

На правах рукописи

Гайнутдинова Екатерина Ирековна

**ОРГАНИЗАЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ
В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Трунцевский Юрий Владимирович**
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник отдела
методологии противодействия коррупции
федерального государственного научно-
исследовательского учреждения «Институт
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты: **Пашин Вадим Михайлович**
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовно-процессуального
права и криминалистики федерального
государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Всероссийский государственный университет
юстиции (РПА Минюста России)»,

Поникаров Владимир Анатольевич
доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры административного и финансового
права федерального казённого образовательного
учреждения высшего образования «Академия
права и управления Федеральной службы
исполнения наказаний»,

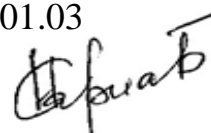
Ведущая организация: Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Московский университет МВД
России имени В.Я. Кикотя»

Защита состоится «11» октября 2021 г. в 11 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, 5-ый этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: <http://izak.ru>.

Автореферат разослан «__» _____ 2021 г.

Ученый секретарь диссертационного совета Д 503.001.03
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется значимостью разрешения проблем совершенствования правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в миграционной сфере с учетом современных миграционных процессов.

Состояние и динамика коррупционных преступлений в сфере миграции по данным официальной статистики характеризуется невысоким уровнем, что объясняется высокой степенью латентности совершаемых правонарушений.

Россия продолжает оставаться привлекательным трудовым рынком. В основном в Россию приезжают в поисках работы граждане Украины, Казахстана, Таджикистана и Армении. В судебной статистике 2018–2020 гг. среди выявленных лиц за дачу крупных взяток трудовых мигрантов было больше чем незаконных (в 2018–2019 г.г. – в 4 раза; 2020 г. – более чем в 13 раз). За совершение мелкого взяточничества трудовых мигрантов выявляется больше чем за дачу взятки в крупном размере (в 2018 г. – в 4 раза; 2019 г. – в 3 раза; в 2020 г. – менее чем в 2 раза). Мелких взяточников – незаконных мигрантов за данный период было выявлено почти в 10 раз меньше, чем трудовых мигрантов.

Такие факторы, как латентность коррупционной преступности, универсальность коррупционных схем, бюрократизм контрольных функций в сфере миграции затрудняют изучение коррупционных проявлений и эффективности мер по их устранению в деятельности правоохранительных органов.

По различным данным наибольшее количество правонарушений в отношении мигрантов (около 80%) совершается сотрудниками органов внутренних дел. Фиксируются такие нарушения прав мигрантов, которые выступают коррупционными факторами: произвольные задержания, фальсификация административных и уголовных дел, отказ в предоставлении справок из центрального банка данных, отказ принимать обращения и жалобы и т.д.

Коррупционные правонарушения снижают эффективность работы государственного аппарата, оказывают отрицательное воздействие на реализацию основных функций правоохранительных органов в сфере миграции, тем самым причиняют вред национальным интересам государства и общества.

Предпринимаемые правоохранительными органами меры по противодействию коррупции недостаточно эффективны. В рассматриваемой сфере прослеживается бессистемность, отсутствие методичности в их реализации. Имеют место недостатки организации прокурорского надзора в правоохранительных органах, включая подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Противодействие коррупции в деятельности правоохранительных органов, в части организации исполнения законодательных актов и

управленческих решений в данной сфере, относится к стратегической задаче в Российской Федерации¹. Существенный вклад в работу по устранению факторов, создающих коррупционные риски при оказании государственных услуг, должно внести реформирование миграционного законодательства, в частности, положения проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», концепция которого была подготовлена МВД России в декабре 2020 г. Однако при наличии существующей системы контроля (учета) в рассматриваемой сфере организация деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции требует системного подхода, исходя из того, что миграционный контроль (надзор) развивается самостоятельно, а деятельность по противодействию коррупции системно не распространяется на сферу миграции.

С учетом изложенного, необходимость системного исследования и разработки организационно-правовых правоохранительных проблем противодействия коррупции в сфере миграции становится актуальной. Перечисленные факторы обеспечивают актуальность настоящего диссертационного исследования по антикоррупционной тематике деятельности правоохранительных органов в сфере миграции.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблематике противодействия коррупции в сфере миграции занимались отечественные и зарубежные ученые. В Российской Федерации вопросам противодействия коррупции в различных сферах правоохранительной деятельности посвящены работы С.А. Алтухова, Л.В. Андриченко, Ю.М. Антоняна, В.Ю. Артемова, В.В. Астанина, Л.А. Букалеровой, А.Н. Варыгина, Б.В. Волженкина, И.С. Власова, Н.А. Головановой, В.Г. Гриба, С.М. Гуриева, А.А. Дарбиняна, П.А. Кабанова, М.В. Королева, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, В.В. Лунеева, С.В. Максимова, В.М. Пашина, Г.А. Сатарова, Ю.В. Трунцевского, С.Н. Шишкарева, Т.Я. Хабриевой, А.М. Цирина, В.Н. Южакова и др. Среди зарубежных авторов можно отметить труды Воерманса В., Роуз-Аккерман С., Ринне У., Саггара С., Сомервиля В., Форда Р., Шонвальдера К. и др.

Труды отмеченных исследователей внесли вклад в формирование правовых и научных основ для дальнейшего изучения проблем противодействия коррупции в органах государственной власти и управления. Не все из соответствующих предложений подтверждаются практикой, находят свое отражение в действующем законодательстве, обеспечены должным уровнем теоретического обоснования и в полной мере внедрены в правоохранительную деятельность в сфере миграции.

¹ Подпункт «б» пункта 5 Национальной стратегии противодействия коррупции (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»).

Вопросам противодействия коррупции в правоохранительных органах посвящены диссертации А.М. Ломова (2009 г.), Н.В. Сторчиловой (2010 г.), К.В. Севрюгина (2011 г.), М.А. Добыша (2012 г.), С.Г. Мусаева (2012 г.), А.Ю. Вателя (2013 г.), И.А. Калиты (2013 г.), М.А. Багмета (2014 г.), А.В. Бухарева (2016 г.), А.П. Вьюнова (2020 г.), Д.Н. Федоренко (2020 г.) и др.

В перечисленных работах вопросы противодействия коррупции рассматривались в основном с точки зрения общей или специальной профилактики и предупреждения, либо административно-правового регулирования. Диссертационных исследований, которые посвящены вопросам организации правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в сфере миграции, до настоящего времени не проводилось и теоретическая разработка основ деятельности правоохранительных органов в правовом и организационном механизме противодействия коррупции в сфере миграции, как предмет самостоятельного исследования, не выделялась.

Несмотря на то, что вопросы правового регулирования по противодействию коррупции были предметом ранее проведенных исследований, теоретические основы, определяющие эффективный организационно-правовой механизм деятельности ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и других правоохранительных органов по противодействию коррупции не разработаны.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции.

Предметом исследования является закономерности и проявления организационно-управленческой деятельности по противодействию коррупции, а также практика применения нормативных актов правоохранительными органами по противодействию коррупции в сфере миграции, вопросы организации противодействия коррупции в деятельности правоохранительных органов.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-правовых основ организационно-структурного обеспечения деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции.

Достижению указанной цели способствовало решение следующих задач: определение основных подходов к совершенствованию правового регулирования и осуществления миграционных процедур, имеющих высокие коррупционные риски;

обобщение опыта управления коррупционными рисками в миграционных процессах стран Европейского Союза (далее – ЕС) и СНГ в деятельности правоохранительных органов;

обоснование применения комплекса правоохранительных мер по управлению коррупционными рисками в сфере реализации прав мигрантов в России и в ее взаимодействии с другими государствами;

совершенствование критериев оценки эффективности предъявляемых к сотрудникам органов внутренних дел в сфере миграции требований по соблюдению законодательства в сфере противодействия коррупции;

разработка и научное обоснование рекомендаций по оптимизации организации и правового регулирования правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в сфере контроля (надзора) за въездом и проживанием в России иностранных граждан и лиц без гражданства;

формулирование научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование деятельности прокуратуры, по предупреждению коррупционных преступлений в сфере миграции;

обоснование предложений по повышению эффективности взаимодействия правоохранительных органов в сфере миграции по противодействию коррупции.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные разработки известных ученых в области управления, политологии, теории права, административного и уголовного права, криминологии.

Автором проанализированы монографические исследования: С.И. Адиньяева, М.А. Багмета, Л.С. Биссон, А.В. Бухарева, Н.А. Власенко, О.Д. Воробьева, А. П. Вьюнова, Б.М. Гутина, Т.А. Диканова, И.Э. Звечаровского, Е.А. Ионцевой, И.А. Калиты, В.Н. Карташова, Ю.Г. Наумова, Д.А. Пашенцева, А.А. Пономарева, В.Ф. Рашкина, О.И. Семькиной, Н.В. Сторчиловой, Э.В. Суслина, Ю.А. Тихомирова, Д.Н. Федоренко, Ю.А. Тихомирова, В.Г. Тихонова, Т.Я. Хабриевой, Н.Н. Черногора, К.А. Шапиева, О.И. Шумакова и др.

Методологическую и методическую основу исследования составил диалектический метод научного познания. В ходе исследования использовались следующие общенаучные методы: *анализ* (при изучении теоретической основы, нормативной и эмпирической базы диссертационного исследования); *логический* метод (при постановке цели и задач исследования, формулировании выводов); *исторический* метод (при исследовании исторического опыта организации и правового регулирования деятельности государственных органов в сфере миграции в России); *абстрагирование* (при определении эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений); *обобщение* (при изучении практики организационно-правового воздействия на миграционные процессы); *классификации* (автором предложена классификация антикоррупционных требований, предъявляемых к сотрудникам управления по вопросам миграции МВД России); *анalogии* (при проведении сравнительно-правового анализа коррупционных рисков реализации правового статуса мигрантов в России и в мире); *сравнения* (при приведении примеров зарубежного опыта управления миграционными потоками в странах ЕС в условиях глобализации); *контент-анализа* (в ходе ознакомления с документами – и публикациями в прессе, в сети Internet, изучение практики антикоррупционной деятельности правоохранительных органов в сфере миграции).

В ходе исследования применялись: междисциплинарные методы: *социологический метод* (при сборе эмпирического материала в ходе анкетирования сотрудников органов прокуратуры и сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, по вопросам, касающимся объекта исследования); *статистический метод* (при изучении статистических данных о структуре и динамике коррупционных преступлений в ОВД в целом и в подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России в частности); частно-научные методы: *историко-правовой метод* (при изучении действующих и утративших силу нормативных правовых актов, регулирующих противодействие коррупции в сфере миграции); *сравнительно-правовой метод* (при анализе и оценке соотношения законодательства зарубежных стран и Российской Федерации, относительно вопроса регулирования миграционных процессов), *метод толкования правовых норм* (при уяснении смысла правовых норм, регулирующих предоставление государственных услуг иностранным гражданам при постановке их на миграционный учет и др.).

Эмпирическая база исследования представлена официальными данными из отчетов МВД России и СК России, обзоров и писем МВД России, актов прокурорского реагирования на факты нарушения законодательства о постановке на миграционный учет, о противодействии коррупции, судебных решений по выдворению нелегальных мигрантов, снятию запрета на въезд в Российскую Федерацию (2014–2020 гг.), а также данными, полученными в результате проводимого диссертантом в 2019 г. анкетирования по специально разработанным анкетам – 120 сотрудников прокуратуры и органов внутренних дел, 162 трудовых мигранта и 129 представителей работодателя Москвы и Московской области. Подверглись анализу информационные материалы Департамента государственной службы и кадров МВД России о сотрудниках органов внутренних дел, осужденных судами Российской Федерации за 2014–2019 гг. за совершение коррупционных преступлений, результаты изучения 86 уголовных дел, рассмотренных судами города Москвы, Московской, Рязанской, Самарской областей, Краснодарского края о коррупционных преступлениях, совершенных сотрудниками органов ФМС России, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за период с 2015–2020 гг.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в работе впервые на основе результатов эмпирических исследований, полученных автором лично:

разработаны теоретические подходы, направленные на совершенствование организации и правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере миграции с учетом задач минимизации коррупционных рисков при оказании государственных услуг, исходя из положительного опыта в странах ЕС и СНГ, из телеологических (целевых) параметров и стратегических задач противодействия коррупции и регулирования миграционных процессов в России;

выявлены закономерности эволюции и реформирования органов, осуществляющих миграционный контроль в Российском государстве, с учетом их роли в противодействии коррупции;

обоснованы и представлены новые подходы к оптимизации организации и правового регулирования правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в сфере контроля (надзора) за въездом и проживанием в России иностранных граждан и лиц без гражданства, темпорального, организационного, информационно-управленческого и информационно-просветительского характера;

представлена классификация коррупционных правонарушений на основе сценарного подхода, а также предложены меры по устранению причин и условий применения конкретных типов коррупционных схем в сфере миграционных отношений;

разработаны показатели и критерии оценки эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции;

представлены основные направления организационно-структурных преобразований правоохранительных органов (институциональные, кадровые, правовые) в сфере миграции и составлен прогноз вероятностных ожиданий общества в повышении открытости правоохранительных органов, устранении коррупционных рисков в миграционном процессе.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Правоохранительные органы, осуществляющие деятельность в сфере миграции, реализуют государственную политику в двух направлениях – миграционная политика и антикоррупционная политика посредством государственно-регулирующего и администрирующего воздействия на миграционные процессы. Предлагается рассматривать данную деятельность как единую систему, исходя из телеологических (целевых) параметров противодействия коррупции; организация правоохранительной деятельности по реализации государственной политики в сфере миграции и антикоррупционной политики должна основываться на научно-обоснованных принципах общности, иерархичности и субординации, субсидиарности и координации, единства и взаимодействия ее субъектов.

2. Показателями эффективности антикоррупционной правоохранительной деятельности в сфере миграции могут выступать: во-первых, уровень коррупционной преступности (статистический показатель); во-вторых, показатели о результатах оперативно-служебной деятельности из ежегодных отчетов (интеграционный показатель); в-третьих, итоги опросов населения, в том числе, мигрантов, СМИ (общественное мнение); в-четвертых, экспертные оценки (экспертный показатель). Данные показатели отражают системное состояние правоохранительной деятельности в сфере реализации государственной миграционной политики и политики по противодействию коррупции, а также оценку поставленных целей, содержания, организации, методов и средств правоохранительной деятельности в сфере миграции.

Критерии оценки эффективности правоохранительной деятельности в сфере миграции, отвечающие потребностям общества, следует отнести к внешним критериям; внутренними критериями могут выступать: а) оптимизация разграничения полномочий между правоохранительными органами, между ними и иными органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями и бизнес-структурами; б) рациональность структурно-функциональности построения системы правоохранительных органов; в) возможность предоставления, доступность и социальная значимость государственных услуг в сфере миграции.

3. Анализ правоохранительной деятельности и антикоррупционного воздействия на миграционные процессы в ЕС и СНГ:

показал эффективность единой концепции (подходов) управления миграционными процессами на основе паритета интересов между гражданами, мигрантами и национальной безопасностью стран ЕС;

позволил сформулировать предложение о создании единой концепции управления миграционными потоками на уровне стран-СНГ – членов-ЕАЭС, так как страны-доноры и страны приема рабочей силы находятся в условиях взаимозависимости друг от друга с центром в России.

Низкому уровню коррупции в сфере миграции в странах ЕС способствуют:

отсутствие низового (бытового) уровня коррупции;

системность и последовательность борьбы с коррупцией вне зависимости от политической воли руководства страны;

создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающие снижение уровня коррупции;

наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ;

прозрачность и гласность процесса принятия решений должностными лицами, открытость и доступность большинства нормативных актов в сфере миграции;

гарантии защиты прав мигрантов и других лиц, оказавших содействие компетентным органам в борьбе с коррупцией;

эффективная организация административной системы в сфере миграции, характеризующейся компактностью, малой степенью бюрократизации, отсутствием кастовости, кумовства.

Основными причинами неэффективного управления миграционными процессами в странах СНГ, создающими условия для коррупционных проявлений в данной сфере, являются:

политические: противоречивость и несогласованность миграционной политики в странах исхода и прибытия;

юридические: несистемное и негармонизированное законодательство в сфере миграции между Россией и странами СНГ;

управленческие: бюрократизм, создающий барьеры на пути выезда трудовых мигрантов, слабое обеспечение их прав и социальной защиты в государствах трудоустройства;

организационные: наличие теневых посредников в сфере трудоустройства мигрантов, как в странах исхода, так и прибытия;

информационные: отсутствие обмена информацией между государствами о количестве мигрантов и объемах их денежных переводов;

культуро-демографические: уменьшение числа носителей русского языка среди мигрантов как языка общения на территории России.

4. К требованиям антикоррупционного регулирования и повышения прозрачности административных процедур в сфере миграции – их защищенности от коррупции, простоты и понятности условий въезда и получения мигрантами права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе, для занятия трудовой деятельностью, следует отнести обеспечение справедливости при осуществлении правоохранными органами миграционных процедур, выражающееся в следующих подходах:

равный доступ к миграционным процедурам (*справедливость применения процедур по отношению к конкретной личности*);

справедливость в выборе и комплексном использовании правоохранительных органов (*функционально-целевая справедливость*);

гарантии административных процедур, процедур защиты нарушенных прав, процедур консультирования и социально-правовой помощи мигрантам (*процессуальная справедливость*);

справедливость и объективность комплектования кадров правоохранительных органов в сфере миграции (*кадровая организация*);

устранение коррупциогенных факторов, детерминирующих злоупотребления должностным положением, взяточничество (*справедливое (антикоррупционное) управление миграционными процессами*).

5. Правонарушения в отношении порядка контроля (надзора) в сфере миграции можно сгруппировать по способам таких нарушений, обусловленных имеющимися полномочиями, отсутствием должного контроля за работой многофункциональных миграционных центров, несовершенством административных процедур, слабостью системы мер по защите нарушенных прав мигранта, отсутствием у мигранта возможности пользоваться своими правами в полном объеме и его неосведомленности о порядке миграционных процессов. Наиболее часто такие правонарушения совершаются путем: введения в заблуждение или обмана мигранта; злоупотребления и превышения полномочий, самоуправства в сфере предоставления миграционных услуг.

Выявлены и систематизированы следующие коррупционные схемы: незаконное вознаграждение должностных лиц (коррупция); получение, вопреки порядку оказания государственных услуг, дохода посредниками (мошенничество)), непосредственно связанные с конкретными положениями правил и требований контроля (надзора) и учета в сфере миграции (постановка на миграционный учет; прохождение медицинской комиссии мигрантом; сдача экзамена; получение патента на право осуществлять трудовую деятельность; прием мигранта на работу; получение иностранным гражданином статуса беженца), которые преступником либо нарушаются (действует в обход правил), либо он формально выполняет все эти требования, но получает за свои услуги незаконное вознаграждение.

6. Разработаны и классифицированы основные подходы к совершенствованию правоохранительных мер по противодействию коррупции в сфере миграции:

6.1. организационно-структурные преобразования: создание антикоррупционного управления с подчинением начальнику ГУВМ, и его представительств в территориальных органах МВД России, закрепление за этим управлением полномочий по выявлению, пресечению и профилактике коррупционных проявлений в рамках оперативно-режимной и служебной деятельности;

6.2 корректировка оперативно-служебных задач: перенос акцента при реализации государственной миграционной политики правоохранительными органами с повышения показателей выявляемости (раскрываемости) преступных деяний к устранению причин и условий, способствующих их совершению;

6.3 кадровое обеспечение: внедрение профессиональных антикоррупционных требований к поведению сотрудника правоохранительного органа, обеспечиваемых системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации; нормативное закрепление процедур по продвижению и ротации сотрудников по службе, в том числе в структуре ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

6.4 культурные и нравственно-психологические основы правоохранительной деятельности: согласование служебного поведения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих с принципом нравственности, формирующем ценностно-мировоззренческие рамки и отношение к мигрантам, в управлении миграционными процессами, в деятельности по оказанию миграционных услуг;

6.5 контрольно-надзорные задачи: обеспечение баланса между контрольными механизмами, позволяющими эффективно решать задачи реализации государственной политики в сфере миграции, в части регулирования деятельности мигрантов, и необходимостью устранения коррупционных проявлений в данной сфере;

6.6 взаимодействие правоохранительных органов: формирование прозрачности их деятельности и результатов (отчетов), осуществляемое на основе цифровых технологий; создание возможности переподготовки кадров правоохранительных органов, осуществляющих деятельность в сфере миграции на основе совместных образовательных программ, межведомственного анализу и обобщению опыта данных правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции;

6.7 прокурорский надзор: установление периодичности производства плановых проверок в структуре органов внутренних дел; повышение качества составляемых актов прокурорского реагирования, направленных на установление и устранение причин и условий, которые способствуют совершению коррупционных преступлений в сфере миграции;

6.8 развитие международного сотрудничества: создание новых интеграционных структур и преобразование существующих механизмов управления миграционными процессами – формирование органа иммиграционных консультаций в рамках сотрудничества стран ЕАЭС, который бесплатно будет представлять соответствующие услуги по вопросам оформления миграционных документов;

6.9 общественный контроль: формирование партнерской модели отношений между правоохранительными органами и общественными организациями, позволяющей общественным институтам участвовать в оказании воздействия на факторы, способствующие коррупции в сфере миграции;

6.10 упрощение разрешительных процедур: мониторинг, выявление и отказ от редундантных (явно чрезмерных, фактически необоснованных и избыточных) процедур.

7. Предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции, направленные на устранение коррупциогенных факторов, в части:

установления административной ответственности приглашающей или принимающей стороны, должностного лица организации за нарушение иностранными гражданами правил въезда и пребывания в Российской Федерации; за не уведомление подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России о постановке мигранта на налоговый учет; за не перечисление обязательных платежей за трудоустройство мигранта; за предоставление неверных реквизитов для уплаты ежемесячного налога;

отмены экзамена по русскому языку для трудовых мигрантов, за исключением иностранных граждан, которые получают разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство Российской Федерации;

принятия мер по защите мигрантов, сообщивших о факте коррупции в правоохранительные органы;

регулирующего оргнабора трудовых иммигрантов;

объявления административной амнистии в отношении нелегальных мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации;

установления предельного срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина, подлежащего выдворению за пределы Российской Федерации;

компенсации затрат, связанных с выдворением иностранного гражданина за пределы Российской Федерации;

привлечения представителей общественности, правозащитников, руководителей диаспоры к обеспечению контроля за соблюдением законности в сфере миграции.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные законы, международные договоры Российской Федерации, подзаконные акты по вопросам противодействия коррупции, иные нормативные источники, касающиеся регулирования миграционных процессов.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в обосновании новых научных подходов к повышению эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции, разработке ее организационных и правовых основ. Предложения диссертационного исследования развивают научные знания относительно противодействия коррупции в сфере миграции.

В диссертации содержится ряд новых положений, имеющих значение для теории организации правоохранительной и правозащитной деятельности:

сформулировано определение понятия системы правоохранительных органов, осуществляющих противодействие коррупции в сфере миграции, включающее признаки организации системы, телеологические параметры, политические задачи;

разработаны показатели (статистический, интеграционный, общественный и экспертный) и критерии (рациональности и пр.) оценки эффективности работы правоохранительной антикоррупционной системы в сфере миграции;

обосновано применение принципа справедливости к организации и проведению миграционных процедур, связанных с личностью мигранта, организацией и регламентом таких процедур, управлением миграционными процессами;

обоснован подход к созданию целостной (органичной) системы управления миграционными процессами, позволяющий устранить разобщенность структурных элементов (органов) данной системы, посредством единой информационной системы управления миграционными ресурсами;

разработаны основания классификации и типы недостатков организации государственного контроля и предоставления государственных услуг в сфере миграции (по сферам деятельности субъектов, по форме, процедурные и структурные);

проведена классификация коррупционных правонарушений на основании юридической квалификации и с использованием сценарного подхода (типологизации схем совершения противоправных деяний), а также мер по их устранению;

определены основные теоретические подходы к совершенствованию деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений.

Теоретические предложения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть применены в практической деятельности:

при подготовке учебно-методических материалов и их использовании в учебном процессе по дисциплинам: «Административное право», «Миграционное право», «Уголовное право», «Криминология», «Основы управления в ОВД»;

при подготовке специалистов в системе высших учебных заведений органов внутренних дел России, а также при проведении занятий по повышению квалификации сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

в практической деятельности при проведении служебной подготовки и переподготовки сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

при подготовке проектов нормативных актов по противодействию коррупции в сфере миграции.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в отделе методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где прошла первичную апробацию. Отдельные положения диссертационного исследования освещены автором на научно-практических мероприятиях различного уровня (6 международных и 5 всероссийских научно-практических конференций).

Отдельные предложения, обоснованные в диссертации, внедрены в научную деятельность Института фундаментальных и прикладных исследований МосГУ; в учебный процесс Тульского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); внедрены в практическую деятельность Коллегии адвокатов города Москвы «Династия», в служебную деятельность прокуратуры и УВМ ГУ МВД России по Московской области.

Основные положения нашли отражение в 13 научных статьях, из них 3 – в российских рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук и на соискание ученой степени доктора наук.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью, предметом и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень изученности проблемы; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретические, методологические, нормативные и эмпирические основы, научная новизна исследования; освещается теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об обоснованности и достоверности, апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Организационно-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации, стран Европейского Союза и СНГ в современных условиях противодействия коррупции» состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в России как механизм устранения коррупционных факторов»** рассмотрены проблемные вопросы управления миграционными процессами, формы и методы которого требуют повышения эффективности, в том числе по минимизации коррупционных рисков, сокращению нелегальной миграции, созданию простых и прозрачных механизмов учета и контроля над внешней миграцией.

Выделяя типы миграционной политики, автор указывает, что интеграция становится ключевым элементом современной миграционной политики.

Отмечается, что положения нормативных правовых актов, регулирующих порядок пребывания мигрантов в Российской Федерации, содержат нарушение системности и обоснованности принимаемых решений в управленческой сфере, коррупционные факторы в процедурах, требующих заключения с мигрантом трудового договора, аннулирования патента, квотирование на временное проживание для иностранцев.

Таким образом, мигранты приобретают «нелегальный» статус во многом из-за трудностей с легализацией их трудоустройства и особенностей организации трудовой деятельности. Отсутствие у мигранта возможности пользоваться своими правами в полном объеме порождает многочисленные злоупотребления по службе со стороны сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Основным условием коррупционных рисков при реализации правового статуса мигранта в Российской Федерации является наличие завышенных требований для реализации прав и интересов мигранта, непрозрачность процедур принятия решений миграционным органом в отношении изменения статуса мигранта, карательная направленность миграционного законодательства и предоставление должностному лицу миграционного органа широких полномочий по принятию решения в отношении мигранта на основании субъективного усмотрения. Перечисленные условия способствуют созданию различных видов коррупционных схем, среди них выделяется целый ряд посреднических услуг, оказываемых мигрантам.

Выявлению сущности и форм коррупционных проявлений в управлении миграционными процессами способствует применение сценарного и адаптивного подходов к классификации коррупционных схем и мер по их устранению по: способам (формам) коррупционных правонарушений, обусловленных имеющимися государственными (административными) полномочиями; типичным случаям, достаточно часто применяемым коррупционным схемам; по использованию конкретных правил и требований миграционного учета и контроля.

Автором предложен комплекс мер по упрощению процедур по постановке на миграционный учет, получению патентов, выдаче разрешения на проживание, получению гражданства. Такое упрощение должно производиться с учетом государственных интересов и в целях противодействия коррупционным проявлениям в рассматриваемой сфере.

Недостатки организации миграционного контроля представлены в следующей классификации:

- по сферам деятельности его субъектов – нормотворческие, правоприменительные;

- по форме – регламентационные и процессуальные;

- институциональные недостатки – несовершенство процедурных правил и норм миграционного контроля, механизмов его обеспечения; редундантность мер миграционного контроля (их явная чрезмерность, юридически и фактически необоснованная избыточность), зарегулированность, чрезмерная усложненность процедур, громоздкость управления;

- структурные недостатки – в построении системы миграционного контроля и ее отдельных элементов; слабое и неэффективное взаимодействие субъектов миграционной системы, дезорганизация такого взаимодействия (избыточность, дублирование задач).

Отмечается, что анализ уголовных дел в отношении сотрудников миграционной службы позволил классифицировать типичные случаи и систематизировать достаточно часто применяемые коррупционные схемы в миграционной сфере, связанные с незаконным вознаграждением должностных лиц миграционной службы (коррупция) либо с получением, вопреки порядку оказания государственных услуг, дохода посредниками (мошенничество). Признается, что на настоящий момент просчеты в сфере миграционного регулирования и управления способствуют распространению и увеличению числа коррупционных схем в сфере миграции. В целях противодействия коррупции предлагается создавать упрощенные и хорошо контролируемые процедуры оформления трудовой миграции, что позволит сократить ее нелегальный уровень, снизит стимулы к применению преступных схем в рассматриваемой сфере.

Низкая эффективность антикоррупционной деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России вызывает потребность в совершенствовании организационно-правовых

инструментов, применяющихся в данной сфере. Автором разработаны стратегические и тактические меры организационного характера, обуславливающие принятие управленческих решений. Также предложен комплекс мер *правового характера*, направленных на совершенствование миграционного законодательства и миграционных процедур, искоренение коррупции в миграционных правоотношениях:

установление предельного срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина, подлежащего выдворению за пределы Российской Федерации;

объявление административной амнистии в отношении нелегальных мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации, за исключением лиц, совершивших преступления;

установление ответственности за нарушение иностранными гражданами правил въезда и пребывания в Российской Федерации возложить не только на иностранных граждан-нарушителей, но и на приглашающую или принимающую сторону, на должностное лицо организации;

оптимизировать ответственность мигранта за нарушение миграционного учета и контроля, оставив ее только за нарушения по приобретению трудового патента и ежемесячной уплаты налога за патент;

устранить процедуры, содержащие коррупционную составляющую, не позволяющие иностранному гражданину самостоятельно (в отсутствие легальных способов) без посредников, работодателей, сотрудников миграционной службы совершать юридически значимые действия, в том числе обращаться за защитой нарушенных прав и др.

Во **втором параграфе «Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза и СНГ в условиях глобализации и противодействия коррупции»** отмечается наличие коррупционных схем в сфере миграции в странах–ЕС. Отличие коррупции в ЕС от России заключается в том, что в ЕС коррупция существует в основном на верхнем уровне государственных органов, а на низовом (бытовом) уровне – ее нет. ЕС методично борется с коррупцией, достигая положительных результатов, при этом в странах ЕС исполнительская дисциплина выше, чем в Российской Федерации.

Готовых предложений по глобальному управлению миграционными процессами и в ЕС, и в России пока не существует, они находятся в состоянии поиска решения этого вопроса.

Автор отмечает, что коррупционные проявления типичны в сфере миграции, как ЕС, так и России, но есть сходства и отличия. Так, должностные лица, вопреки установленным в рассматриваемых странах ЕС и России запретам, принимают вознаграждения от мигрантов за совершение действий в их интересах, вознаграждение нередко вымогается у иностранных граждан. Достижение отдельных европейских стран состоит в минимизации уровня коррупции. В работе приводятся факторы, способствующие низкому уровню

коррупции в органах государственной власти и управления в странах ЕС. Обязательным правилом является безупречность поведения миграционного служащего в ЕС, мигранты вправе анонимно сообщать о фактах вымогательства со стороны миграционных служб в полицию и получить на свое сообщение письменный ответ. В работе приводятся факторы, способствующие низкому уровню коррупции в органах государственной власти и управления в странах ЕС.

Обладая внутренними проблемами по сдерживанию миграции, каждая страна ЕС имеет собственное миграционное законодательство, при этом применяет наднациональные правовые и организационные инструменты сдерживания незаконной трудовой миграции. Так, Европейская комиссия осуществляет управление всеми миграционными процессами для ЕС в целом; сотрудничает с пятью ключевыми странами происхождения и транзита мигрантов (не членов-ЕС) в Африке; финансирует поддержку самозанятости в транзитных зонах, а также оказывает практическую помощь в борьбе с контрабандой и торговлей людьми; стремится действовать в рамках единой концепции (подходов) управления миграционными процессами на основе паритета интересов между гражданами ЕС, мигрантами и национальной безопасностью; в странах ЕС ключевая роль в противодействии коррупции в сфере миграции отводится профилактике.

Автор выделяет общие и частные признаки миграционных процессов в странах СНГ. Так, к особенностям миграционных процессов в странах СНГ автор относит:

абсолютное большинство трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из стран СНГ, объясняется комплексом причин и, прежде всего, единой общностью с Россией, а также более высоким, чем в странах СНГ, уровнем жизни в ней;

в современный период (2013-2020 гг.) миграция из стран СНГ в Россию имеет трудовой характер;

миграционное законодательство стран СНГ построено на модели международных и европейских источников права, во всех странах СНГ приняты законы о статусе иностранных граждан, о порядке въезда и выезда из страны, об органах в сфере миграции.

Управление миграцией в странах СНГ ведется на двухсторонней и многосторонней основе, обеспечивая безопасность процессов; для стран СНГ характерны две миграционные модели управления: отдающая (для государств Средней Азии) и принимающая (Россия, отчасти Казахстан, Таджикистан); управление всеми миграционными потоками на уровне членов-ЕАЭС осуществляется централизованно с преобладающей ролью России; остальные страны могут быть ориентированы на западную модель развития, стремясь войти в ЕС, блок НАТО.

Сравнительно-правовой анализ управления миграционными процессами в рамках ЕС и СНГ, а также в странах-членах этих организаций позволил

выделить общее и особенное в данной международной и внутригосударственной деятельности и сформулировать предложения, направленные на совершенствование правоохранительной деятельности и устранение коррупционных факторов в сфере миграции:

непрозрачность и сложность процедур по регистрации мигрантов, выдаче патентов, разрешения на временное проживание, вида на жительство и наличие чиновничьего усмотрения – основные причины, генерирующие коррупцию в сфере миграции;

система управления миграционными процессами должна основываться на признании и защите прав мигрантов. Неэффективное управление и отсутствие надлежащего контроля над миграционными процессами порождает коррупцию, а в итоге представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Коррупция не должна стать частью государственного механизма по управлению миграционными процессами. Недопустима ситуация, чтобы миграционные процессы в Российской Федерации стали для государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов источником дохода, видом бизнеса.

Вторая глава «Роль правоохранительных органов в противодействии коррупции в сфере миграции» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Правоохранительная деятельность в сфере миграции в России: история и современность» обосновывается вывод о том, что использование историзма как научного принципа исследования при анализе теоретического и фактологического материала, характеризующего закономерные связи между опытом борьбы с коррупцией в миграционной сфере дореволюционной, Советской России и современной Российской Федерации, позволяет рассмотреть эволюцию миграционной службы в Российском государстве в конкретно-исторических условиях и связи, выделить качественные изменения объекта – государственной системы миграционного контроля, получить знания, полезные для создания системы эффективных антикоррупционных организационно-правовых мер в рассматриваемой сфере.

Отмечается, что коррупционные проявления в сфере миграции имеют многовековую историю. Несмотря на то, что предпосылки для развития коррупции в миграционной службе России зародились еще в XVIII в. и формировались на всем протяжении ее функционирования, до настоящего времени значительного эффекта в антикоррупционной деятельности правоохранительных органов добиться не удалось.

Эволюция миграционной службы в Российском государстве за 300-летний исторический период показывает тенденцию к становлению централизованного органа управления и подчиненных ему территориальных миграционных органов.

Трудности с выполнением правоохранительными органами своих стандартных функций в условиях быстро меняющейся политической обстановки после распада СССР, отставание в разработке системы

государственного управления в соответствии с реальной миграционной ситуацией привело к неоднократному реформированию миграционной службы, начиная с ее реорганизации в июне 1992 г., что отрицательно сказалось как на деятельности и мотивации сотрудников, так и на достижениях самой службы. Решение об упразднении службы означает неудовлетворительную оценку деятельности ФМС России со стороны руководства государства.

Изучение истории развития отечественной миграционной службы позволило сделать вывод о том, что наличие коррупционных рисков в ее деятельности обусловлено недостатками организации и проведения контроля за миграционным процессом, приводящими к его коррупциогенности и ненадлежащей практике правоприменения.

Во втором параграфе «**Основные направления деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупции в сфере миграции**» определено, что изучение функций ГУВМ позволяет сделать вывод о его многовекторной и системной деятельности, отличающейся правоохранительной направленностью. К специальным методам управления относится административное выдворение, выдача патентов для осуществления трудовой деятельности, миграционный учет, выдача разрешения на временное проживание в Российской Федерации.

Система противодействия коррупции в ГУВМ является составной частью противодействия коррупции в масштабе всего МВД России. Характеризуя систему противодействия коррупции в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, состоящую из трех элементов (правовая основа; организационная структура; мониторинг и анализ за состоянием противодействия коррупции), автор отмечает коррупциогенные условия в деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, вытекающие из существующего порядка миграционных процедур и правоприменительной практики.

Автором предложено создание новой (автономной, независимой) системы управления организационной структурой ГУВМ для противодействия коррупционным проявлениям (своего рода внутренний аудит миграционной службы). Такой подход по управлению предлагаемой системой включает Службу (инспекцию) по противодействию коррупции в структуре ГУВМ, которая должна подчиняться непосредственно начальнику ГУВМ. При этом отмечается, что эффективность предлагаемой организационной единицы возрастет, если антикоррупционная работа будет проводиться совместно с такими подразделениями как Главное управление собственной безопасности (ГУСБ) и Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБ и ПК) МВД России. Подобная система управления с самостоятельной организацией системы безопасности по устранению коррупционных проявлений в структуре ГУВМ позволит рационально и эффективно использовать управленческий инструментарий для реализации поставленных задач.

По вопросам реализации миграционной политики в отношении иностранных граждан сотрудники подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должны взаимодействовать с участковыми уполномоченными полиции на постоянной основе. Несмотря на заявленное взаимодействие между двумя самостоятельными службами, отношения по поводу проверки соблюдения миграционного законодательства иностранными гражданами носит нерегулярный характер. Причина несистемности взаимодействия двух служб кроется в том, что данный вид служебной деятельности не предусмотрен нормативными правовыми актами. Как минимум необходимо принятие ведомственного нормативного акта, регулирующего виды и порядок взаимодействия участковых уполномоченных полиции с сотрудниками подразделения по вопросам миграции.

Предложены подходы к организации системы антикоррупционной безопасности, включающие разработку: идеологии по противодействию коррупции, служебной мотивации для сотрудников; правовых и организационных основ деятельности по противодействию коррупции. ГУВМ необходимо разработать собственную программу и план по противодействию коррупции по основным направлениям его деятельности. Наличие процедуры для продвижения по службе способно обеспечить объективность и прозрачность в вопросах назначения на вышестоящую должность, а равно обеспечить ротацию руководящих сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

В третьем параграфе «Антикоррупционные требования, предъявляемые к сотрудникам органов внутренних дел, осуществляющим деятельность в сфере миграции» отмечается, что необходимым условием деятельности по противодействию коррупции в ГУВМ является неподкупность ее сотрудников, достигаемая как высоким денежным содержанием, так и относительной изоляцией подразделения от сотрудников миграционной службы в целом.

Отмечается, что механизм по противодействию коррупции и антикоррупционный стандарт в подразделениях МВД России созданы, однако выделяются две актуальные на сегодняшний день задачи:

добиться реального исполнения всех положений действующего механизма по противодействию коррупции и антикоррупционного стандарта, что должно привести к «нулевому» уровню восприятия коррупции;

обеспечить регулярное обновление содержания указанных стандартов.

В рамках повышения эффективности антикоррупционных требований сотрудника ГУВМ обосновывается необходимость принятия следующих мер:

научное осмысление объема и вида содержательной части антикоррупционного стандарта поведения для сотрудников миграционной службы с учетом специфики их деятельности и занимаемой должности, периодического обновления стандарта поведения сотрудника в зависимости от изменения динамики коррупционных преступлений;

разработка и внедрение административных процедур по продвижению и ротации по службе в структуре ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

проведение психолого-коррекционной работы для укрепления антикоррупционного поведения; в должностной инструкции сотрудника ГУВМ следует закрепить раздел, включающий необходимые для конкретной должности элементы антикоррупционного поведения; все сотрудники должны быть не только ознакомлены с содержанием стандарта под роспись, но и пройти тестирование по его знанию и применению;

организация информирования, правового просвещения, консультирования, обучение личного состава по формированию антикоррупционной устойчивости;

служебное поведение служащего должно быть согласовано с принципом нравственности;

необходимо сформировать у сотрудника ГУВМ ценностно-мировоззренческое отношение к мигрантам в управлении миграционными процессами, в деятельности по оказанию миграционных услуг и миграционного контроля, учитывать культурные и другие особенности различных социальных групп, с которыми приходится вступать в правоотношения по служебной деятельности;

сотрудник должен тактично относиться к их запросам вне зависимости от расовой, национальной, религиозной принадлежности, пола и возраста.

Для оперативного рассмотрения обращений граждан о фактах коррупции и принятия мер реагирования предлагается организовать работу выездной приемной Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Предлагается система мер организационно-правового воздействия (контрольно-профилактических, кадровых и поощрения) на поведение сотрудников подразделений ГУВМ в сфере противодействия коррупции, направленная на оптимизацию реализации антикоррупционного стандарта в целях выявления коррупциогенных факторов в деятельности подразделения, службы, предупреждения коррупционных правонарушений (общая и специальная превенция), формирования антикоррупционной культуры поведения.

Результативность работы по формированию антикоррупционного стандарта поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России может быть достигнута непрерывной методической работой с личным составом во взаимодействии с другими структурными подразделениями ОВД, уполномоченными по противодействию коррупции (ДГСК, ГУСБ, ГУ ЭБ и ПК). Работу по формированию антикоррупционного стандарта поведения необходимо вести как в составе коллектива, так и индивидуально с отдельными сотрудниками. В частности, антикоррупционную работу требуется вести с вновь принятыми на службу сотрудниками с закреплением за каждым из них наставников из числа

наиболее подготовленных и проверенных сотрудников. Результаты подобной работы обеспечат антикоррупционную устойчивость личного состава, исключат возможность создания коррупционных связей между сотрудниками, минимизируют совершение ими коррупционных правонарушений.

Третья глава «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции» состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Совершенствование деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции»** обосновывается необходимость совершенствования организации прокурорского надзора в сфере миграции.

По результатам изученных автором прокурорских проверок было установлено, что для должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России характерно совершение следующих коррупционных преступлений: злоупотребление служебным положением и получение взятки, получение вознаграждения за выполнение своих должностных обязанностей от физических и юридических лиц. Выявление подобных преступлений является основной задачей для специализированных подразделений прокуратуры, а показателем эффективности такой работы выступает ранг (уровень) должностного лица, привлеченного к уголовной ответственности.

Проведение прокурорской проверки должно способствовать выявлению коррупционных преступлений, привлечению виновных лиц к уголовной ответственности. Вместе с тем практика деятельности миграционных подразделений показывает, что плановая прокурорская проверка не всегда может выявить факты нарушения, так как виновные часто осведомлены о времени и методах проверки. Поэтому на период проверки коррупционная деятельность может быть приостановлена. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. При этом если нет жалоб и сигналов, то и нет оснований для внеплановой проверки. Отсюда производство прокурорской проверки – довольно редкое явление в структуре правоохранительного органа. Даже по жалобам граждан прокурор может не проводить проверку, ссылаясь на ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где указано, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и не осуществляют надзор за физическими лицами. Полученные жалобы от граждан на неправомерные действия сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России прокуратура направляет для проверки руководителю правоохранительного органа в сфере миграции с требованием указать достоверность сведений, изложенных в жалобе. Чаще всего в прокуратуру приходит ответное письмо, где указывается, что факты, изложенные в жалобе, не подтвердились.

Анализ правоприменительной практики позволил выделить и систематизировать существенные недостатки организации прокурорского надзора в сфере миграции и сформулировать организационно-правовые меры по их устранению:

широкая дискретность ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» требует внесения дополнения в данную статью, закрепляющего периодичность производства плановых проверок в структуре органов внутренних дел с частотой не менее одного раза в течение трех лет;

в отдельных территориальных органах прокуратуры в планах производства проверки отсутствуют подразделения миграционной службы, в связи с чем требуется систематическая проверка состояния законности в сфере миграции, обеспечения соблюдения режима законности миграционными подразделениями органов внутренних дел;

органами прокуратуры не проводится антикоррупционный мониторинг деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на предмет оценки состояния законности. Необходимо закрепление обязанности проводить подобный мониторинг;

отсутствуют конкретные результаты прокурорских проверок, где была бы выявлена коррупционная схема либо сотрудник миграционной службы был привлечен к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления. Как правило, производство проверки заканчивается невыявлением фактов нарушения законодательства либо выявляются незначительные факты нарушения, а виновные лица привлекаются к дисциплинарной или административной ответственности. По мнению автора, производство служебных проверок не должно осуществляться формально, для их результативности необходимо проведение занятий по обучению тактике прокурорской проверки в отношении миграционных подразделений;

отсутствует профилактическая работа прокуратуры в сфере миграции, что требует повышения качества составляемых актов прокурорского реагирования, направленных на установление и устранение причин и условий, способствовавших совершению преступлений коррупционной направленности в миграционной сфере.

Во втором параграфе «Оптимизация взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции» разработаны рекомендации по совершенствованию организационных и правовых основ взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции.

Как показывает практика, организация результативного взаимодействия между правоохранительными органами носит приоритетный характер и является одним из лучших инструментов по предупреждению, пресечению коррупции и привлечению виновных лиц к ответственности. На основе объединения усилий правоохранительных органов борьба с коррупцией

осуществляется не эпизодически, не точечно, а системно, методически, на постоянной основе.

Отсутствие системного взаимодействия исключает возможность проведения мониторинга состояния коррупционных правонарушений, проведения совместных рабочих встреч, совещаний, выработки сводных планов и мероприятий. В итоге нет показателей объективной оценки состояния и динамики по коррупционным преступлениям в сфере миграции.

Для противодействия коррупции в сфере миграции внешнее взаимодействие осуществляется, как правило, среди четырех ведомств: СКР, ФСБ, МВД, прокуратура Российской Федерации. По вопросам своей деятельности ГУВМ взаимодействует также с правоохранительными органами зарубежных стран и с международными полицейскими организациями. По вопросам освобождения из мест лишения свободы и организации оформления документов на иностранных граждан и лиц без гражданства ГУВМ взаимодействует с Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России). Однако одних усилий МВД России по данному направлению деятельности недостаточно. Участие остальных правоохранительных органов в антикоррупционной деятельности в сфере миграции носит эпизодический характер.

Исследование результатов соответствующей управленческой практики позволило выделить основные направления взаимодействия между правоохранительными органами по противодействию коррупции в сфере миграции:

мониторинг состояния коррупции в сфере миграции, разработка и принятие совместных планов по реализации положений Национального плана по противодействию коррупции, подготовка профилактических мероприятий;

обобщение практики противодействия коррупции для разработки предложений по совершенствованию организационно-правовых мер противодействия;

предоставление необходимой информации по противодействию коррупции в сфере миграции Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Государственной Думе Российской Федерации.

Основными направлениями совершенствования взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере являются:

рассмотрение организации взаимодействия правоохранительных органов как одного из инструментов повышения эффективности по противодействию коррупции в сфере миграции;

внедрение разумной децентрализации в управление подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России для получения результативности принимаемых решений путем предоставления им

необходимой свободы и наделения ответственностью за принимаемые решения;

формирование прозрачности деятельности и результатов (отчетов) миграционных подразделений, осуществляемых на основе цифровых технологий;

создание межведомственного научно-образовательного центра по переподготовке кадров, анализу и обобщению опыта правоохранительных органов в противодействии коррупции;

формирование кадрового потенциала, подготовка профессиональных управленцев-реформаторов.

В заключении работы подведен итог диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения, намечены возможные перспективы дальнейшего исследования проблем совершенствования правового и организационного обеспечения правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в миграционной сфере.

В приложениях представлены сводные данные социологического опроса сотрудников прокуратуры и МВД России, трудовых мигрантов и представителей работодателя; предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции, направленные на устранение коррупциогенных факторов.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях диссертанта:

статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Гайнутдинова Е.И. Становление и развитие миграционной службы российского государства // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 6. – С. 193 – 197.

2. Гайнутдинова Е.И. Совершенствование миграционного законодательства как фактор противодействия коррупции в деятельности органов внутренних дел // Вестник Московского Университета МВД России. – 2021. – № 1. С. 167 – 170.

3. Гайнутдинова Е.И. Деятельность государственных органов и общественных организаций по предоставлению мер социальной защиты мигрантов в Российской Федерации как инструмент противодействия коррупции // Юридический мир. – 2021. – № 3. С. 45 – 48.

Публикации в других изданиях:

4. Гайнутдинова Е.И. Организационно–правовое воздействие на миграционные процессы в странах Европейского союза // Международное публичное и частное право. – 2018. – № 5. – С. 26 – 28.

5. Гайнутдинова Е.И. Миграционные процессы и организационно-правовое воздействие на них в странах Европейского союза // Международное публичное и частное право. – 2019. – № 1. – С. 38 – 40.

6. Гайнутдинова Е.И. Организационно–правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2019. – № 1 (49). – С. 110 – 114.

7. Гайнутдинова Е.И. Миграционные процессы в России: основные проблемы и правовой механизм их координации // Международное публичное и частное право. – 2019. – № 4. – С. 3 – 5.

8. Гайнутдинова Е.И. Опыт организационно-правового воздействия на миграционные процессы в странах СНГ // Миграционное право. – 2020. – № 2. – С. 29 – 31.

9. Гайнутдинова Е.И. Социально-правовые вопросы обеспечения миграционных процессов в цифровой России // «Правовое обеспечение социальной справедливости в условиях цифровизации»: сб. международной научно-практической конференции (Москва, 19 февраля 2020 г.). – М.: Московский гуманитарный университет, 2020. – С. 230 – 234.

10. Гайнутдинова Е.И. Правовое обеспечение реализации миграционной политики России на современном этапе // «III Моисеевские чтения: культура и гуманитарные проблемы современной цивилизации»: доклады и материалы Общероссийской (национальной) научной конференции (Москва, 11 – 12 марта 2020 г.). – М.: Московский гуманитарный университет, 2020. – С. 618 – 625.

11. Гайнутдинова Е.И. Роль ООН в цифровизации информации и гуманитарных услуг для мигрантов во всем мире // Горизонты гуманитарного знания – междисциплинарный научный электронный журнал. – 2020. – № 5. – С. 25 – 32.

12. Гайнутдинова Е.И. Миграционные правовые институты в противодействии коррупции и теневой экономике // «Конституция и модернизация законодательства»: материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. (Москва, 27 мая – 5 июня 2020 г.). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Международным союзом юристов, 2020. – С. 324 – 328.

13. Гайнутдинова Е.И. Пробелы миграционного законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика: материалы VI Международной научной конференции теоретиков права «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (г. Москва, 20-21 февраля 2020 г.) / Т.Я. Хабриева, С.В. Липень, В.В. Лацарев и др.; отв. ред. Н.Н. Черногор. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2021. – С. 434 – 440.