

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Шатилов С.Н.

начальник кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел
Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук, доцент; shatisergei@yandex.ru

На основе действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики автор научной статьи указывает факторы, которые осложняют деятельность органов дознания органов внутренних дел по уголовно-правовому противодействию незаконной миграции в современных условиях, а также обосновывает необходимость выработки предложений по совершенствованию правоприменительной практики по уголовно-правовой оценке составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2 и 322.3 УК РФ. Проведенный анализ позволил автору сделать ряд основных выводов о мерах по повышению эффективности уголовно-правового противодействия незаконной миграции в современных условиях.

Ключевые слова: незаконная миграция, повышение эффективности, уголовно-правовое противодействие, освобождение от уголовной ответственности

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, организация незаконной миграции отнесена к одной из основных угроз государственной и общественной безопасности России (п. 43). По данным отдела народонаселения департамента ООН по экономическим и социальным вопросам в России проживает 11 млн мигрантов [1, с. 3]. Опасность представляют также действия в виде нарушения миграционных правил и норм регистрации. Это связано с тем, что неконтролируемая миграция затрагивает все сферы общественной жизни, влияет на перспективы устойчивого социально-экономического развития государства, сохранение стабильности, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Социальная опасность нелегальной миграции заключается в том, что она стимулирует рост теневой экономики; способствует существованию коррупции среди государственных служащих; создает реальную угрозу изменения сложившейся демографической ситуации не только в отдельных регионах но и в целом по стране; ухудшает благосостояние коренного населения: обостряет социальные конфликты между местными жителями и мигрантами.

События последних лет в мире показывают, что прогноз, данный разработа-

ками Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в 2009 году, начинает сбываться не только для России, но и для ряда государств Европы (Франция, Великобритания, Германия и других стран) [2; 3, с. 23].

Сложившаяся ситуация потребовала адекватных мер реагирования, направленных на воспрепятствование нелегальным потокам мигрантов. Одной из таких мер явилась криминализация деятельности по организации незаконной миграции. Федеральным законом от 28 декабря 2004 года № 187-ФЗ в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) была включена норма, предусматривающая ответственность за организацию незаконной миграции – статья 322.1. Решающую роль при решении вопроса о криминализации данного деяния сыграл ратифицированный Российской Федерацией Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной преступности.

В последние годы в сфере реализации миграционной политики достигнуты ощутимые положительные результаты. В Указе Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» незаконная мигра-

ция, наряду с экспансией международного терроризма и религиозного экстремизма и международной организованной преступности, отнесены к негативным факторам, имеющим глобальный или трансграничный характер, влияющим на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений в России. В свою очередь в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» Правительству Российской Федерации дано поручение обеспечить реализацию мер, направленных на совершенствование миграционной политики. В свою очередь в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года указывается на необходимость усиления контроля за целями въезда иностранных граждан: «Государство должно знать, зачем и на какой срок приезжает иностранец в Россию. Срок их пребывания в стране должен быть ограничен, а для тех, кто нарушает правила пребывания, въезд в Россию будет запрещен. В зависимости от тяжести нарушения – на срок от 3 до 10 лет...» [4].

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации соответствующим правоохранительным органам было предложено усилить ответственность за нарушение правил регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. При этом особое внимание уделено одной из острейших проблем регулирования внутренней миграции в Российской Федерации – проблеме так называемых резиновых квартир* или множественной

фиктивной регистрации граждан по одному адресу без намерения реально проживать в соответствующем помещении [6, с. 37]. В результате регистрирующие органы не имеют возможности направлять необходимые и достоверные данные в налоговые органы, военные комиссариаты, судебные органы, также затруднен учет иностранных граждан.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в УК РФ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), направленные на усиление ответственности за нарушение миграционных правил, а также правил регистрации. В УК РФ были закреплены новые составы преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.2 и 322.3. Данные статьи не являются в полном смысле новеллами, так как до введения этих норм в уголовный закон фиктивная постановка на учет иностранных граждан и лиц без гражданства квалифицировалась по ст. 322.1 УК РФ.

В условиях реформирования законодательства Российской Федерации складывается противоречивая правоприменительная практика квалификации преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), фиктивной регистрацией гражданина Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивной регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.2 УК РФ), фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ), а также наблюдается недостаточное количество научных исследований проблемы квалификации данных преступлений в деятельности органов внутренних дел.

* Термины «резиновые квартиры» и «резиновые дома» как явление возникли в середине 1990-х гг. вследствие социально-экономической ситуации в России, как понятие сформировались и стали достоянием широкой общественности в 2004 году после террористического акта в г. Москве, когда выяснилось, что один из организаторов взрыва был зарегистрирован по месту жительства в одном из подобных адресов на территории Московской области.

Анализ практики возбуждения уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 322.1, ст.ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, и производства по ним в органах дознания органов внутренних дел показал ряд проблемных факторов, среди которых:

- трудности в толковании положений о действии уголовного закона во времени;
- недостаточное знание правоприменителями миграционного законодательства, к которому относится неопределенно большое количество федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации и других нормативных правовых актов, которые не систематизированы, по своему объему значительны и по ряду вопросов противоречат друг другу;
- трудности в отграничении данных составов преступлений от иных смежных составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 292, 322, 327 УК РФ;
- трудности в отграничении данных составов преступлений от смежных составов административных правонарушений, обусловленные особенностями диспозиций ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ;
- трудности в применении положений ст. 75 УК РФ, примечаний к ст.ст. 322.2 и 322.3 УК РФ об освобождении от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием за данные преступления;
- отсутствие официальных разъяснений со стороны Верховного Суда Российской Федерации.

Более того требуется выработка предложений по совершенствованию правоприменительной практики уголовно-правовой оценки составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2 и 322.3 УК РФ, а также в процессе доказывания по уголовным делам данной категории. В связи с этим в течение 2015 года сотрудниками ТИПК МВД России проводилось научное исследование вопросов квалификации преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ (по заявке ГУ МВД России по Свердловской области), по результатам которого были подготовлены методические рекомендации [7].

В результате проведенного исследования были сделаны следующие основные выводы.

Правильная квалификация преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2 и 322.3 УК РФ, во многом способствует успешному раскрытию данных преступлений. Нормы уголовного права обуславливают особенности методики раскрытия данных преступлений: объем расследования, тактику проведения определенных следственных действий (допросов свидетелей, осмотра вещественных доказательств, проведения экспертизы и др.), круг свидетелей и вещественных доказательств и т.д. Исходя из признаков соответствующего состава преступления осуществляются планирование розыска и расследования, разработка розыскных и следственных версий, определение обстоятельств, подлежащих установлению в процессе расследования.

В практической деятельности органов дознания целесообразно использовать результаты изучения практики рассмотрения судами Московской области уголовных дел об организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ): «Справка о результатах изучения практики рассмотрения судами Московской области уголовных дел об организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ)».

Необходимо отметить, что УК РФ устанавливается ответственность за фиктивную регистрацию, КоАП РФ – за проживание граждан Российской Федерации либо вообще без регистрации, либо с нарушением сроков проживания по месту регистрации, или за нарушение самих правил регистрации (например, несоблюдение срока подачи документов, необходимых для регистрации и пр.). Критерием разграничения административного правонарушения от преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, является пребывание иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации на законных либо незаконных основаниях.

Единичные случаи, например, предоставления жилья (ч. 3 ст. 18.9 КоАП

РФ), незаконного привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина (чч. 1, 2 ст. 18.15 КоАП РФ) и другие не могут рассматриваться как организация незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ) и влекут административную ответственность. Для наличия организации незаконного пребывания, въезда и транзита необходимо совершение активных действий.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в УК РФ и КоАП РФ, направленные на усиление ответственности за нарушение миграционных правил, а также правил регистрации. В УК РФ были закреплены новые составы преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.2 и 322.3. Данные статьи не являются в полном смысле новеллами, так как до введения этих норм в уголовный закон фиктивная постановка на учет иностранных граждан и лиц без гражданства квалифицировалась по ст. 322.1 УК РФ.

Существенным недостатком статей 322.2 и 322.3 УК РФ следует признать отсутствие прямого указания на субъект данных преступлений, что может привести к проблемам на практике.

Позиция защиты относительно отсутствия умысла обвиняемого на совершение преступления, предусмотренного ст.ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, может быть не основана на законе, а поэтому опровергнута по следующим основаниям:

- а) формально-юридический аспект совершенной фиктивной регистрации;
- б) аспект действия закона во времени;
- в) особенности действий виновных лиц;
- г) способ действий виновных лиц и особенности содержания признаков субъективной стороны преступления.

При проведении дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, необходимо учитывать, во-первых, положения специальных компромиссных норм об освобождении от уголовной ответственности,

предусмотренных в примечаниях к данным нормам, а, во-вторых, официальные разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» по смыслу ч. 1 ст. 75 УК РФ.

Способствование раскрытию преступления, предусмотренного ст.ст. 322.2, 322.3 УК РФ, применительно к примечаниям к данным статьям означает то, что лицо добровольно сообщает органу предварительного расследования или другим органам, наделенным законом правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, информацию, не известную (полностью или частично) последнему, с помощью которой становится возможным изобличить соучастников, выявить иные места фиктивной регистрации и др.). С учетом этого можно сделать вывод о наличии основания освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием за данные преступления – существенное снижение общественной опасности виновного лица.

Постановление о прекращении уголовного дела, возбужденного по ст.ст. 322.1, 322.2., 322.3 УК РФ, не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении.

К положительным моментам уголовно-правовой нормы, предусмотренной ст. 322.3 УК РФ, является антикоррупционная составляющая, так как направлена на борьбу с фиктивной регистрацией в ситуациях, когда силами чиновников у гражданина Российской Федерации (без его ведома) прописаны незнакомые ему иностранные граждане или лица без гражданства.

На современном этапе расширения сферы миграционных процессов в Российской Федерации для того, чтобы минимизировать возможность уклонения виновных от ответственности, необходима наступательность в борьбе с фиктивной регистрацией, требуется со-

здание и формулирование единых и четких подходов к преодолению такой позиции защиты, в том числе и на уровне разъяснений Верховного Суда Российской Федерации.

В современных условиях удержать граждан от совершения преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ, может только осознание ими неотвратимости уголовного наказания.

1. Актуальные проблемы миграции: аналитический обзор / О.А. Герасимова [и др.]. Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. 26 с.
2. Кунгуров С. Причина новых беспорядков во Франции – европейская толерантность [Электронный ресурс] // Newsinfo: национальная информационная группа. URL: <http://www/newsinfo.ru/articles/2007-03-28/item/535559/> (дата обращения: 10 апреля 2016 г.).
3. Козлов В.Ф., Лукьянов А.С. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 22-25.
4. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10 апреля 2016 г.).
5. Нелегальная миграция в РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/info/691935> (дата обращения: 10 апреля 2016 г.).
6. Буренков И.В. Внутренняя миграция в Российской Федерации: проблемы регулирования // Актуальные проблемы миграции: материалы межвуз. науч.-практ. конф. Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. Вып. 42. С. 37-40.
7. Шатилович С.Н., Данелян Р.Н., Захарчук С.Д. Вопросы квалификации преступлений, предусмотренных ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ: метод. рек. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. 61 с.