людьми, распространение наркотиков, порнографии и т.д.).

**Глава вторая – «Правовое регулирование противодействия нелегальной иммиграции в праве ЕС, а также в национальном законодательстве государств-членов ЕС»** - содержит три параграфа.

**В первом параграфе второй главы – «Международно-правовые аспекты противодействия нелегальной миграции»** рассматривается деятельность международного сообщества в противодействии нелегальной иммиграции.

Так, в рамках ООН были разработаны международно-правовые акты, непосредственно ориентированные на борьбу с незаконной иммиграцией и торговлей людьми, среди которых особо можно выделить: Конвенцию относительно рабства, подписанную в Женеве 25 сентября 1926 года, с изменениями, внесёнными протоколом от 7 декабря 1953 года, Дополнительную Конвенцию об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (Женева, 7 сентября 1956 года, Конвенцию о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами от 21 марта 1950 года одобренную резолюцией 317 (IV) Генеральной Ассамблеей ООН от 2 декабря 1949 года, Конвенцию МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей обращения (Женева 4 июня 1975 года), Конвенцию ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года и протоколы к ней: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё; Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.

Среди перечисленных документов, особый интерес представляет принятый к Конвенции ООН против транснациональной организованной

преступности дополнительный Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Этот документ непосредственно касается незаконного ввоза, въезда и пребывания мигрантов на территории государства-участника, а также в нем закреплены положения, которые призваны обеспечивать гуманное обращение и полную защиту прав мигрантов. Это обстоятельство подчёркивает высокую значимость и придаёт особую важность документу.

Под незаконным ввозом мигрантов в Протоколе понимается обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое либо государство-участника любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории.

Протоколом предусмотрен широкий спектр мер по предупреждению нелегальной иммиграции и сотрудничеству в данной сфере. Так, его участники, прежде всего те государства, которые имеют общие границы или находятся на маршрутах, по которым осуществляется незаконный ввоз мигрантов, обмениваются, в соответствии с их внутренними правовыми и административными системами, соответствующей информацией. При этом государство, которое получает информацию, выполняет любую просьбу предоставляющего информацию государства, сопряженную с установлением ограничений в отношении её использования.

Отдельные вопросы борьбы с нелегальной иммиграцией в пределах морской территории государства, а также его прилегающей зоны нашли отражение в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

В соответствии со ст. 19 (Понятие мирного прохода) Конвенции проход иностранного судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет посадку или высадку любого лица, вопреки иммиграционным законам и правилам прибрежного государства. Согласно ст. 21 (Законы и правила прибрежного государства, относящиеся к мирному проходу) Конвенции прибрежное государство может принимать в соответствии с ее положениями и

другими нормами международного права законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в том числе в отношении предотвращения нарушения иммиграционных законов и правил прибрежного государства.

Статья 27 Конвенции 1982 года, содержит положение относительно осуществления прибрежным государством уголовной юрисдикции на борту иностранного судна.

Нарушение иммиграционных правил как основание осуществления на борту судна уголовной юрисдикции в указанной статье напрямую не названо, однако совершение преступления, связанного с незаконным пересечением государственной границы, подпадает как под пункт «а» и под пункт «b» указанной статьи. Таким образом, в соответствии с нормами международного морского права прибрежное государство вправе останавливать и досматривать судно, проходящее через территориальное море этого государства, если есть достаточные основания полагать, что это судно используется для незаконного ввоза мигрантов в государство или для осуществления иной преступной деятельности, связанной с нарушением иммиграционного законодательства прибрежного государства.

**Второй параграф второй главы – «Правовые основы борьбы с нелегальной иммиграцией в правовых актах ЕС».**

Привлечение иностранной рабочей силы западноевропейскими странами началось после Второй мировой войны и рассматривалось как временное явление, способное ликвидировать нехватку трудовых ресурсов, необходимых для восстановления экономики. К концу 60-х годов иммиграция становится постоянным и неотъемлемым фактором социально-экономического и политического развития Европы. Потоки иммигрантов направляются, прежде всего, во Францию, Германию, Испанию и другие развитые страны. Начиная с 1989 года произошёл небывалый рост иммиграции в ЕС выходцев из стран Восточной Европы и России, который в условиях безработицы и экономической стагнации заставил государства-члены ЕС заговорить об исчерпании



возможностей поглощения иностранной рабочей силы. В этой связи, существенной чертой конца XX века становится ужесточение иммиграционной политики: одна за другой государства-члены ЕС принимают ограничительные меры на въезд и пребывание иностранцев.

За последние двадцать лет в Европе численность нелегальных иммигрантов возросла с 1,5 до 5 млн. человек.

Принятие строгого иммиграционного законодательства связано с обострением социально-экономических проблем, вызванных нелегальной иммиграцией: негативным отношением местного населения, ростом преступности и рядом других факторов.

Отказ Европейского Союза от политики «открытых дверей» в отношении беженцев и иммигрантов из третьих стран и переход к коллективной защите своих границ был закреплен Маастрихтским договором 1992 года: в нем иммиграция была объявлена проблемой, представляющей «общий интерес» для стран-членов сообществ. В то же время, управление миграционными процессами оставалось в рамках национальной компетенции государств членов.

Особое внимание в работе уделено Шенгенским соглашениям, которые явились локомотивом создания единой безвизовой Европы. Также, здесь следует отметить, что в рамках принятого международного документа было установлено ряд положений, касавшихся процедуры въезда и рассмотрения прошений об иммиграции и порядка предоставления убежища, а также выдворения неграждан ЕС и лиц, обратившихся за предоставлением убежища.

Коренную реформу Европейского Союза предпринял Амстердамский Договор 1997 года, распространив компетенцию институтов ЕС на сферу иммиграционной и визовой политики. В главе IV Договора определены союзные полномочия в этой части, причем статья 62 определяет основы проведения пограничного контроля и визовой политики, а статья 63 (3) формулирует меры в области противодействия нелегальной иммиграции и нелегального проживания, включая репатриацию нелегально проживающих лиц.

После закрепления законодательных полномочий в области регулирования миграционных процессов за институтами ЕС, был принят целый ряд нормативно-правовых актов, нацеленных на введение единообразных правил в отношении нелегальных иммигрантов в странах Евросоюза.

28 мая 2001 года, Совет принял Директиву 2001/40/ЕС «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран». В документе говорится, что решение о выдворении нелегально находящегося иностранца, вынесенное одним из государств-членов, подлежит исполнению другими государствами-членами, на территории которых в последующем может оказаться данное лицо.

В целях упрощения процедуры выдворения нелегальных иммигрантов из государств-членов ЕС, были приняты Директива 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 года, «О содействии транзиту в рамках мер по выдворению воздушным путем», а также проект решения «Об организации совместных рейсов в целях выдворения граждан третьих стран, нелегально пребывающих на территории двух или более государств-членов».

Началом унификации уголовного законодательства в области противодействия нелегальной иммиграции в ЕС является принятие Директивы Совета ЕС № 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 года «Об определении помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию», а также Рамочного решения Совета ЕС 2002/946/ПВД от 28 ноября 2002 г. «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию». Директива № 2002/90/ЕС – содержит нормы-дефиниции и закрепляет общие признаки преступных деяний, состоящих в помощи незаконному проникновению иностранцев на территорию государств-членов. Целью Директивы является определение понятия «помощь нелегальной иммиграции» и обеспечение тем самым реализации в жизнь Рамочного решения 2002/946/ПВД. В Рамочном решении № 2002/946/ПВД содержится минимальный перечень размера наказаний. Особенность документа заключается в том, что он

также предусматривает ответственность для юридических лиц и здесь же закреплены правила о подведомственности соответствующих уголовных дел.

**В третьем параграфе «Национальное законодательство государств Европейского Союза в сфере борьбы с нелегальной иммиграцией (на примере Франции, Италии, Германии и Испании)»** показана роль национальных законодательных актов государств-членов ЕС направленных на регулирование миграционных процессов и борьбу с нелегальной иммиграцией.

Как отмечалось, большинство актов ЕС, направленных на регулирование миграционной политики, в том числе в области противодействия нелегальной иммиграции, носят рамочный характер. Поэтому государства призваны на национальном уровне корректировать европейские стандарты, вводимые директивами и рамочными решениями.

В отдельных странах ЕС проблема нелегальной иммиграции стоит наиболее остро, к ним относятся Франция, Италия, Германия и Испания.

**Франция.** Вопросами приема мигрантов, предоставления правового статуса и социально-бытового обеспечения в одной из наиболее привлекательных для иммигрантов стран как Франция, занимаются различные государственные, коммерческие и общественные организации среди которых можно выделить следующие: Высший Совет по интеграции, французское бюро помощи беженцам и апатридам (OFPRA), апелляционная комиссия (CRR), специальная служба помощи эмигрантам (SSAE), бюро по международной миграции (OMI), центры по приему лиц, ищущих убежища (CADA), и центры временного размещения лиц, получивших статус.

Франция по-прежнему остается страной, в которой всегда найдут убежище политические эмигранты и беженцы разных национальностей. В 1952 г. ею была подписана Женевская конвенция 1951 г., которая регламентирует предоставление политического убежища, также Французская Конституция гарантирует право на убежище всем гражданам третьих стран, которые опасаются преследований на родине.

Французское правительство периодически проводит широкомасштабные амнистии, решая легализовать или урегулировать положение большого числа нелегальных мигрантов. Первая амнистия была проведена в 1982 году после победы социалиста Ф. Миттерана на президентских выборах. Решение о второй крупной амнистии было принято в 1997 году после победы коалиции социалистов и коммунистов. Общая практика миграционной политики Франции предусматривает высылку любого нелегально находящегося на ее территории иностранца. Но французские власти всегда имеют право предоставить вид на жительство любому нелегальному мигранту по причинам гуманитарного характера, даже если это решение не находится в строгом соответствии с законом. Данный принцип был подтвержден Государственным советом, который является высшей судебной инстанцией по вопросам иммиграции. Такое решение должно носить исключительный характер и приниматься на индивидуальных основаниях.

**Италия.** Заметной инициативой в придании упорядоченности и взятии под контроль иммиграционных процессов стали действия Италии. Менее чем за тридцать лет Италия стала одной из самых насыщенных иммигрантами стран Евросоюза. Италия принадлежит к тем европейским государствам, в которых активно применяют меры, направленные на легализацию мигрантов. В семидесятые годы, иммиграционные потоки регулировались одним-единственным нормативным актом – правилами общественной безопасности, которые регламентировали пребывание в пределах страны иностранных граждан и их депортацию. Постоянное пополнение армии нелегальных иммигрантов, как и постоянно возобновляющиеся попытки упорядочить их статус, стали основными факторами, едва ли не полностью определяющими дальнейшую историю правотворчества в области регулирования иммиграции в Италии.

Попыткой частично восполнить изъяны законодательства стал декрет № 489 от 1995 года, известный как «декрет Дини». Его положения предусматривали правила въезда и пребывания граждан третьих стран, условия принудительной депортации из Италии лиц, незаконно находившихся на её территории. В 1998 году, был принят закон об иммиграции (№ 40, или так называемый «Закон Турко

– Наполитано»), в нём подтверждалось, что иностранцы имеют основные права человека независимо от их статуса.

В конце минувшего десятилетия политическая дискуссия, вызванная проблемой нелегальной иммиграции в Италии, еще более обострилась. В связи с чем был принят Закон № 189 от 2002 года, известный как «закон Босси – Фини». Прежде всего, данный закон был призван добиться действенного регулирования миграционных потоков и более эффективно бороться с нелегальной иммиграцией.

**Германия.** Въезд и пребывание иностранных граждан в Германии регулируется специальным законом об иностранцах, принятым в 1968 году. Законодательством предусматривается, что все иностранные граждане (в современной редакции закон претерпел значительные изменения) перед въездом в страну должны получить разрешение на пребывание. Из общего правила оформления разрешения на пребывание в стране существует три исключения: разрешение на пребывание в ФРГ не нужно для граждан стран Евросоюза; граждане стран ЕАСТ, США, Японии, Израиля, Андорры, Австралии, Канады, Мальты, Монако, Новой Зеландии, Сан-Марино и Кипра могут получить разрешение на пребывание в ФРГ после въезда в страну; не требуется разрешения на пребывание для иностранных граждан, которые регулярно приезжают в ФРГ для исполнения своих служебных обязанностей, связанных с деятельностью их фирмы, филиала или представительства в Германии.

Разрешение на право пребывания в ФРГ следует отличать от полномочий на пребывание в ФРГ, которые выдаются иностранным гражданам согласно параграфу 8 закона об иностранцах. Такие полномочия предоставляются иностранным гражданам, которые пребывали в ФРГ не менее 5 лет на основе закона об иностранцах, принимали участие в экономической жизни Германии. Полномочие на пребывание является бессрочным и не ограничивается территорией.

Современное немецкое иммиграционное законодательство предусматривает два вида разрешений на въезд и пребывание на территории Германии: разрешение

на нахождение и вид на жительство. В своё время закон об иностранцах старой редакции включал в себя положения, содержащие четыре вида разрешения: вид на жительство; право на пребывание; полуограниченное право на пребывание и ограниченное право на пребывание.

Уголовный кодекс Германии содержит несколько составов преступлений, связанных с нарушением иммиграционных правил. Санкции распространяются не только на отдельных лиц способствующих незаконному въезду, как это предусмотрено параграфом 92а, но и на лиц, которые обеспечивают нелегальный ввоз в страну иностранцев в составе преступных групп. Так, в соответствии с параграфом 92b, лица, обеспечивающие нелегальный ввоз в страну иностранцев, совершаемый в качестве промысла, либо в составе преступной группы, наказываются лишением свободы на срок от одного года до десяти лет. В менее тяжких случаях, наказанием служит лишение свободы на срок от шести месяцев до пяти лет. Однако следует отметить, что при назначении наказания будут применяться положения §§ 43а, 73d Уголовного кодекса Германии со ссылкой на соответствующий закон.

Так же к ответственности могут быть привлечены и сами нелегалы. Лишением свободы на срок до одного года, или денежным штрафом наказываются те, кто находится на территории ФРГ без разрешения на пребывание. Наказанию подлежат и те, кто находится на территории ФРГ без паспорта и документа, заменяющего удостоверение личности, а также вопреки установленным правилам въехал на территорию ФРГ.

**Испания.** Испания считается одной из основных стран Европы, на границах которой сосредоточено наибольшее количество нелегальных иммигрантов. Придерживаясь основных норм международного права, и других соглашений, заключаемых в рамках Европейского союза, государство имеет свою нормативно-правовую базу, достаточно подробно регламентирующую вопросы в области иммиграционной политики и в борьбе против нелегальной иммиграции. Конституция Испании 1978 г., специальная правительственная программа по регулированию иммиграционных процессов в Испании (Plan Greco), Основной

закон 8/2000 правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции от 22 декабря 2000 г. и Регламент его исполнения являются основными документами в данной сфере.

Став полноправным членом ЕС в борьбе с нелегальной иммиграцией, в целях урегулирования количества нелегальных мигрантов, Испания проводит политику ограничения некоторых прав иммигрантов. Нелегальные иммигранты больше не имеют права на забастовку или любое другое организованное выражение протеста. Однако Испания, наряду со странами Европейского союза, в целях смягчения проводимой политики легализовала некоторых мигрантов, длительное время проживающих на территории страны и не совершивших никаких правонарушений за этот срок.

Механизмы регулирования иммиграционной политики направлены и на изменение привычки испанцев использовать дешевый труд нелегальных рабочих. Особенно строгие меры принимаются по отношению к посредникам, занимающимся поставкой нелегальных иммигрантов. Ужесточилась ответственность за организацию незаконной миграции и в отношении самих иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших правила пребывания в Испании.

Испанский опыт подсказывает, что для укрепления внутренней безопасности страны целесообразно проводить скоординированные действия, направленные на борьбу с незаконной иммиграцией, предпринимая уже сейчас необходимые предупредительно-профилактические меры.

Можно выделить ряд причин, побудивших государства ЕС принять программы легализации иммигрантов. Первая, экономическая, состоит в том, что при замедлении темпов развития и роста безработицы в обществе возросла обеспокоенность появлением иностранцев на рынке труда. Таким образом, необходимо было упорядочить условия найма иностранной рабочей силы, которая, как правило, дешевле местной и была способна эффективно конкурировать за ограниченное количество рабочих мест. Вторая причина – политическая, она возникла, когда количество нелегальных иммигрантов на

территории страны оказалось таким, что решить проблему в рамках обычных процедур становилось затруднительно.

Несмотря на немалые усилия предпринимаемые европейскими государствами по предупреждению и уменьшению масштабов нелегальной иммиграции, их эффективность значительно снижается из-за слабого общего сотрудничества, но тенденция развития общеевропейской интеграции в области становления правовых основ и механизмов в сфере противодействия нелегальной иммиграции даёт основание предполагать, дальнейшее совершенствование уже имеющегося опыта борьбы с нелегальной иммиграции в рамках ЕС.

**Третья глава «Система институтов и средств по обеспечению противодействия нелегальной миграции в рамках ЕС»** посвящена освещению роли инструментов (механизмов) в рамках Европейского Союза созданных для эффективного и действенного противодействия нелегальной иммиграции.

Для исследования процесса законной иммиграции, и возможности эффективно предупреждать нелегальную иммиграцию, в Европейском Союзе созданы специальные агентства, такие как Европол и Евроюст. Оба агентства выполняют очень конкретные задачи в контексте диалога, взаимной помощи, координируют усилия между полициями, таможнями, иммиграционными службами и министерством юстиции стран.

Европол является подразделением организационного механизма Евросоюза, действующим в рамках лишь одной из его опор – третьей (сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно – правовой сфере). Соответственно, правовой статус Европола целиком регулируется нормами третьего компонента в системе права Европейского Союза – права СПСО. Следует обратить особое внимание, что незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми названы в качестве преступлений, которыми Европол занимается непосредственно с момента начала своей деятельности. Это еще раз указывает, что западноевропейские государства признают особенную значимость рассматриваемой сферы сотрудничества. Анализ тенденций развития европейской полиции позволяет сделать вывод о постепенном расширении компетенции европейской полиции, что обусловлено



как прогрессирующей динамикой роста преступности, так и расширением и углублением интеграции на европейском континенте.

Помимо Европола важную роль в обеспечении сотрудничества в правоохранительной области (в том числе борьбе с нелегальной миграцией) в рамках Европейского Союза играет специальное ведомство – Евроюст – состоящее из прокуроров, магистратов или обладающих аналогичными полномочиями офицеров полиции. Для реализации своих целей Евроюст выполняет стоящие перед ним задачи в частности обращение к компетентным органам государств – членом Союза с запросами о возбуждении уголовных дел и привлечении к ответственности по фактам конкретных преступлений, запросам о создании объединенных следственных бригад и т.д. Кроме того, Евроюст полномочен оказывать информационную поддержку ведущимся расследованиям, а также укреплять сотрудничество между компетентными органами государств путем содействия оказанию правовой помощи и выдачи преступников.

В современных условиях повышается роль развития высоких технологий, которые обеспечивают жизнедеятельность и развитие общества в целом. В настоящее время в ЕС происходит становление визовой информационной системы. Соответствующее решение о создании общей визовой идентификационной системы было основано на положениях Заключения Совета от 20 сентября 2001 года. 28 февраля 2002 года Совет принял план по борьбе с нелегальной иммиграцией и трафиком людей в ЕС. Среди мер и действий в данной сфере было закреплено положение о развитии Европейской визовой идентификационной системы.

С полной уверенностью можно констатировать, что визовая информационная система (ВИС) - это система для обмена информацией о визах между странами – членами ЕС. Основная цель ВИС – это создание эффективного инструмента реализации борьбы с контрабандой и нелегальной иммиграцией посредством улучшения информационного обмена о выдаче виз в консульских учреждениях и на контрольных пунктах границ; способствование реализации Регламента Совета (ЕС) № 0343/2003, закрепляющего компетенцию государств

при решении вопроса о предоставлении статуса беженца; реализации идентификации и документации информации о нелегальных мигрантах без документов и упрощению административных процедур по возвращению граждан третьих стран; а также осуществление эффективного управления общей визовой политики, обеспечение внутренней безопасности и борьбы с терроризмом.

Практика развития Европейского союза показывает, что в области борьбы с нелегальной миграцией нет единого универсального средства, здесь используются самые разнообразные подходы, методы с привлечением новейших технологий. Так, например, для того, чтобы государства – члены Европейского Союза изучали процессы законной иммиграции, могли эффективно предупреждать нелегальную иммиграцию, бороться с подделкой документов и улучшить практику высылки, в Европейском Союзе был создан Центр информации, обсуждения и обмена по вопросам пересечения границ и иммиграции. Центр начал функционировать в 1992 году, по истечении двух лет в 1994 г было принято решение расширять спектр деятельности и включить в него информацию о законной и нелегальной иммиграции, незаконном нахождении на территории Союза, использование поддельных или фальсифицированных документов, а также о принятых должностными лицами мерах. Деятельность Центра сегодня регламентируется Заключением Совета от 30 ноября 1994 года «Об организации и развитии Центра информации, обсуждения и обмена по вопросам пересечения границ и иммиграции (Цирефи)».

К 2003 году, Европейский Союз приступил к созданию дактилоскопической базы данных лиц из числа беженцев. Цель создания такой базы – предотвращение получения убежища одним и тем же лицом сразу в нескольких странах ЕС. Дактилоскопированию подвергаются все лица, ищущие убежища на территории стран ЕС старше 14 лет. Как считают правительства стран Европейского Союза, создание единой дактилоскопической базы данных позволит прекратить получение вида на жительство одновременно в нескольких странах. Согласно существовавшей до недавнего времени практике, многие беженцы въезжали в ЕС через Италию или Грецию, однако впоследствии в поисках лучших условий

жизни перемещались в Великобританию или Германию. Теперь же при обнаружении отпечатков пальцев подателя заявления в базе «Евродак» он будет высылаться в страну, которая первой предоставила ему убежище.

**В заключении** подводятся итоги проведённого исследования, делаются обобщения, формулируются выводы, основанные на материалах проведённого исследования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

а) в изданиях рекомендованных ВАК

1. *Ходжиев А.Р.* Стандарты европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в области миграции населения [Текст] А.Р. Ходжиев // «Чёрные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. – 2007. – № 4. – С. 57–58. (0,25 п.л.).

б) в других изданиях

2. *Ходжиев А.Р.* Противодействие незаконной иммиграции – одна из основных задач государств ЕС на современном этапе [Текст] А.Р. Ходжиев // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2005. – Вып. 6. – С. 517–519. (0,45 п.л.).

3. *Ходжиев А.Р.* Роль ООН в урегулировании внешних миграционных процессов [Текст] А.Р. Ходжиев // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2006. – Вып. 7. – Том 2. – С. 237–242. (0,8 п.л.).

4. *Ходжиев А.Р.* Проблемы определения понятия «нелегальная миграция» [Текст] А.Р. Ходжиев // Актуальные проблемы современной экономики России. Международная научно-практическая конференция. Сборник материалов. Казань: Изд-во НПК «РОСТ», 2007. – С. 421–425. (0,6 п.л.).