

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. А. Новикова,

аспирант кафедры уголовного права и процесса, Смоленский гуманитарный университет, секретарь судебного заседания, Смоленский областной суд.

В статье делается вывод о том, что координация действий правоохранительных органов по борьбе с незаконной миграцией, усиление государственного контроля над въездом, пребыванием и выездом иностранцев в нашей стране, а также создание действенной и эффективной правовой системы способны существенно влиять на существующие миграционные процессы и противодействовать незаконной миграции.

Ключевые слова: *предупреждение преступлений, миграционное законодательство, незаконная миграция.*

Организация работы по предупреждению преступлений является одним из важных направлений в деятельности всех правоохранительных органов. Утверждение о том, что предупреждение преступности должно иметь приоритет перед карательной политикой государства, было высказано еще древними философами Платоном и Аристотелем¹. Но только в XVIII веке Ч. Беккариа дал юридическую аргументацию этой мысли в уголовном праве, которая закрепилась в короткой формуле: «Мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него».

Формирование предупредительной деятельности в России также уходит корнями на несколько веков назад. Как указывает С. И. Данилова, особого внимания заслуживает Устав о предупреждении и пресечении преступлений², который регламентировал деятельность полиции и населения по пресечению и предупреждению различных видов преступлений.

Первые научные труды о необходимости выявления и устранения причин и условий, способствовавших совершению преступлений, в стадии предварительного расследования появились в середине 1940-х гг. Так, В. И. Громов писал: «Органы расследования не могут ограничивать свои задачи только преследованием и изобличением преступников и принятием против них соответствующих мер. Охраняя пролетарское государство от преступлений, они обязаны заботиться и о принятии профилактических (предупредительных) мероприятий, направленных на устранение ближайших причин, способствующих

или благоприятствующих совершению тех или других преступлений»³.

Деятельность органов предварительного расследования по предупреждению преступлений прежде всего регламентирована:

– статьей 2 УК РФ, согласно которой одной из задач уголовного законодательства является предупреждение преступлений;

– уголовно-процессуальным законодательством, где в соответствии с ч. 2 ст. 158 УПК РФ дознаватель, следователь вправе внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению установленных обстоятельств по уголовному делу, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения. При этом следователь (дознаватель) при расследовании конкретного уголовного дела обязан выявить обстоятельства, способствующие совершению преступления (ч. 2 ст. 73 УПК РФ);

– приказом МВД России от 4 января 1999 г. № 1 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 23 ноября 1998 г. № 1422», согласно которому в основные функции следственного управления входят обобщение и анализ причин и условий, способствовавших совершению преступлений (п. 13.8);

– приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», которым вменяется сотрудникам следственных подразделений и подразделений

дознания устанавливать в процессе расследования обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, других нарушений закона, и вносить представления в соответствующую организацию или должностному лицу и контролировать устранение недостатков (п. 14.1, 18.1).

Кроме того, вышеуказанным приказом на сотрудников следственных подразделений возложена обязанность передавать в соответствующие подразделения органов внутренних дел сведения, полученные в ходе расследования уголовных дел, имеющие значение для предупреждения и раскрытия преступлений.

Профилактическая работа следователей и дознавателей заключается также в том, что они обеспечивают неотвратимость ответственности и наказания преступников. Огромное значение имеют и непроцессуальные формы профилактических мероприятий по предупреждению преступлений. Это выступления в средствах массовой информации, лекции и беседы в трудовых коллективах и учебных заведениях. Несмотря на это, такие формы профилактической работы не предусмотрены в деятельности органов предварительного расследования, в том числе в вышеуказанном Приказе МВД России от 17 января 2006 г. № 19.

Между тем в Приказе МВД России от 11 августа 1998 г. № 490 «Об утверждении нормативных актов о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», который был отменен с 17 января 2006 г., сотрудникам подразделений дознания прямо предписывалась необходимость выступать с сообщениями в трудовых коллективах, образовательных учреждениях, перед населением и в средствах массовой информации с сообщениями о результатах работы, об условиях, способствовавших совершению преступлений, а также с лекциями и беседами на правовые темы.

Предупреждение преступлений должно относиться к числу важнейших задач органов расследования, в первую очередь применительно к преступлениям по организации незаконной миграции. Профилактическими мерами будут являться своевременное возбуждение уголовных дел данной категории, избрание адекватных мер пресечения обвиняемому (подозреваемому), выявление условий совершения данного вида преступлений, строгое соблюдение процессуальных норм и принци-

пов, определяющих порядок следственных действий, недопустимость волокиты по возбужденным уголовным делам и т.д.

Отчет о работе судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел Смоленского областного суда показал, что по большинству уголовных дел (72 %) вносились представления об условиях, способствовавших совершению преступлений. По остальным уголовным делам также должны были быть внесены представления, но этого не было сделано по различным причинам: из-за отсутствия времени у дознавателя (следователя), непонимания важности такого документа и т.д.

При этом большая часть представлений вносится в конце предварительного расследования. Такая практика вполне оправдана, поскольку именно на заключительном этапе предварительного расследования, когда все обстоятельства, способствующие совершению преступлений, всесторонне и полно исследованы и установлены дознавателем (следователем), можно составить и внести в соответствующие органы или должностным лицам наиболее полное и аргументированное представление. Кроме того, такой подход согласуется с требованиями закона, поскольку порядок внесения представлений предусмотрен статьей, которая называется «Окончание предварительного расследования»⁴.

Комментируемая норма имеет спорный аспект. Констатация органом расследования еще до судебного разбирательства обстоятельств самого преступления и обстоятельств, способствующих его совершению, особенно если эта констатация связана с выводом о виновности определенного лица, представляется преждевременной и не может порождать правоотношений, в содержание которых входит какая-то вытекающая из уголовного дела юридическая обязанность организации или должностного лица, прежде чем факты удостоверены вступившим в законную силу приговором суда.

Указанное представление должно быть внесено только после вступления приговора в законную силу, в противном случае будет нарушена презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ).

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Исходя из примеров судебной практики, где уголовные дела могут быть прекращены в части в связи с истечением сроков давности уголовного преследования на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, а также изменена квалификация преступления, процедура внесения представлений должна быть изложена в ч. 2 ст. 158 УПК РФ в следующей редакции: «Установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, дознаватель, руководитель следственного органа или следователь подготавливает представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона и передает его в суд вместе с материалами уголовного дела. Далее суд вносит представление (при этом он может изменять или дополнять его) в соответствующую организацию или должностному лицу. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением суда о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения».

Зачастую представление является юридическим основанием для привлечения лица, создающего благоприятные условия для совершения преступления, к дисциплинарной или административной ответственности. Это еще раз подчеркивает, что представление должно быть внесено только при установлении достаточных оснований, указывающих на обстоятельства, обусловившие совершение преступления.

В уголовно-процессуальном законодательстве не определено количество представлений, которое может быть внесено в соответствующие организации или должностным лицам в рамках уголовного дела. Отсутствие законодательных ограничений внесения представлений оправдано тем, что после внесения представлений на начальном этапе или в середине расследования могут быть установлены дополнительные условия, способствовавшие совершению преступления, поэтому дознаватель (следователь) может внести повторное представление в адрес тех же или других организаций либо должностных лиц. Исследуемое преступление, характеризуется многогранностью правовой структуры, в связи с чем условия, способствовавшие его соверше-

нию, зависят, как правило, не от одного ведомства или организации.

Контроль над миграционными процессами, в том числе за пресечением организации незаконной миграции, возложен на сотрудников органов внутренних дел, пограничной службы, органов Федеральной службы безопасности и в первую очередь на сотрудников Федеральной миграционной службы. Соответственно в случае выявления следователем (дознавателем) упущений в их работе по данному направлению деятельности должны вноситься представления в адрес этих ведомств. При этом если установлены конкретные лица, по чьей вине образовались условия для незаконного въезда или незаконного пребывания иммигрантов, то в представлении должно быть обязательно указано их должностное положение и перечислены их противоправные действия или бездействие, которые позволили совершить преступление.

К сожалению, все изученные представления внесены только в адрес начальников органов внутренних дел, на территории которых были выявлены факты незаконного пребывания иммигрантов. Представления даже не вносились в адрес начальников пограничной службы по делам, где были установлены факты незаконного пересечения границы⁵. Следователем (дознавателем) не учитывается, что контроль над миграционными процессами должны осуществлять и администрации областных, городских, районных, поселковых и сельских советов. Противодействие нелегальной трудовой миграции – комплекс правовых, экономических, организационных, социальных, культурно-воспитательных и иных мер, направленных на устранение процессов детерминации нелегальной миграции и снижение ее общественной опасности, включая систему предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства, прежде всего незаконной трудовой занятости⁶.

Анализ обстоятельств, способствующих совершению преступлений, позволил сгруппировать эти обстоятельства и одновременно предложить перечень конкретных ведомств и предприятий (учреждений, организаций), в адрес которых могут быть внесены представления.

1. Недостатки в области организационно-управленческой деятельности правоохранительных органов:

– неудовлетворительная организация пропускного режима (отсутствие проверки по информационным базам о привлечении ранее к уголовной и административной ответственности или отсутствие таких сведений в базе). При визовом въезде – в адрес Министерства иностранных дел РФ, при безвизовом въезде – в адрес ФМС России, а также в адрес ФПС России;

– недолжный контроль над режимом пребывания иммигрантов со стороны пограничного контроля (огромные участки границы, особенно с бывшими союзными республиками, зачастую не охраняются)⁷. Представления вносятся в адрес Управления ФПС, в ведении которого находится участок границы, который незаконно пересечен иммигрантом;

– отсутствие необходимой организации по информационно-пропагандистской работе как с иммигрантами, прибывающими в РФ, так и с принимающей стороной (иммигрантам не выдаются памятки с разъяснением порядка постановки на учет, получения разрешения на работу, где должно быть указано, какие организации имеют право на выдачу таких документов, при этом они должны быть переведены на национальные языки наиболее часто въезжающих иммигрантов, и т.д.). В данных случаях – в адрес УФМС по соответствующему субъекту РФ;

– просчеты в обеспечении охраны общественного порядка и оперативного обслуживания объектов пребывания и «массового» проживания указанной категории лиц со стороны Управления Министерства внутренних дел РФ в адрес Управления Министерства внутренних дел субъекта РФ;

– неналаженное информирование руководителей предприятий, учреждений и организаций, а также индивидуальных предпринимателей и физических лиц, использующих иностранную рабочую силу, о существующей уголовной ответственности за нарушение правил привлечения иностранной рабочей силы или режима пребывания иностранных граждан. С нашей точки зрения, этой работой должны заниматься сотрудники миграционной службы, и соответственно представление должно вноситься в их адрес. В ряде регионов Российской Федерации органы внутренних дел ввели в практику вручение официальных уведомлений владельцам или управляющим различных объектов об уголовной ответственности за предоставление рабочих мест без соответствующего разрешения у иммигранта;

– недостаточный уровень работы по укреплению взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с правоохранительными подразделениями иностранных государств для осуществления информационного обмена (о наличии у оформляемых граждан-мигрантов судимостей, склонности к совершению преступлений, в первую очередь насильственного характера) по вопросам, возникающим при принятии решений о выдаче разрешений на работу гражданам, прибывшим в Россию. Представления должны вноситься в адрес управлений МВД РФ и ФМС по субъекту РФ.

2. Ведомственная разобщенность и ненадлежащее взаимодействие управлений МВД РФ и ФМС (несвоевременное информирование друг друга о проведении мероприятий по выявлению организации незаконной миграции и наличии у них соответствующих материалов проверок). Представления должны вноситься, как правило, в адрес управления МВД РФ и ФМС по субъекту РФ и указывать на факты отсутствия взаимодействия на уровне территориальных подразделений миграционной службы и районных управлений МВД РФ:

– отсутствие полной информации о предприятиях, учреждениях и организациях, которые заинтересованы по роду своей деятельности в использовании дешевой рабочей силы – иммигрантов. Такой информацией должны располагать областные, городские, районные администрации, в частности, различные комитеты по промышленности, торговле, сельскому хозяйству, занятости населения и т.д. Адресные программы таких предприятий должны составляться ими совместно с миграционной службой и направляться в органы внутренних дел для проверок, соответственно представление должно быть направлено в адрес и глав администраций, муниципальных образований, и УФМС по субъекту РФ;

– несвоевременное пресечение деятельности организаций и частных лиц, организующих каналы незаконной миграции, в том числе трудовой, оформляющих приглашения на въезд в РФ иностранных граждан, истинная причина въезда которых не соответствует фактически заявленным целям прибытия. Из-за отсутствия в миграционной службе оперативно-розыскных подразделений выявлять такие факты должны прежде всего сотрудники органов внутренних дел, а при проведении проверок – сотрудники миграционной служ-

бы. Например, установлением различных туристических и консультативных фирм (предприятий, организаций, учреждений), занимающихся легализацией незаконных мигрантов, должны заниматься сотрудники криминальной полиции, в том числе по борьбе с экономическими преступлениями, а если руководители предприятий или частные лица организовали незаконное пребывание иммигрантов, то такие факты должны быть установлены участковыми уполномоченными. При данных фактах представления могут быть внесены и в УФМС, и в управления Министерства внутренних дел РФ в зависимости от обстоятельств совершенного преступления, а также в адрес руководителей вышестоящих предприятий (учреждений или организаций) или главам различного уровня администраций и муниципальных образований;

– распространенная практика по применению административного наказания к незаконным иммигрантам только лично сотрудниками ФМС. Последние широко пользуются своим правом, предусмотренным законом, выносят постановления о наложении штрафа на иммигранта за незаконное пребывание. При этом ненаправление в суд протоколов о привлечении иммигрантов к административной ответственности в целях назначения дополнительного наказания в виде принудительного выдворения приводит к исчезновению основных свидетелей по изучаемому преступлению. При таких фактах представления должны вноситься на имя руководителя УФМС по субъекту РФ.

В связи с изложенным полагаем, что координация действий правоохранительных органов по борьбе с незаконной миграцией, усиление государственного контроля над въездом, пребыванием и выездом иностранцев в

нашей стране, а также создание действенной и эффективной правовой системы способны существенно влиять на существующие миграционные процессы и противодействовать незаконной миграции.

Таким образом, одним из структурных элементов методики расследования организации незаконной миграции следует признать предупреждение преступлений, заключающееся в первую очередь в выявлении условий, способствовавших их совершению, и внесении представлений в соответствующие органы с возложением при этом обязанности по контролю за устранением условий на отделы (отделения) участковых уполномоченных в Управлении Министерства внутренних дел РФ.

¹ Криминология: учебник / под ред. В. Н. Бурлакова, Н. М. Кропачева. СПб., 2005. С. 191.

² Данилова С. И. Выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению преступления, в стадии предварительного расследования. М., 2008. С. 15.

³ Громов В. И. Предварительное расследование в советском уголовном процессе. М., 1935. С. 16.

⁴ Ведомственное статистическое наблюдение. Отчет Смоленского областного суда о работе судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел за 12 месяцев 2011 года.

⁵ Уголовные дела Управления Федеральной службы безопасности РФ по Смоленской области за 2011 год (№ 55110 – № 55270).

⁶ Противодействие нелегальной трудовой миграции. Научно-исследовательская работа Академии Управления МВД России / под ред. А. Ф. Майдыкова. М., 2007. С. 7.

⁷ Кутын А. Д. Миграция в России: проблемы, прогнозы и перспективные направления государственной политики. М., 2007. С. 4.

Статья поступила в редакцию 23 апреля 2012 г.