

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Гайнутдинова Екатерина Ирековна

**Организационно–правовые основы
деятельности правоохранительных органов
по противодействию коррупции в миграционной сфере**

12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Трунцевский Юрий Владимирович

Москва - 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. Организационно-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации, стран Европейского Союза и СНГ в современных условиях противодействия коррупции	21
§ 1. Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в России как механизм устранения коррупционных факторов	21
§ 2. Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза и СНГ в условиях глобализации и противодействия коррупции	68
ГЛАВА 2. Роль правоохранительных органов в противодействии коррупции в сфере миграции	93
§ 1. Правоохранительная деятельность в сфере миграции в России: история и современность	93
§ 2. Основные направления деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупции в сфере миграции	121
§ 3. Антикоррупционные требования, предъявляемые к сотрудникам органов внутренних дел, осуществляющим деятельность в сфере миграции	145
ГЛАВА 3. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции	169
§ 1. Совершенствование деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции	169
§ 2. Оптимизация взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции	187
Заключение	205
Список использованных источников	219
Приложения	259

Введение

Актуальность темы исследования определяется значимостью разрешения проблем совершенствования правоохранительной деятельности по противодействию коррупции в миграционной сфере в современных условиях.

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

Россия остается 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 гг. – в 4 раза; в 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 прослеживаются 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 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.

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».

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 уделяли внимание 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.

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 являются 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 иным правонарушениям); *обобщение* (при изучении практики организационно-правового воздействия на миграционные процессы); *классификация* (автором предложена классификация антикоррупционных требований, предъявляемых к сотрудникам управления по вопросам миграции МВД России); *аналогия* (при проведении сравнительно-правового анализа коррупционных рисков реализации правового статуса мигрантов в России и в мире); *сравнение* (при приведении примеров зарубежного опыта управления миграционными потоками в странах ЕС в условиях глобализации); *контент-анализ* (в ходе ознакомления с документами и публикациями в прессе, в сети Интернет, изучения 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), – а также 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 быть основана 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 правоохранительными органами 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 обеспечивающих 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 в странах прибытия;

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

культурно-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 правоохранительными 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 злоупотребление 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, сопряженные с самоуправством в сфере предоставления миграционных услуг.

Выявлены и систематизированы следующие коррупционные схемы: незаконное вознаграждение должностных лиц (коррупция); получение дохода посредниками вопреки порядку оказания государственных услуг (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, формирующим 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 анализа и обобщения 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 неуведомление подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России о постановке мигранта на налоговый учет; за неперечисление 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;

регулирования 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 поход 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 походы 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); 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.

Глава 1. Организационно-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации, Европейского Союза и СНГ в современных условиях противодействия коррупции

§ 1. Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в России как механизм устранения коррупционных факторов

Регулирование миграционных процессов представляет собой объединение законодательных, организационных и других инструментов, используемых в национальных интересах.

Правила въезда и выезда из страны, процедура получения гражданства и других статусов, процесс получения разрешения на работу, порядок предоставления социальных гарантий мигрантам, регулирование вопросов предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства – все перечисленные действия охватываются емким понятием «миграционный процесс»¹.

С конца 1991 г., после распада Советского Союза, на территорию России стало пребывать большое число «иммигрантов» из бывших советских республик. Россия оказалась в центре трансформационных сдвигов в миграции, для чего правительству пришлось разрабатывать комплексную систему управления этим явлением².

За последние 10 лет Россия вошла в пятерку ведущих стран с внешней миграцией: в 2018 г. более 17 млн. иностранных граждан въехали в страну и более 15,7 млн. человек были официально зарегистрированы в качестве

¹ См.: Мамитова Н.В., Додонов К.Д. Законодательное регулирование миграционных потоков // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 4. С. 160-163.

² См.: Chudinovskikh O., Denisenko M. Russia: A Migration System with Soviet Roots // MPI. May 18, 2017. 1-13 p.

мигрантов¹. С 2019 г. погранслужба России начала учитывать количество въезжающих на работу иностранцев².

По мнению экспертов, к 2030 г. работающее население сократится как минимум на 11 млн. человек³. Количество иностранцев в Российской Федерации, которые встали на миграционный учет за январь-июль 2020 г., составило 10 844 792 человека (для сравнения за аналогичный период прошлого года (сокращенно – АППГ) – 6 018 627 человек). Оформлено разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства (первично) -136 600 человек (по сравнению за АППГ – 75 333 человек)⁴. В 2015 г. почти 80 процентов обладателей вида на жительство были гражданами одной из шести стран: Украины (примерно 306 000 человек, или 29 процентов от общего числа), Узбекистана (138 000, 13 процентов), Армении (116 000, 11 процентов), Таджикистана (100 000, 10 процентов) и Казахстана и Азербайджана (по 85 000 или 8 процентов)⁵.

Поскольку многие из этих лиц являются международными мигрантами только в узком смысле⁶, следует посмотреть на число лиц, имеющих иностранное гражданство. В январе 2020 г. в России проживало почти 10 млн. граждан других стран с различной продолжительностью пребывания и

¹ См.: Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России. URL : <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения: 10.03.2020).

² URL : <https://anna-news.info/v-rossiyu-vehalo-bolee-32-millionov-inostrantsev/> (дата обращения: 10.12.2020).

³ См.: Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. Москва: Центр стратегических разработок, 2018. С. 8.

⁴ URL : <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/20876531/> Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – июль 2020 года (дата обращения: 10.12.2020).

⁵ См.: Chudinovskikh O., Denisenko M. Указ. соч. С. 1.

⁶ См.: Плюгина И. В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 107–115.

статусом¹. Из них 38 процентов (3,7 млн) находились в России более одного года.

На фоне значительного перемещения мигрантов между бывшими советскими республиками в России увеличилось население, что стало значительным событием для стареющего общества; чистая разрешенная иммиграция из других бывших республик привела к увеличению населения на 7,5 млн. человек в период с 1991 по 2015 гг. За 2015-2020 гг. прирост населения России за счет мигрантов по прогнозу специалистов составит 1 142 450 человек².

Количество рабочих-мигрантов в России увеличилось в 2018 г., составив не менее 4,8 млн. человек.³ Число рабочих-мигрантов по-прежнему растет вместе с доходами от налогов. За 2018 г. Российская Федерация получила более 57 млрд. руб. только в виде платы за разрешение на легальное трудоустройство в России⁴.

По мнению Президента Российской Федерации: «Россия нуждается в притоке мигрантов для своего экономического развития»⁵.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, одними из основных целей государственной политики в сфере миграции является обеспечение безопасности государства и защита национального рынка труда, а одной из главных задач – совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую

¹ URL : <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/20876531/> Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - июль 2020 г. (дата обращения: 10.12.2020).

² Население в 2020 г. URL : <https://countrymeters.info/en> (дата обращения: 05.12.2020.)

³ Данные ГУ МВД России. URL : <https://mia-rf / Deljatelnost / statistics / migracionnaya / item / 12162171 /> (дата обращения: 10.12.2020).

⁴ См.: Трудовые патенты мигрантов в 2018 году принесли бюджету субъектов Российской Федерации 57 млрд рублей. URL : <https://www.eg-online.ru/news/392662/>; <https://www.eg-online.ru/news/392662/> (дата обращения: 06.12.2020).

⁵ 3 июля 2020 г. URL : <https://www.interfax.ru/russia/715832> (дата обращения: 10.12.2020).

Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество¹. Отсюда можно сделать вывод, что стратегическая цель Российской Федерации в сфере миграции – увеличение численности населения за счет мигрантов. Но при этом своих ресурсов в России становится недостаточно.

В то же время изменения в миграционном регулировании, по данным проведенного исследования, не позволяют стране решить следующие системные проблемы по обеспечению прав мигрантов: коррупционные проявления в сфере миграции, неформальная занятость мигрантов, нелегальная миграция; правовые пробелы в статусе членов семьи мигранта (граждан СНГ), недостаточный доступ к здравоохранению, образованию, юридической поддержке и социальной защите для мигрантов, сложные процедуры натурализации, и неадекватное применение международного права.

Нормативное закрепление понятия «мигрант» не определено², и ввиду наличия нескольких его категорий, отечественный законодатель для обозначения мигрантов, для формулирования их прав и обязанностей пользуется понятием «иностранный гражданин» и «иностранный работник»³.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), иностранный работник – это

¹ См.: Пункты 14 и 21 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы (см.: Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы») // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917).

² См.: Бхавна Даве. Дискуссия о статусе мигрантов и законности в России в глобальном дискурсе управления миграцией // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2013. №2–2. С. 104.

³ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

иностранный гражданин, на законных основаниях временно пребывающий на территории Российской Федерации и осуществляющий на платной основе трудовую деятельность. Понятие «иностранный работник» охватывает четыре категории трудовых мигрантов: высококвалифицированные специалисты (ВКС); иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию по трудовой визе и получившие разрешение на работу; иностранные граждане государств, входящих в Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС); иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке безвизового режима и получившие патент (разрешение для трудоустройства) на трудовую деятельность.

Существует общепринятый стандарт понятия «трудящийся-мигрант», которое означает лицо, занимающееся оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является. Данное определение содержится в ст. 2 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.¹ и вступившей в силу 1 июля 2003 г.

11 июля 2011 г. Россия ратифицировала Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (далее – Соглашение). Данное Соглашение было подписано между Российской Федерацией, Беларуссией и Казахстаном 19 ноября 2010 г. и вступило в силу 26 июля 2011 г. Соглашением предусматривается, что гражданам из договаривающихся стран не требуется разрешение на работу в Российской Федерации. Они могут привлекаться к трудовой деятельности без учета ограничений по защите национального рынка труда².

¹ См.: Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 492–515.

² См.: Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 186-ФЗ «О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2011. № 29, ст. 4277.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ признаются три группы иностранных граждан, которые могут находиться на территории Российской Федерации: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие. Временно пребывающие лица – иностранные граждане или лица без гражданства, на законных основаниях прибывшие и находящиеся в Российской Федерации, но не имеющие вида или разрешения на жительство. Временно проживающие – иностранные граждане или лица без гражданства, которым предоставлено разрешение на временное проживание на законных основаниях на срок до трех лет, которые имеют право трудиться только по месту временного проживания.

Постоянно проживающие – иностранные граждане или лица без гражданства, которым предоставлен вид на жительство в Российской Федерации на законных основаниях. Иностранные граждане вправе проживать на территории Российской Федерации только по разрешению, выданному ГУВМ или подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России (далее – ГУВМ(УВМ)). Получение вида на жительство влечет изменения в правовом статусе мигранта, он становится свободным в поисках трудоустройства, въезда-выезда из Российской Федерации¹, получения медицинской помощи, доступа к образованию.

Одной из особенностей правового статуса мигранта является его временный (срочный) характер. Иностранный гражданин пользуется статусом мигранта, пока находится на территории государства-пребывания. Покидая страну пребывания, он утрачивает все права и обязанности, которые

¹ См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

предоставлялись ему как мигранту. Отличия в правовом статусе гражданина и мигранта должны быть разумными и объективными¹.

Определение правового статуса мигрантов в Российской Федерации является правовой и практической необходимостью. Анализ показал, что действующее законодательство Российской Федерации в сфере миграции закрепляет нечеткий и довольно расплывчатый правовой статус трудящегося-мигранта, отличается отсутствием ясности в регулировании вопросов трудовой миграции, требует от трудящихся-мигрантов представления слишком большого количества документов для получения патента или разрешения на работу², а правоприменительная практика, по мнению авторов, характеризуется волокитой, регламентацией, бюрократизмом, формализмом и коррупцией³.

Угрозу национальной безопасности России представляют миграционные потоки, которые вызывают социальное напряжение, недовольство, порождают стереотипы боязни, опасения из-за прибывающих мигрантов.⁴ Одной из причин мигрантофобии является коррупция в силовых и административных органах.

В современный период достаточное количество научных работ посвящено изучению миграционной политики и миграционного

¹ См.: Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2014. 156 с.

² См.: Приказ МВД России от 05 октября 2020 г. № 695 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://pravo.gov.ru>, 09.11.2020.

³ См.: Корсаков К.В. Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 4. С. 14.

⁴ См.: Лубский А.В., Сериков А.В., Стукалова Д.Н. Конфликтогенный потенциал миграционных потоков в контексте обеспечения национальной безопасности России. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2017. № 3. С. 174–180.

законодательства. Из отечественных ученых наиболее известными являются труды Т.Я. Хабриевой¹, К.В. Агеева², Л.В. Андриченко³, И.В. Плюгиной, В.А. Трембы⁴.

Из зарубежных исследователей, можно отметить, например, труды немецкого ученого Ульфа Ринне⁵, который рассматривает миграционную политику через два взаимно связанных компонента:

первый: а) компонент выбора и урегулирования, посредством которого устанавливаются правила въезда, выезда и пребывания физических лиц в стране. Первый тип миграционной политики ориентирован на управление количеством и профессиональным качеством мигрантов в принимающей стране. Иммиграционные страны используют различные механизмы в своей политике для привлечения мигрантов: балльная система (Канада), трудовая квота (Россия, США) и другие правовые ограничения и / или преференции; в) интеграционная политика и программы, направленные для достижения социальных результатов новичками-мигрантами;

второй тип миграционной политики включает такие меры, как: а) приветственные программы, б) языковая подготовка, в) рынок труда, д) антидискриминационная политика.

С накоплением собственного и изучением зарубежного опыта работы с мигрантами произошла эволюция подходов и корректировка целей миграционной политики России¹.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса. С.250–259.

² См.: Агеев К.В., Колобов О.А. Анализ миграционной политики Российской Федерации // Нижегородский журнал международных исследований. 2009. Весна–лето. С. 163.

³ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. М.: ИГиСП: Норма: ИНФРА М., 2019. 392 с.

⁴ См.: Тремба В.А. Мультикультурный или интергационный подход к современной российской миграционной политике // Государственное и муниципальное управление. 2013 № 2. С. 212.

⁵ См.: Rinne U. The Evaluation of Immigration Policies. IZA DP № 6369. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. February 2012. 27 p.

Считается, что политика интеграции используется для улучшения экономических и социальных результатов новичков-мигрантов, чтобы поддержать тех переселенцев, которые желают стать частью российского общества, и обнаружить тех, кто этого не желает².

В рамках миграционных механизмов в России установлены квоты на временное проживание для иностранцев в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³. На основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2019 г. № 2793-р о распределении квот на разрешение временного проживания (РВП) на 2020 г. было выделено 60270 квот на выдачу разрешений на временное проживание, что на 23210 штук меньше, чем за АППГ. Всего в 2019 г. было выдано 83480 квот на получение разрешения на временное проживание в Российской Федерации, что на 6 880 штук меньше, чем квот РВП, установленных на 2018 г. (90 360 шт.) и на 20 520 штук меньше квот РВП, установленных на 2017 г. (110 880)⁴.

Таким образом, тенденция на уменьшение продолжается, и с каждым годом получить РВП по квоте будет всё труднее. А это вновь будет использоваться как условие, способствующее совершению коррупционных правонарушений⁵, так как квот на всех желающих не хватит. Отмечается: «в некоторых регионах квота выбирается уже в январе. И что делать человеку, который приехал, например, в марте? Идти в отдельный кабинет, где его

¹ См.: Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 7.

² См.: Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства. С. 15–16.

³ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

⁴ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2019 г. № 2793-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2020 год» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2019. № 48, ст. 6901.

⁵ См.: Пашин В.М. Региональные аспекты обеспечения миграционной безопасности // Государственная служба и кадры. 2017. № 4. С. 126–128.

проблему решат за деньги»¹. Коррупционный риск состоит в том, что создается дефицит государственной услуги, которая становится предметом купли-продажи между чиновником и иностранным гражданином.

Миграционная политика государства совершенствуется и дифференцируется по методам управления. Применение различных инструментов управления по отношению к видам миграции, группам мигрантов, различным территориям отправления и прибытия предполагает их согласованность и системность.

Наличие значительного количества нелегальных мигрантов на территории России свидетельствует о неэффективности государственной системы управления над миграционными процессами².

Исследование проблемных вопросов в управлении миграционных процессов, его форм и методов показывает необходимость повышения эффективности государственного управления над этими процессами и минимизации коррупционных рисков в сфере миграции. Кроме того, целью управления миграционными процессами в Российской Федерации является развитие социально-экономических отношений, рост численности населения, защита личности и национальных интересов России.

Регулирование миграционных процессов в России реализуется посредством правовых, информационных, финансово-экономических, организационных и других инструментов³. Инструментами регулирования и

¹ Миграция и коррупция: как украинские гастарбайтеры устраиваются в Российской Федерации. URL : <https://migrant.ru/migraciya-i-korruptsiya-kak-ukrainskie-gastarbajtery-ustraiwayutsya-v-rf/> (дата обращения: 17.12.2020).

² См.: Руководитель главного управления по вопросам миграции МВД России сообщила, что всего за 2019 г. с территории России было выдворено свыше 800 тысяч нелегальных мигрантов. URL : <https://tj.sputniknews.ru/migration/20200128/1030616293/nelegalnye-migranty-extraditsia-Russia-2019.html> (дата обращения: 23.03.2020)

³ См.: Дульнев М.В., Константинов А.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 119.

управления миграционными процессами выступают нормативные правовые акты¹ и властно-распорядительные решения.

Свидетельством ограничительных тенденций в миграционной политике явилась передача в начале 2016 г. полномочий и обязанностей Федеральной миграционной службы из ведения Правительства Российской Федерации в Министерство внутренних дел России, что подчеркивает склонность правоохранительных органов к политике ограничения и сдержанности в сфере миграции². Вместе с тем, усиление силового подхода к иммиграции, когда процесс контроля и ответственности работодателей и граждан за использование и сокрытие нелегального труда мигрантов становится условием получения незаконных доходов по службе, приводит к увеличению доли коррупционных правонарушений в сфере миграции.

Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация должна реализовывать государственный контроль над миграционными процессами. В настоящее время выработку и реализацию государственной политики, нормативное правовое регулирование³, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции осуществляет ГУВМ, подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России и уполномоченные государственные служащие⁴.

¹ См.: Бурда М.А. Политика России в сфере внешней трудовой миграции: проблемы управления // Управление. 2017. № 2 (16). С. 6.

² См.: Gulina, O. & Utyasheva, L. (2016). Russia's Federal Migration Service Reform and Its Consequences. RUSMPI Newsletter. p. 23.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. 400 с.

⁴ См.: Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации») // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Отметим, что ГУВМ является ядром системы антикоррупционного управления правоохранительной политики в Российской Федерации¹ в рассматриваемой сфере. В п. 10 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации закреплены задачи управления. К ним отнесены: формирование основных направлений государственной политики в сфере миграции; совершенствование правового регулирования миграционных процессов; обеспечение взаимодействия всех подразделений Министерства внутренних дел России с федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления. Новеллой для ГУВМ стало закрепление за управлением функции по проведению антикоррупционной экспертизы изданных нормативно-правовых актов МВД при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с его компетенцией².

Вместе с тем, отдельные служебные функции должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России являются коррупционно опасными³. За 2019 г. из 6,5 тыс. уголовных дел о коррупции обвиняемыми становились 752 сотрудника МВД⁴. По

¹ См.: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации / А.В. Малько и др. Саратов, 2011. 21 с.

² См.: Пункт 11.19 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (см.: Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»)) // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

³ См.: Пашин В.М. Особенности понятийного аппарата и функционирования территориальных систем управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (по результатам исследования регионального управления в сфере внутренних дел) // Вестник Российской правовой академии. 2016. № 1. С. 82–87; Пашин В.М. Некоторые факторы, влияющие на организацию правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России // Закон и право. 2017. № 11. С. 95–97.

⁴ URL : <https://zen.yandex.ru/media/id/5ed521351c0df076f2196365/skolko-chinovnikov-posadili-za-2020-god-5f7117a16e33974a0158f521>(дата обращения: 23.03.2020).

данным проведенного исследования, абсолютное большинство преступлений в сфере миграции совершаются должностными лицами по корыстным мотивам и относятся к коррупционным проявлениям.

Целью улучшения управления миграционными потоками является эффективное преодоление (минимизация) нелегальной миграции, противодействие коррупции в этой сфере, создание простых и прозрачных механизмов учета и контроля над внешней миграцией.

Проблемой можно назвать нарушение системности и обоснованности принимаемых решений в управленческой сфере. Так, например, для того чтобы получить гражданство Российской Федерации, иностранный гражданин должен последовательно пройти все стадии натурализации: разрешение на временное пребывание, затем получить разрешение на временное проживание, далее получить вид на жительство, и, наконец, получить гражданство Российской Федерации. Но вместе с тем для некоторых категорий иностранных граждан существует возможность получения гражданства в упрощенном порядке. Такое положение приводит к тому, что число лиц, получивших гражданство России, превышает число получивших разрешение на временное проживание. Более того, увеличить число последних невозможно, так как для них Правительством России устанавливается ежегодная квота.

В этой связи следует комплекс мер по упрощению процедур по постановке на миграционный учет, получения патентов, выдачи разрешения на проживание, получение гражданства. Данные процедуры должны быть упрощены с учетом государственных интересов и в целях противодействия коррупционным проявлениям в рассматриваемой сфере.

В этой связи системный анализ миграционных процессов позволил сделать вывод о том, что с началом усложнения таких процедур мигрантом начинается поиск обходных путей, что является одним из условий, генерирующих коррупцию в этой сфере. Например, чтобы мигранту легально зарегистрироваться по месту пребывания, ему необходимо найти

собственника жилья, который согласится сдать ему жилье и зарегистрировать его в течение семи рабочих дней. Собственники жилья неохотно сдают жилье мигрантам с регистрацией, а для мигранта постановка на учет является обязательным условием для получения патента, разрешения на временное проживание. Желающих совершить указанные действия мигрантов находят и помогают им встать на учет различного рода криминальные посредники. Случается – не по вине мигрантов – что такие регистрации оказываются поддельными, незаконными и уже на этом основании человеку отказывают в выдаче патента¹. В результате в теневой оборот поступают деньги, которые получают посредники, а мигранты уходят от легального контроля и минимизируют тем самым свои контакты с органами государственной власти.

В рассматриваемых случаях появление и существование «резиновых квартир» было бы невозможным без пособничества сотрудников паспортных и учетно-регистрационных служб, работников ЖКХ и участковых уполномоченных². С нами согласилось 80% опрошенных. Например, только в Москве существует более сотни крупных и мелких компаний, адреса и контактные телефоны которых размещены в Интернете, предоставляющих услуги по оформлению регистрационных документов. С помощью таких организаций мигранты подают документы в многофункциональный миграционный центр.

Одной из актуальных проблем миграционной политики России является совершенствование понятийного аппарата и системности в миграционном законодательстве. Наличие совершенного понятийного аппарата необходимо для единообразного понимания смысла закона и его

¹ См.: Иващенко Е. К пуговицам претензии есть? Как российские чиновники на вопросы мигрантов отвечали. 27.03.2018. URL: <https://www.fergananews.com/articles/9872> (дата обращения: 13.04.2020).

² См.: Корсаков К.В. Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 4. С. 14–21.

применения. Системность миграционного законодательства требуется для правильного размещения правовых институтов и закрепления их в одном источнике закона.

Нарекания у специалистов вызывают многочисленные нормы, дублирующие одни отношения в нескольких правовых актах, коллизийность и пробельность законодательства¹, отмечаются ошибки юридической техники². Высказанная проблема порождает другую проблему, связанную с отсутствием согласованности принимаемых нормативных актов с действующим законодательством. Например, мигранты, стремящиеся получить временную работу в России, должны пройти тестирование на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации. А иностранные граждане, желающие получить гражданство Российской Федерации, проходят тестирование только на знание русского языка. Получается, что трудовые мигранты должны знать язык, историю, законодательство, а тем, кто претендует на получение гражданства, достаточно только знание русского языка³.

В этой связи можно сделать вывод о том, что положения нормативных правовых актов, регулирующих порядок пребывания мигрантов в Российской Федерации, содержат коррупционные факторы.

Например, если работодатель не заключит с мигрантом трудовой договор, то виновной стороной в этом конфликте окажется сам мигрант, который, оказывается, нелегально трудился, несмотря на то что работодатель не выполнил по отношению к нему своих законных обязанностей, и его же, в случае задержания, ждет выдворение. По действующему трудовому законодательству у мигранта нет никаких полномочий требовать от

¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

² См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Lex Russica. 2010. № 2. С. 250–259.

³ См.: Ромодановский К.О., Мукомель В.И. Регулирование миграционных процессов: проблемы перехода от реактивной к системной политике // Общественные науки и современность. 2015. № 5. С. 12.

работодателя заключения с ним трудового договора¹. Так в пп. 4 п. 22 ст. 13.3 Федерального закона № 115-ФЗ устанавливается основание для аннулирования патента при непредоставлении трудового договора или гражданско-правового договора. Вопрос об обязанности работодателя выдать копию договора в данном законе не предусматривается.

Как должна быть решена ситуация, если иностранный гражданин два месяца отработал, а копию трудового договора не получил? Возникают вопросы: в результате чьих действий иностранный гражданин становится нелегальным мигрантом? Куда может обратиться трудовой мигрант за защитой своих прав? На практике такие вопросы возникают и не имеют четкого порядка разрешения. Ситуация еще более усугубляется, когда сотрудник подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России заявляет, что копию трудового договора по почте он не получил или она составлена в ненадлежащей форме, тем самым создавая условия для коррупции.

Аналогичный коррупционный фактор содержится в пп.5 п. 22 ст. 13.3 Федерального закона № 115-ФЗ, где основанием аннулирования патента является обстоятельство отсутствия сведений о работодателе или заказчике работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей. Возникает вопрос: каким образом об этом заранее должен был знать трудовой мигрант? Более того, гражданско-правовой договор может заключить любой дееспособный гражданин.

Для разрешения подобных коллизий предлагается законодательный подход, позволяющий, например, выдавать патент на работу только в случае предоставления трудового договора иностранным гражданам. Считается, что

¹ См.: ТК РФ: Статья 327.2 «Особенности заключения трудового договора с работником, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства».

мигрант будет интегрирован в российское общество тогда, когда он сможет реально пользоваться правовыми инструментами, принятыми в нашем государстве, для того чтобы защитить свои права¹. Анализ правоприменительной практики показал, что существующий механизм управления миграционными процессами не ориентирован на защиту прав мигрантов, соответственно, они не могут реализовать даже тот минимальный набор, который составляет его правовой статус.

Нелегальная миграция стала широко распространенным явлением в контексте расширения международного миграционного обмена между Россией и другими государствами. Нелегальными мигрантами являются лица, находящиеся на территории страны в нарушение законодательства государства пребывания. Трудовые мигранты приобретают «нелегальный» статус во многом из-за трудностей с легализацией их трудоустройства и выполнением трудовых функций.

К одной из причин, генерирующих коррупционные риски, необходимо отнести отсутствие законодательной возможности легализации незаконных мигрантов. Законодательство, упрощающее миграционный процесс, сокращающее нелегальную миграцию, структурирующее временную или нерегулярную миграцию, способствует снижению коррупционных рисков в сфере миграции².

Одним из способов решения проблемы незаконных мигрантов может стать миграционная (административная) амнистия³. В Российской Федерации

¹ См.: Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18–23.

² См.: Коррупция в сфере трудовой миграции. Доклад проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ. М.: Высшая школа экономики, 2016. С. 37.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2020. № 16, ст. 2573.

появился первый опыт объявления амнистии для мигрантов в условиях пандемии. И было бы правильным все государственные услуги для мигрантов, в том числе по оформлению патентов, сделать доступными не только в очном режиме, но и через электронный формат общения.

Приоритетной задачей, решение которой должно обеспечить успешную профилактику коррупционных проявлений и адаптацию трудовых мигрантов к новому месту жительства, является упрощение всех процедур документирования трудовой деятельности как мигрантов, так и работодателей, упрощение процедуры продления временного пребывания иностранного гражданина в России¹. В целом упрощение процедур служит «превенции критической редундантности (заурегулированности, избыточной загроможденности, тяжеловесности)»². Исходя из этого, требуется производство комплексной антикоррупционной экспертизы³ миграционных законов для выявления и устранения коррупциогенных норм.

Отметим, что для снижения числа коррупционных проявлений в сфере миграции были приняты следующие управленческие решения: замена механизма квотирования при привлечении к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, на разрешительный порядок осуществления трудовой деятельности по патенту⁴;

¹ См.: Егиазарян Л.О., Орлов А.В., Шанин С.А. Эффективная модель государственной миграционной политики России // Государственное регулирование миграционных процессов и межнациональная политика как факторы обеспечения стабильности в современном мире: российский и зарубежный опыт. Сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти. М., 2015. С. 75.

² Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. С. 269.

³ См.: Татишвили Т.М. Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия и предотвращения коррупции // Право и современные государства. 2013. № 3. С. 42.

⁴ См.: Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

сняты ограничения по квотированию на определенные виды трудовой деятельности;

регистрация мигрантов из стран, не требующих визового разрешения на въезд в Российскую Федерацию на срок до трех месяцев, может оформляться в почтовом отделении либо в функциональном центре в уведомительном порядке.

Основным условием совершения коррупционных правонарушений в сфере реализации правового статуса мигранта в Российской Федерации является наличие завышенных требований для реализации мигрантом своих прав и интересов, непрозрачность процедуры 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 коррупциогенного характера способствуют созданию различных видов коррупционных схем при осуществлении ряда государственных услуг. Например, выдача разрешения на временное проживание (РВП) – самостоятельный вид посреднической услуги, оказываемой мигрантам. Мигранту разъясняется, что лучше получить РВП, чем оформлять патент, который надо ежемесячно оплачивать (3-4 т. руб.), плюс госпошлина 15 т. руб. РВП – альтернатива патенту и дает мигранту право жить в России 3 года, не выезжая и не платя каждый месяц за патент. Такая услуга стоит от 50 тыс. руб.¹

Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2014. № 48, ст. 6638.

¹ Миграция и коррупция: как украинские гастарбайтеры устраиваются в Российской Федерации. URL : <https://migrant.ru/migraciya-i-korrupciya-kak-ukrainskie-gastarbajtery-ustraiwayutsya-v-rf/> (дата обращения: 17.12.2020).

Даже если мигрант повторно нарушит административное законодательство, у него имеется возможность не выезжать из Российской Федерации, а продолжать оставаться на территории страны, «договорившись» с сотрудником миграционного органа. На такой способ «решения» указало около 76% опрошенных. Чем сложнее и невыполнимее требования, предъявляемые мигранту, тем вероятнее будет коррупционное поведение мигранта, пытающегося «решить» вопрос.

Также к причинам коррупции в сфере миграции следует отнести возможность ведения бизнеса работодателями за счет использования незаконных мигрантов при наличии «договоренности» с должностным лицом миграционного органа. На такой способ нелегального ведения бизнеса указали около 65% опрошенных.

Таким образом, основная проблема с нелегальной миграцией в России заключается в том, что сами нелегальные мигранты представляют большой коррупционный рынок¹. Перечисленные причины и условия порождают коррупционные риски, так как легально реализовать большинство принадлежащих мигранту правомочий и обязанностей не представляется возможным (например, мигрант обязан заключить трудовой договор с работодателем, а последний отказывается; если мигрант приступит к работе, а договор не будет заключен, то он становится нарушителем и подлежит выдворению за пределы Российской Федерации). Трудовой мигрант не имеет фактической возможности отстаивать свои права или требовать соблюдения законодательства от должностных лиц. Государственная социально-правовая защита мигрантов практически отсутствует². Отсутствует возможность

¹ См.: О миграции и коррупции // Демоскоп недели № 563—564. 19-августа—1сентября 2013 г. URL : <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0563/gazeta017.php> (дата обращения: 03.01.2021).

² См.: Леденёва В.Ю. Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции // Аналитический вестник. 2013. № 14 (498). С. 15.

пользоваться мигранту своими правами в полном объеме, что порождает многочисленные злоупотребления по службе со стороны сотрудников ГУВМ.

По большому счету, поведение мигранта определяется указаниями, рекомендациями посредников или должностных лиц, как он должен поступить в конкретной ситуации. Например, в ММЦ Сахарово и Красногорска иностранных граждан отправляли в МНПЦДК ДЗМ Филиал «Останкинский», якобы на повторное медицинское обследование (стоимость услуги – 5-6 тыс. руб.) и лечение (20 000-22 000 тыс. руб.)¹, в случае отказа угрожая невыдачей патента. Наиболее приемлемый вариант поведения для мигранта – это выплатить вознаграждение посредникам или должностному лицу для решения своих притязаний и исполнения своих обязанностей (например, для получения патента необходимо представить полис добровольного медицинского страхования). На такое обстоятельство указали 56% опрошенных. Но мигрант не может заключить этот договор в любой страховой компании, а только в «рекомендованной» страховой фирме.

Таким образом, коррупция в сфере миграции приводит к тому, что правовое и организационное регулирование общественных отношений, значимых для государства и граждан, переводится в механизм систематического извлечения незаконных доходов для отдельных должностных лиц государственных органов.

Специалисты отмечают, что многофункциональные миграционные центры «фактически переродились в коммерческие организации, целью которых является получение прибыли. Неупорядоченность и непрозрачность работы подобных центров провоцирует рост коррупции»². По данным за

¹ URL : <http://tajmigrant.com/segodnya-trudovaya-migraciya-yavlyaetsya-odnim-iz-istochnikov-uzakonnoj-totalnoj-korrupcii-v-rossii-i-my-obrashhaemsa-k-sootechestvennikam-s-prosboj-budte-principialnymi-i-bditelnymi-i-ne-predos.html> (дата обращения: 03.01.2021).

² Комиссия по безопасности, общественной дипломатии и общественному контролю Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы. Круглый стол «Коррупция в сфере миграции». 29 января 2018 г. URL : <https://mdn.ru/report/kruglyj-stol-korrupsiya-v-sfere-migratsii> (дата обращения: 13.02.2020).

2017 г., наибольшее количество правонарушений в отношении мигрантов (86%) было совершено сотрудниками полиции¹. Фиксируются различные нарушения прав мигрантов со стороны правоохранительных и судебных органов, такие как произвольные задержания, фальсификация административных и уголовных дел, ограбления, принуждение к физическому труду, грубое отношение и физическое насилие, отказ в предоставлении справок и выписок из базы данных, отказ принимать обращения и жалобы и т.д. Упразднение ФМС России и передача ее полномочий МВД России привела к тому, что за истекшее время количество выявленных случаев коррупции в сфере миграции и правонарушений в отношении мигрантов возросло в 4 раза².

Отсутствие должного контроля за работой многофункциональных миграционных центров г. Москвы и Московской области отмечают не только юристы, которые оказывают содействие мигрантам в получении патентов, замены патента и т.д.³, но и почти 90% опрошенных. Если систематизировать эти нарушения, то наиболее частыми и типичными являются:

умышленная выдача патентов без указания ИНН или указания несуществующего ИНН (это нельзя назвать иначе, так как происходит системно). Это приводит к тому, что мигрант уплачивает налоги по старому ИНН или по несуществующему номеру, в результате у него аннулируется патент за неуплату налогов, на что предлагается оформить новый за вознаграждение (и в активе у него уже одно нарушение законодательства для последующего выдворения). А два нарушения законодательства – это уже выдворение, что означает уничтожение всех доказательств противоправности в будущем;

¹ Там же.

² См.: Чупик В.В. Выступление на круглом столе «Коррупция в сфере миграции». Комиссия по безопасности, общественной дипломатии и общественному контролю Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы. 29 января 2018 г.

³ См.: Коррупция в сфере миграции: была, есть. И будет? URL : <https://www.fergananews.com/articles/8933> (дата обращения: 15.05.2019).

невозможность продления срока пребывания по миграционному учету, даже если мигрант работает официально. Поводом является отсутствие уведомления от работодателя о заключении трудового договора с мигрантом, например, тот якобы не пришел по почте либо еще проще – уведомление составлено не в той форме, в какой требуется, а сроки постановки на учет истекают. Мигранту предлагается оперативно оформить продление в рекомендованной фирме за вознаграждение;

формально наказывают работодателей за нарушение того, что мигранты работают не в своем регионе или не по профессии, указанной в патенте (что создают ситуацию угрозы миллионных штрафов) для получения вознаграждения от работодателей. Особенно это имеет место, если работа мигранта носит разъездной характер. Например, патент получен в Московской области, мигрант приехал на склад в г. Москву для получения стройматериалов, инструмента, значит, формально он работает в Москве, что в свою очередь означает нарушение условий патента. Или патент выдан на работу дворником, а мигрант убирает производственные помещения;

охранники многофункциональных миграционных центров г. Москвы и Московской области проверяют на входе документы у мигрантов, определяют соответствие или несоответствие собранных документов, не пускают в помещение, но в случае получения вознаграждения – пропускают внутрь помещения без каких-либо проверок;

не принимают медицинские справки и сертификаты на знание русского языка, если они выданы не в «рекомендованных центрах» или перевод документа заверен не тем нотариусом;

при подаче мигрантом документов на получение патента ему сразу выписывают штраф на 15 тыс. руб. за нарушение сроков обращения в миграционный центр, даже если мигрант прибыл вчера. Ответ прост – за оставшееся время сотрудники миграционного центра не успеют оформить документы, так что придется платить штраф, что уже будет являться одним

нарушением законодательства, тогда как повторное нарушение законодательства влечет выдворение.

Соответственно, с точки зрения организации миграционной деятельности правоохранительных и иных государственных органов, вышеперечисленные правонарушения в отношении порядка миграционного контроля можно сгруппировать по способам, обусловленным имеющимися государственными (административными) полномочиями:

а) введение в заблуждение или обман мигранта;

б) злоупотребление и превышение полномочий, сопряженное с самоуправством в сфере предоставления миграционных услуг,

с использованием несовершенства административных процедур, отсутствием должного контроля, слабости системы мер по защите нарушенных прав мигранта и его полной неосведомленности о порядке миграционных процессов.

Российское законодательство в подавляющем большинстве случаев не предусматривает изменения цели визита лица в страну, что изначально ограничивает права иностранного гражданина¹. Так, если мигрант приехал в Россию навестить родственников (что он указал в миграционной карте), но потом решил устроиться на работу, то ему необходимо выехать за пределы Российской Федерации и вновь въехать в Россию. И если продолжительность его пребывания составляла 90 дней, то он все равно сможет въехать только через 90 дней.

Анализ научных подходов², действующего законодательства по регистрации мигрантов и практики его применения на территории г. Москвы

¹См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В., Хабриева Т.Я. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 12–24.

² См.: Прудников А.С. Пути совершенствования законодательства в сфере миграции // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 37 – 39; Прудникова Т.А. Проблемные вопросы российского законодательства в части регистрационного учета граждан Российской Федерации, контроля за соблюдением правил регистрации // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 53–56;

и Московской области позволил предложить подход в решении отмеченной проблемы, который заключается в применении в работе с мигрантами в миграционных многофункциональных центрах принципа «одного окна», что позволит исключить участие посреднических фирм в коррупционных схемах совместно с сотрудниками миграционного органа. В ММЦ мигрант должен подать лишь миграционную карту и паспорт, на этом бюрократические требования по получению патента для трудовой деятельности для мигранта должны быть завершены.

Мигрант подлежит включению в список лиц, которым запрещен въезд в Россию — даже при наличии полного пакета документов и патента — если он совершил два и более административных правонарушения. Патент аннулируется, если в течение двух месяцев с момента его получения мигрант официально не заключил трудовой договор. Но зачастую это не его вина — многие работодатели решительно избегают официального трудоустройства мигрантов, чтобы сократить свои издержки. На данную практику ссылались 78% опрошенных. Для сравнения труд нелегального мигранта для работодателя обходится в 2-4 раза меньше, чем оплата труда россиянина за ту же работу.

Применительно к коррупционной составляющей в сфере миграции можно говорить о необходимости минимизировать количество ситуаций, где допускается выбор принятия решения должностным лицом (чиновничье усмотрение). Наличие такого полномочия с неизбежностью приводит к злоупотреблениям по службе.

В подобных случаях ситуация с реализацией мигрантом своего правового статуса изначально в большинстве случаев невыполнима, так как для использования бесправной и дешевой рабочей силы недобросовестный работодатель должен сделать мигранта нелегалом. Для этого мигранту достаточно совершить хотя бы одно административное правонарушение за нарушение постановки на учет, непредоставление необходимых документов для получения патента, работу без трудового договора и т.д., при условии,

что фактически трудовой мигрант на территории Российской Федерации не в состоянии защищать свои права в полной мере.

После того, как мигрант стал правонарушителем (его сделали таким преднамеренно), он становится объектом коррупционера, ибо заявлять и жаловаться мигрант не пойдет, так как будет опасаться выдворения. Далее схема проста: нелегал работает (где ему укажут и что-то могут заплатить), но спустя какое-то время его задержат и выдворят с установлением запрета на въезд в Российскую Федерацию. То есть нелегальный мигрант никак не сможет защитить свои права и объяснить сложившуюся ситуацию, так как никто слушать его доводы не будет. Такая ситуация становится выгодной трем участникам миграционных отношений – должностному лицу, создавшему подобную схему, работодателю и, можно предположить, что и судье, принявшему решение о выдворении, так как последний отчитывается за бескомпромиссность принимаемых им решений в отношении нарушителей закона. Известны случаи, когда мигранты, которым запретили въезд в Российскую Федерацию, направляют своих родственников и знакомых по указанному адресу, где они работали, и схема повторяется. Подобная «пирамида» жизнеспособна, так как в странах СНГ существует избыток рабочей силы. Количество подобных нарушителей только по Республике Таджикистан на 2017 г. составило более 300 тыс. человек.

Незаконный доход для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России приносит оформление гражданства Российской Федерации и подтверждение факта проживания на территории Российской Федерации¹ при реализации мигрантом права на получение гражданства Российской Федерации или вида на жительство.

¹ См.: Сухов О. Кто и каким образом причастен к коррупции в миграционной сфере. URL : http://www.chaskor.ru/article/kto_i_kakim_obrazom_prichasten_k_korrupsii_v_migratsionnoj_sfere_34007 (дата обращения: 13.02.2020).

Типичной коррупционной схемой является получение вознаграждения за ускорение принятия итоговых решений сотрудниками ГУВМ, при этом формально чиновник требования по оформлению процедур не нарушает.

Все больше мигрантов привыкают работать нелегально, без социальных гарантий. На это указало 76% опрошенных. В этой связи отмечается неэффективность борьбы с отдельными коррупционерами в рассматриваемой сфере: «надо ломать всю схему, выстроенную сверху донизу»¹.

Правовое положение мигранта в Российской Федерации предусматривает обязанность постановки на миграционный учет иностранного гражданина². Иностранец обязан встать на миграционный учет в течение семи рабочих дней (исключение составляют граждане Таджикистана – они обязаны встать на учет в течение 15 дней), но и это очень ограниченный период времени, так как мигрант должен собрать пакет документов, который затем представляется в соответствующий орган для соблюдения нормативных требований. Исключение составляют граждане государств, входящих в ЕАЭС, прибывшие в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности. Для них срок постановки на миграционный учет установлен в течение 30 суток³.

Значимыми являются территориальное расположение подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России, существующие очереди и ряд других особенностей. В связи с этим мигранты часто прибегают к обработке соответствующих документов в специализированных по этим вопросам организациях, которые могут работать и нелегально, что

¹ Полиция. Миграция. Коррупция URL: <https://svpressa.ru/society/article/103224/> (дата обращения: 13.02.2020).

² См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

³ См.: Статья 97 Договора о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

приводит к нелегальным платежам, иногда потере времени и отсутствию желаемого результата. Учитывая сложность процедуры регистрации, иностранцу трудно самостоятельно разобраться во многих ее нюансах, пройти все инстанции и не нарушить установленные требования. В этой связи разработка законодательных новелл по медицинской сертификации и оказанию медицинской помощи трудовым мигрантам остается весьма актуальной¹.

Действующее законодательство Российской Федерации не позволяет мигрантам в полной мере осуществлять право на судебную защиту. Это связано с условиями срока, установленного в правовых актах, в течение которого иностранный гражданин или лицо без гражданства обязано покинуть территорию Российской Федерации. В этой связи настоящий алгоритм реализации прав и свобод трудящимися-мигрантами требует повышения эффективности механизма защиты прав мигрантов² путем введения в российское законодательство положения, запрещающего депортацию (выдворение) иностранного гражданина в случае его обращения в суд, если его права и свободы были нарушены до разрешения дела судом. Также у мигранта отсутствует возможность обратиться за судебной защитой своих прав в случае признания его пребывания в Российской Федерации нежелательным.

В целом особенности правового статуса мигранта в Российской Федерации можно отметить следующими признаками: правовой статус мигранта имеет ряд ограничений в правомочиях и обязанностях в отличие от гражданина Российской Федерации; правовой статус мигранта носит срочный характер и связан с пребыванием на территории Российской

¹ См.: Смольяков А.А., Смольяков А.А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. №1 (69). С. 64.

² См.: Дарбинян А.А. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как ограничение прав человека на свободу и личную неприкосновенность // Миграционное право. 2020. № 2. С. 6.

Федерации. Покидая страну пребывания, он утрачивает все права и обязанности, которые предоставлялись ему как мигранту; в случае нарушения миграционного законодательства подлежит выдворению или депортации из Российской Федерации. Если у иностранного гражданина на момент выдворения имеются два и более неоплаченных штрафа, то в течение трех лет ему устанавливается запрет на въезд на территорию Российской Федерации¹.

В Российской Федерации действует разветвленная система защиты прав человека и гражданина, реализуемая различными органами государственной власти и должностными лицами. Однако созданием возможности мигранту пользоваться своими правами никакой орган не занимается. Вместе с тем признается, что государство должно создать механизм обеспечения помощи² иностранным гражданам, что и выступает гарантией реализации их прав³. Для этого в первую очередь необходимо минимизировать злоупотребления должностных лиц и недобросовестных посредников в отношении мигрантов. Затем обеспечить доступ на судебное разбирательство по защите прав и свобод мигранта. Только тогда будут возникать благоприятные условия, в которых мигранты и общество могут эффективно взаимодействовать⁴.

¹ См.: Статья 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

² См.: Дарбинян А.А., Вологодина И.В., Грибов Е.Е. Мониторинг правозащитной деятельности Единого центра оказания квалифицированной юридической помощи в Городском округе Подольск (Вместе с Положением «О Едином центре оказания квалифицированной бесплатной юридической помощи Московского областного отделения «Ассоциации юристов России» в муниципальных образованиях Московской области»). Обнинск. ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД». 2019. 154 с.

³ См.: Пункт 21 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (см.: Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917).

⁴ См.: Воронина Н.А. Правовые механизмы защиты прав мигрантов в Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. 2016. №3 (55). С. 175.

Юридические гарантии обеспечивают реализацию прав мигрантов, например, принятие Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации¹.

Исходя из анализа применения миграционных процедур с точки зрения возможности злоупотреблений при их реализации можно предложить требования антикоррупционного регулирования и повышения прозрачности административных процедур в сфере миграции, которые должны заключаться в защищенности таких процедур от коррупции, простоте и понятности условий въезда и получения мигрантами права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе для занятия трудовой деятельностью.

Таким требованием может служить обеспечение справедливости реализации правоохранительными органами миграционных процедур.

Под справедливостью следует понимать способность воспринимать идеалы, следовать идее человеческой личности. Справедливость воспринимается как любовь к ближнему, как социальный долг и как нормативный принцип и фактор устойчивости правопорядка. В контексте реализации правоохранительными органами миграционных процедур речь должна идти о правовой справедливости – признании прав мигранта каждым, его человеческого достоинства, ответственности каждого за предоставляемые мигранту услуги.

Таким образом, справедливость реализации правоохранительными органами миграционных процедур относится:

¹ См.: Приказ МВД России от 8 июня 2020 г. № 407 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.07.2020.

к применению процедур по отношению к конкретной личности, которое выражается в обеспечении равного доступа к миграционным процедурам;

к комплектованию кадров правоохранительных органов в сфере миграции на основе объективности, исключая все возможные протекции;

к выбору и комплексному использованию сил и средств правоохранительных органов;

к гарантиям административных процедур, процедур защиты нарушенных прав, процедур консультирования и помощи мигрантам;

к антикоррупционному управлению миграционными процессами, предусматривающими устранение коррупциогенных факторов, детерминирующих злоупотребления должностным положением, взяточничество.

В ходе проведенного исследования нормативной правовой базы, правоприменительной практики в сфере защиты прав мигрантов были получены данные, свидетельствующие о необходимости законодательного закрепления алгоритма действий сторон в лице ГУВМ и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России и работодателя по вопросу официального трудоустройства мигранта, момента начала его трудовой деятельности, а также необходимости предусмотреть возможность присвоения иностранному гражданину индивидуального номера налогоплательщика, сокращения срока выдачи разрешения на работу. В настоящее время процедура постановки мигрантов на учет, вопросы проживания, медицинского обслуживания, получения образования детьми мигрантов, воссоединение семьи мигранта часто решаются в рамках существующих коррупционных схем, на что было указано в ходе опроса (87 % положительных ответов).

О существовании коррупционных схем заявляют практические работники и исследователи¹. Анализ уголовных дел по уголовным делам в отношении должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России позволили классифицировать типичные случаи и систематизировать достаточно часто применяемые коррупционные схемы в сфере миграции, связанные с незаконным вознаграждением должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России (коррупция) либо с получением, вопреки порядку оказания государственных услуг, дохода посредниками (мошенничество).

К таким схемам можно отнести: нарушение правил постановки и снятия с миграционного учета трудовых мигрантов за вознаграждение, выдача патента, разрешения на временное проживание. Должностные лица ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за вознаграждение оказывают содействие мигрантам в регистрации по месту жительства, оформляют справки о длительном проживании иностранного гражданина на территории России для выдачи разрешения на временное проживание, скрывают факт судимости иностранного гражданина на территории России.

Первая схема: постановка на миграционный учет. Казалось бы, процедура постановки иностранного гражданина на миграционный учет пошагово расписана и несложна по исполнению. Требуется минимум документов: паспорт иностранного гражданина, миграционная карта и документы принимающей стороны. Постановка на учет должна быть совершена не позднее семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания. Однако используется следующая коррупционная схема: если прибывших несколько или только один человек, а им требуется место

¹ См.: Рашитов Л.Р. Коррупция как условие, способствующее незаконной миграции в России // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 79–81.

пребывания (иначе регистрация невозможна), то таким местом пребывания, проживания может быть только жилплощадь аффилированных с сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России владельцев или посредников по предоставлению места пребывания. Если у иностранца нет родственников, знакомых в Российской Федерации, то найти ему место пребывания самостоятельно нереально.

Как это решается: через руководителя диаспоры, который сообщает нужный адрес жилища или сам регистрирует иностранца по указанному адресу, либо через посредническую организацию. Коррупционность схемы состоит в том, что весь «жилищный фонд» для иностранных граждан контролируется через посредников сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Владельцы жилищного фонда и иностранный гражданин каждый вносят свою плату (не лично, а через посредников) сотруднику ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за предоставление жилища. Так же впоследствии оформляются акты проверок по месту пребывания иностранного гражданина.

На практике гражданин России сам ищет официальное жилье для проживания, а регистрацию иностранцу не предоставляют, опасаясь различных проблем, в том числе перспективы привлечения к уголовной ответственности по ст. 322.3 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации» (УК РФ)¹. Гражданин России должен предоставить жилище для найма только по «согласованию с властями» – органами миграционного учета, т.е. по договоренности. Таким образом, в отмеченной коррупционной

¹ См.: пункт 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией» // Росс. газ. 2020. 17 июля.

схеме участниками являются: иностранный гражданин, владелец жилья, посредник или неформальный лидер диаспоры, сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Разновидностью данной коррупционной схемы является организация должностными лицами ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России через подставных лиц сети наемного жилья для фиктивной регистрации мигрантов за вознаграждение.

Что можно противопоставить приведенной схеме? Вариант первый: сдача (предоставление жилья) иностранным гражданам только по фиксированным ценам в зависимости от уровня жилья, установленного по согласованию с местными органами власти. В этом случае иностранный гражданин заранее будет знать, куда необходимо обратиться для аренды жилища или помещения. За организацию жилищного фонда и его распределение муниципалитет будет взимать плату с собственников жилья и иностранного гражданина, доходы пойдут в местный бюджет, и исчезнет интерес использования рассмотренной коррупционной схемы. Распределением жилья будет заниматься муниципальный орган. Что касается стоимости оплаты наемного жилья, то цена может быть вполне приемлема, если распределить жилье по принципу хостела. Мигранты в большинстве своем живут компактно, по 3-4 человека в комнате, поэтому стоимость аренды комнаты будет доступна для них и интересна для арендатора жилья.

Второй вариант: предоставлением жилища и регистрацией по месту пребывания может заниматься многофункциональный миграционный центр по аналогии с европейским опытом. Сложность данного варианта состоит в том, что не всех собственников жилья, пожелавших сдать официально свое жилище иностранному гражданину, зарегистрируют в ММЦ. Часть жилищного фонда будет распределяться через связи и знакомства сотрудников ММЦ, а это опять приведет к незаконным схемам. В любом случае порядок предоставления жилья и регистрация права должны носить прозрачный характер, учитывать интересы владельцев жилья и нанимателей.

Возможно участие юридических лиц в предоставлении помещений для проживания иностранных граждан.

Стратегическое противодействие данной схеме состоит только в создании условий прозрачности и организации общественного контроля, с участием правозащитников по предоставлению жилья мигрантам. Принципиальным здесь видится разрешение следующего вопроса: если органы власти заинтересованы в прибытии мигрантов, создали действующую для этого правовую базу, то власть должна обеспечить мигранта необходимыми документами, жильем, чтобы иностранный гражданин не нарушал миграционное законодательство.

Ответственность за нарушение иностранными гражданами правил въезда и пребывания в Российской Федерации должна быть возложена не только на иностранных граждан–нарушителей, но и на приглашающую или принимающую сторону, на должностное лицо организации, на тех, кто заинтересован в прибытии трудовых мигрантов в Российскую Федерацию. Данный механизм частично предусмотрен в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», остается организационно обеспечить его реализацию.

Схема вторая: прохождение медицинской комиссии мигрантом для получения патента или разрешения на временное проживание. Легальный порядок достаточно прост: необходимо пройти нужных врачей, сдать анализы и получить медицинскую справку. На практике существует нелегальная схема, вполне доходная, исходя из того, что медкомиссию и анализы нужно сдать не в любой платной поликлинике, а только в той, которую укажут сотрудники ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России или ММЦ. Более того, в период прохождения медкомиссии либо реально, либо фиктивно обнаруживается «опасное инфекционное заболевание», которое исключает возможность выдачи искомой медицинской справки, но такое заболевание оперативно

лечится 2-3 инъекциями физраствора (так сказать, стандарт лечения) в общей сумме около 20 000 – 25 000 руб. За выбор платной поликлиники, за обеспечение очереди мигрантов, за возможность оперативного лечения «сложных болезней» поликлиникой, за все эти преференции необходимо систематически «благодарить» тех, кто создал и обеспечивает жизнеспособность данной коррупционной схемы. А таковым может быть только должностное лицо (группа лиц) ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Таким образом, рассмотренные коррупционные схемы замкнуты на роли ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Приведенные схемы указывают на существование – наряду с официальной деятельностью ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России – ее теневой составляющей, управляемыми одним и тем же субъектом. Налицо коррупционное оказание миграционной услуги. Правда, по всей цепочке движения мигрантов существуют посредники, от замены миграционной карты без пересечения границы до получения гражданства, и официально этими вопросами занимаются посреднические фирмы, но, как мы отмечали, посредники не смогут работать, если нет поддержки их действий, выхода на ГУВМ и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Схема третья: сдача экзамена на знание русского языка и основ истории Российского государства. Чтобы получить патент или разрешение на временное проживание, вида на жительство, необходимо сдать экзамен. Сдать его можно только в сертифицированных образовательных учреждениях на платной основе. Причем принимать экзамен может то учреждение, которое зарегистрировано в УВМ УМВД края, области, города. По коррупционной схеме сверх установленной платы за экзамен берется дополнительная плата для гарантированной его сдачи. Выбор образовательной организации, с которой УВМ УМВД края, области, города

будет заключать договор для приема экзамена от мигрантов, не зависит от того, владеет или не владеет русским языком иностранный гражданин либо он сдавал этот экзамен в стране исхода.

Необходимо определить, насколько нужен данный экзамен для получения патента. Отметим, что порядок и требования сдачи этого экзамена на настоящий момент максимально упрощены, и сдают его 95–97% всех экзаменуемых мигрантов. Тогда возникает вопрос: а нужны ли данные требования вообще? Если же экзамен усложнить, то значительная часть мигрантов его не сдаст, и опять появятся «эффективные» посредники. В существующей ситуации для противодействия коррупции по данной схеме помощи со сдачей экзамена возможно пойти по европейскому пути и проводить не прием экзаменов, а краткосрочное обучение мигрантов основам русского языка. Но это затратно. Европейский опыт заключается в том, что уровень владения языком и необходимость его знания определяется работодателем. Думается, что экзамен на знание языка необходимо оставить только тем категориям, которые получают РВП, ВЖ, гражданство Российской Федерации, а тех, кто оформляет патент на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности, предлагается освободить от сдачи экзамена (с нами согласилось 65% опрошенных). Наиболее эффективным нам представляется заменить сдачу экзамена по истории России на сдачу экзамена на знание основ миграционного законодательства, с учетом того, что трудовые мигранты составляют абсолютное большинство среди иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию.

Схема четвертая: получение патента на право осуществлять трудовую деятельность. Процедура получения патента на работу расписана детально, выдается патент ММЦ или подразделением по вопросам миграции территориальных органов МВД России города (района). Но вначале для получения патента, как уже было отмечено, необходимо встать на миграционный учет, а затем подготовить восемь документов для получения

патента, все это требуется выполнить в течение 30 суток с момента пересечения границы Российской Федерации. Коррупционность порядка получения патента состоит в том, что самостоятельно иностранный гражданин требуемые документы не сможет собрать, а тем более правильно заполнить заявление, сделать фото, выбрать вид профессии, которую необходимо указать в патенте, и т.д. Здесь на помощь мигранту приходят посредники, которые быстро и достаточно дорого готовят пакет документов для предоставления в ММЦ или УВМ–УМВД. Как было установлено в ходе настоящего исследования, самостоятельные и независимые посредники на данном рынке услуг существовать не смогут, ибо подготовленные ими документы под различными предложениями со стороны УВМ–УМВД приниматься не будут. Именно «доверенные» посредники также готовят документы для замены патента, для получения РВП, ВЖ, гражданства Российской Федерации, т.е. полный спектр услуг. Это, с одной стороны, помогает трудовым мигрантам, так как сами они часто не в состоянии подготовить документы (и на это обратило внимание 89% опрошенных), но, с другой, – ведет к коррупции в виде незаконных отчислений указанными посредниками сотрудникам миграционной службы за общее покровительство работодателей.

Интересы государства в этой схеме не соблюдаются. Пресечение данной схемы видится в упрощении порядка получения патента, в ограничении ее тем, что иностранный гражданин лишь приходит с паспортом и миграционной картой в ММЦ. Далее всю работу выполняет ММЦ. Однако на практике посредники предлагают новые продукты от ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, например, приобрести разрешение на временное проживание (РВП) вместо патента, поясняя, что за патент надо платить ежемесячно, и, если просрочить оплату, то патент аннулируют и выдворят из страны, а РВП позволяет три года находиться в России безвыездно и самостоятельно

самому искать работу, но стоит такая услуга дороже, чем оформление патента.

Схема пятая. Должностное лицо ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, используя свое служебное положение, дает «разрешение» работодателям для приема на работу нелегальных мигрантов, осуществляет покровительство работодателям, защищая от каких-либо проверок, выдворений на определенный срок. После завершения трудового периода нелегальные мигранты выдворяются из России с установлением запрета обратного въезда, что исключает (либо существенно затрудняет) установление и доказывание подобных коррупционных схем, так как мигранты, которые могли бы дать показания, сами признаны виновными в нарушении миграционного законодательства и выдворены из страны. Наиболее распространенным вариантом этой схемы является преступное бездействие сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за нарушение миграционного законодательства работодателями – юридическими лицами. Должностное лицо не принимает мер по привлечению виновного субъекта к ответственности в обмен на материальное вознаграждение.

Отдельно следует выделить коррупционную схему для мигрантов из стран, входящих в ЕАЭС. Этой категории мигрантов получение патента не требуется, и в их интересах теневой рынок предлагает приобретение фиктивных трудовых договоров с последующим предоставлением в подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России с целью продления регистрации для нахождения на территории России. В чем коррупционность этой схемы? Теоретически продавать фиктивные трудовые договора может любая фирма-однодневка. Практически – это невозможно, так как проверка со стороны сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России выявит факт отсутствия трудовой деятельности на предприятии, производстве, также налоговая инспекция должна уведомить подразделение

по вопросам миграции территориальных органов МВД России об отсутствии отчислений налогов от работодателя. Более того, предприятие должно иметь разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. Получается, что если каждая государственная служба выполнит свои обязанности, то эта схема нежизнеспособна, а трудовой мигрант подлежит выдворению за пределы Российской Федерации в связи с предоставлением подложных документов. Но ситуация кардинально меняется, если доверенные лица продают фиктивные трудовые договора, подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России их принимает, но проверок по месту работы не проводит. В этом случае схема становится вполне жизнеспособной и позволяет получать ренту сотруднику подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Схема шестая: предоставление иностранному гражданину статуса беженца за вознаграждение¹. Как работает такая схема? Платежеспособному мигранту предлагают оформить статус беженца для него и членов его семьи. Лицо, получившее статус беженца, не может быть выдворено из России, ему предоставляется социальная помощь, помощь в трудоустройстве и ускоренное получение гражданства Российской Федерации.

Существующая на настоящий момент процедура работы с иностранными гражданами несовершенна. Требуется принятие простого алгоритма антикоррупционных действий для работы с иностранными гражданами, о которых мы говорили выше. Предъявление завышенных требований к миграционным правилам является условием для появления коррупционных схем. Государство должно решить вопрос о допустимости законного участия посредников в сфере миграции². Не секрет, что в качестве

¹ См.: Богданова Н.Н. Указ. соч. С. 234.

² См.: Полетаев Д. Выйти из тени: коррупционный фактор в миграционной политике. URL : <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/interview/vyyti-iz-teni-korrupsionnyu-faktor-v-migratsionnoy-politike/> (дата обращения: 12.12.2020).

посредников выступают только доверенные лица сотрудников подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Разумеется, перечисленные схемы не являются исчерпывающими, они наиболее известны, и по ним необходимо принять меры противодействия. Хочется отметить, что меры противодействия должны быть направлены против коррупции, а не против мигрантов, тогда и эффект от принятых мер будет положительным.

По всем перечисленным схемам собственной службой противодействия коррупции УВМ самостоятельно или совместно с ГУСБ, ГУЭБ и ПК МВД России необходимо обеспечить оперативный контроль, проводить оперативно-розыскные мероприятия, выполнять мониторинг состояния коррупции. Объектом оперативного реагирования и контроля должны стать сайты сети Интернет, где мигрантам предлагается за плату получение паспорта гражданина Российской Федерации, получение РВП, ВЖ. Комплекс предложенных мероприятий и профилактическая работа с личным составом ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России позволит получить положительные результаты по противодействию коррупции в сфере миграции.

Необходимо выстроить такую схему взаимоотношений с мигрантами, когда им выгоднее официально зарегистрироваться, соблюдать установленные правила, чем давать взятку должностным лицам, платить посредникам.

Опрос показал, что проблема коррупции для самих мигрантов никуда не исчезла, они как давали взятки или оплачивали услуги посредников, так и продолжают это делать (89% опрошенных). Существуют сложности с официальным трудоустройством на практике. Большинство мигрантов работают неофициально, не платят налоги, нарушают миграционное законодательство. Однако в большинстве случаев в подобных ситуациях виноват не мигрант, а работодатель, который не заключил с ним трудовой договор, тем самым сделал его нелегалом, использовал его труд, а

впоследствии этого мигранта, как нелегала, депортируют из Российской Федерации. Отсюда вывод: для противодействия коррупции необходимо создавать легальные и работающие схемы трудовой миграции. Увеличение легальных путей миграции повлечет сокращение нелегальной миграции. На настоящий момент просчеты в сфере миграционного регулирования и управления способствуют увеличению числа и распространению коррупционных схем в сфере миграции. В этой связи государству необходимо вернуть себе полный контроль над миграционными процессами.

Для противодействия миграционной коррупции в сфере въезда и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо использование организационно-правовых инструментов, которые будут эффективны при системном и комплексном подходе решения проблем в сочетании с воспитательно-предупредительными мероприятиями¹. Ранее нами так же отмечалось, что самостоятельно преодолеть коррупцию в отдельно взятой структуре, в отдельном государственном органе - задача невыполнимая. Требуется противодействие коррупции во всех органах государственной власти и управления во взаимодействии с другими правоохранительными органами и российским обществом.

Отмеченные решения по цели являются стратегическими и для их реализации требуется принятие комплекса правовых мер, к которым можно отнести следующие (см. Приложение 2):

а) *ответственность за нарушение иностранными гражданами правил въезда и пребывания в Российской Федерации* предлагается возложить не только на иностранных граждан-нарушителей, но и на приглашающую или принимающую сторону, на должностное лицо организации. Обоснование принятия такого решения вполне логично. Мигранты по смыслу закона не могут приехать в «никуда», и в любом случае имеется принимающая

¹ См.: Охотский Е.В. Новый этап реализации государственной стратегии противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 11 (6). С. 26–38.

сторона. Если сторона дает согласие на принятие мигранта, то, соответственно, принимающая сторона должна не только получать выгоду от принятия мигранта, но и нести ответственность за пребывание и выезд иностранного гражданина с территории Российской Федерации;

б) снизить ответственность мигранта в сфере трудовой миграции.

Полагаем, что иностранный гражданин должен нести ответственность только за приобретение трудового патента и ежемесячной уплаты налога за патент. Далее по трудовым отношениям мигранта ответственность должны нести территориальные органы миграции, работодатели и налоговая инспекция. В настоящее время все бремя ответственности несет мигрант: за то, что работодатель не заключил с ним трудовой договор (работодатель на словах обещает заключить договор, но юридически этого не делает, нанимает на работу не по профессии, принимает на работу не в том субъекте Российской Федерации); налоговая инспекция не уведомляет подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России о постановке мигранта на налоговый учет; работодатель не перечисляет обязательные платежи за трудоустройство мигранта; налоговая инспекция предоставляет неверные реквизиты для уплаты ежемесячного налога. Во всех перечисленных случаях трудовой мигрант признается виновным со всеми вытекающими последствиями.

в) отменить экзамен по русскому языку для трудовых мигрантов как один из вариантов действия коррупционной схемы. В существующей ситуации для противодействия коррупции по данной схеме возможно пойти по европейскому пути и проводить не прием экзаменов, а краткосрочное обучение мигрантов основам русского языка и миграционного законодательства. Экзамен на знание языка необходимо оставить только тем категориям иностранных граждан, кто получает РВП, ВЖ, гражданство Российской Федерации;

г) для противодействия коррупции в сфере миграции необходимо регулярное использование оперативно-розыскных и профилактических

мероприятий, направленных на профилактику, выявление, пресечение коррупционных правонарушений. Принять *меры для защиты прав и интересов мигрантов, сообщивших о факте коррупции в правоохранительные органы*, разработать меры поощрения для лиц, сообщивших подтвержденные данные о коррупционных проявлениях;

д) сформировать *правовой регламент для регулирования оргнабора трудовых иммигрантов*;

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

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

з) *иностранец за нарушение правил въезда, проживания в России подлежит административной или уголовной ответственности. В случае его выдворения или депортации за нарушения миграционного законодательства, ему устанавливается запрет на въезд в Российскую Федерацию на срок до 5 лет. Для компенсации затрат, связанных с выдворением иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, предлагаем установить фиксированную денежную сумму, взимаемую на границе при въезде в Российскую Федерацию, в качестве обеспечительной меры. Если иностранный гражданин не нарушит миграционного законодательства, не будет выдворен из страны, то при выезде из страны внесенная им денежная сумма ему возвращается*;

и) *обеспечение исполнения антикоррупционного законодательства в сфере миграции. Для обеспечения контроля за соблюдением законности в данной сфере нужно допустить участие представителей общественности, правозащитников, руководителей диаспоры*;

к) *упростить процедуру получения патента для трудовых мигрантов*;

л) продолжить расширение практики формата *работы через ММЦ*, исключая личный контакт сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с иностранным гражданином;

м) *индексация и повышение денежного содержания сотрудников ГУВМ*, предоставление социальных благ и льгот в связи с прохождением службы в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Назначение на вышестоящую должность и продвижение по службе должно осуществляться на конкурсной основе, исходя из того, что практика продвижения по службе только на основе личных, профессиональных и служебных качеств сотрудника органа внутренних дел сегодня практически не работает.

н) *устранить ограничения по прохождению медкомиссии для трудовых мигрантов* (для получения разрешения на временное проживание) только в определенном медицинском органе, центре. Установление специализированного медицинского органа для прохождения медкомиссии неизбежно вызовет коррупцию;

о) для *ликвидации коррупционных схем при регистрации иностранного гражданина*, особенно трудовых мигрантов, предлагаем создать жилищный фонд на основе тех собственников, которые желают сдать свое жилье в аренду. Если сборы будут невысокими и при этом будет обеспечена защита интересов собственников жилья, то желающих будет достаточно. За организацию жилищного фонда и его распределение муниципалитет будет взимать плату с собственников жилья и иностранного гражданина, исчезнет коррупционность схемы. Возможен также и второй вариант, где предоставлением жилища и регистрацией по месту пребывания занимается ММЦ, по аналогии с европейским опытом. Сложность данного варианта состоит в том, что не всех собственников жилья, пожелавших сдать официально свое жилище иностранному гражданину, регистрируют в ММЦ;

п) в сети Интернет создать *портал для трудовых мигрантов, желающих трудиться в Российской Федерации*, где в свободном доступе будут представлены вакансии, возможность заключения предварительного соглашения, будет содержаться алгоритм действий для постановки на миграционный учет и получение трудового патента. В этой же системе можно создать реестр работодателей, у которых имеются штрафы за нарушение миграционного законодательства. Подобные меры позволят трудовым мигрантам более ответственно подходить к выбору работодателя.

Следует отметить, что на настоящий момент такое количество контролирующих органов (ОВД, работодатель и налоговая инспекция) избыточно. С этой задачей должны справляться территориальные органы прокуратуры и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России. При этом эти подразделения должны контролировать не только трудовых мигрантов, но и его работодателей, и налоговую инспекцию.

В этой связи территориальные органы миграции, работодатель и налоговая инспекция должны работать с трудовым мигрантом, а не только контролировать его, чтобы впоследствии привлечь к ответственности как результат своей работы. Следует исключить подход, где во всем виноват мигрант. Если трудовые мигранты нужны для экономики нашей страны и регионов, значит, необходимо создать разумные условия для их работы и жизни. Следует предположить, что при наличии предлагаемых процедур, коррупция в сфере трудовой миграции будет сведена к минимуму. Государство должно определиться, какую стратегию необходимо избрать на ближайшую перспективу: строгое ограничение для приезда либо политика привлекательности для трудовых иммигрантов¹.

¹ См.: Свириденко Д.А. Приоритеты Российской миграционной политики в управлении внешней трудовой миграцией // Интерактивная наука. 2016. № 4. С. 128–131.

В процедурах следует закрепить, что в случае привлечения мигранта к ответственности за нарушение законодательства должна проводиться проверка, где подлежит установлению, в силу неисполнения кем именно своих должностных обязанностей, стало возможно нарушение трудового или миграционного законодательства мигрантом. Анализ правового положения иностранного гражданина приводит к выводу, что в большинстве случаев это становится возможным благодаря нарушениям самих должностных лиц, на которых в силу закона была возложена ответственность совершать определенные действия, принимать конкретные решения. Например, иностранный гражданин прибывает для работы в Россию, после чего не позднее семи рабочих дней должен стать на миграционный учет, но для этого необходимо зарегистрироваться по месту пребывания. Кто должен или может предоставить место пребывания на законном основании? С этого момента начинают работать известные коррупционные схемы. Иностранец для получения трудового патента должен собрать восемь видов документов, заполнить необходимые заявления и уложиться в тридцатидневный срок. Следует устранить процедуры, которые изначально содержат коррупционную составляющую. Сам иностранный гражданин перечисленные требования выполнить не сможет – за него и за его счет это делают посредники, работодатели, сотрудники ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Логика такой процедуры не усматривается, зато существует заинтересованность определенных должностных лиц. По принципу упрощения должна строиться работа ММЦ, где за доступную плату мигранту определяют место пребывания, выдают регистрацию, трудовой патент, памятку с правилами поведения и пребывания на территории Российской Федерации (в том числе куда обращаться, если нарушаются его права).

Таким образом, анализ организационно-правового регулирования миграционных процессов в России показал наличие в них коррупционных проявлений, что причиняет вред правоохраняемым интересам государства.

Необходима разработка принимать мер по совершенствованию механизма управления и законодательного регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. Состояние миграционной безопасности государства напрямую зависит от эффективности управления миграционными процессами, а последнее невозможно без снижения масштабов должностных преступлений в этой сфере. 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, при которой миграционные процессы в России станут для государственных служащих источником дохода, видом незаконного бизнеса.

§ 2 Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в странах Европейского Союза и СНГ в условиях глобализации и противодействия коррупции

Европа в настоящее время находится на перекрестке, разделенная необходимостью сохранять верность своим основным демократическим ценностям и свободам, поддерживать зону свободы и справедливости и необходимостью защищать своих граждан от терроризма и подъема националистических лидеров и партий, которые требуют больше власти для национальных государств¹.

По данным ООН, более 1 млн. беженцев и мигрантов достигли Европы после пересечения Средиземного моря в 2015 г.; примерно 363 000 – в 2016 г.; более 172 000 – в 2017 г. и более 105 000 – в 2018 г.² В 2019 г. на рынке

¹ См.: Postelnicescu C. Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism. Europe's journal of psychology, 2016, 12(2), 203–209.

² URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

труда ЕС было занято 8,8 млн. граждан стран, не входящих в ЕС, из 191,5 млн. человек в возрасте от 20 до 64 лет, что составляет 4,6% от общего числа¹.

Коррупция в странах ЕС имеется во всех органах государственной власти и управления, об этом заявляет комиссар Евросоюза по внутренним делам Сесилия Мальмстрем². При этом и ЕС, и Россия используют мировой опыт борьбы с коррупцией. В свою очередь Российская Федерация также использует европейский опыт (модели) борьбы с коррупцией: установление и внедрение антикоррупционных стандартов по запрету, ограничениям и предписаниям для государственных служащих, создание специализированных органов (подразделений) по борьбе с коррупцией. В Российской Федерации правовое регулирование противодействия коррупции не уступает, а в чем-то превосходит законодательство стран ЕС (например, в законодательстве России дано определение понятия «коррупция»), предлагается даже ввести новый метод отбора государственных служащих по признаку «коррупционная устойчивость»³.

Если сравнивать страны ЕС и Российскую Федерацию по уровню восприятия коррупции, то данное сравнение не в пользу России. Рейтинг России по уровню восприятия коррупции на 2020 г. составил 129 место из 180 возможных. Для стран ЕС этот показатель составляет три из первых пяти мест (Дания – 1, Финляндия – 3, Швеция – 5)⁴. Самой коррумпированной страной, согласно опросу граждан ЕС, проведенному агентством «Евробарометр» в 2015 г., считалась Греция, где о массовом взяточничестве

¹ См.: Статистика миграции в Европу. На 1 января 2019 г. URL : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (дата обращения: 21.05.2020).

² См.: Как Европа борется с коррупцией. URL: <https://ria.ru/20150220/1048807860.html> (дата обращения: 21.05.2020).

³ См.: Храмченков Н.Е., Богдан Н.Н. Проблемы формирования компетенции «коррупционная устойчивость» у государственных гражданских служащих // Развитие территорий. 2016. №3/4 (6). С.79–84.

⁴ URL : <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights> (дата обращения: 21.05.2020).

указали 99% опрошенных, затем шли Италия – 97%, Испания, Литва, Чехия – 95%¹. Здесь отмечается некая закономерность: чем более экономически развито государство ЕС, тем меньше уровень коррупции в целом, в том числе в сфере миграции. Для менее развитых экономик стран ЕС характерен более высокий уровень коррупции. Вместе с тем, по данным TI за 2020 г., по уровню восприятия коррупции (ИВК) с 2012 г. Греция поднялась на 14 пунктов и занимает 59 место.

Имея средний балл 66, Западная Европа и Европейский союз (ЕС) являются самыми высокоэффективными регионом по ИВК, но испытывают огромную нагрузку из-за вируса КОВИД-19. На начало 2021 г. Западная Европа и ЕС занимают одно из самых высоких мест по индексу потребительских цен, причем первое место занимает Дания (88 из 100 баллов), за ней следуют Финляндия (85), Швеция (85) и Швейцария (85). И наоборот, самыми низкими показателями в этом регионе являются Румыния (44), Венгрия (44) и Болгария (44)².

Анализ инструментов противодействия коррупции в странах ЕС показывает, что государства ЕС используют общеизвестные приемы предупреждения, выявления и борьбы с коррупцией. Политика борьбы с коррупцией в различных органах власти и управления не имеет принципиальных отличий, в том числе противодействие коррупции в сфере миграции.

В ЕС противодействие коррупции осуществляется на двух уровнях: в масштабе ЕС в целом и отдельно в государстве, входящем в ЕС. Для предупреждения коррупции в сфере миграции используются следующие инструменты: антикоррупционная политика и стратегия государства, отбор персонала, регламентация карьеры и условий службы, запрета определенных

¹ См.: Как Европа борется с коррупцией URL: <https://ria.ru/20150220/1048807860.html> (дата обращения: 21.05.2020).

² URL : <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu> (дата обращения: 21.05.2020).

видов деятельности для госслужащих, отчет о доходах, наличия недвижимости, финансовых обязательств, как сотрудника органа миграции, так и членов его семьи. Сотрудник обязан доложить своему руководителю о факте попытки его подкупа или предложения вознаграждения. Предусмотрена ротация сотрудников с периодичностью каждые пять лет. Таким образом, ключевая роль в противодействии коррупции отводится профилактике.

Для выявления коррупции в сфере миграции в странах ЕС используются следующие индикаторы: опрос мигрантов для установления факта дачи денег или вознаграждения должностному лицу, обращения мигрантов в полицию с заявлением, увеличение числа нелегальных мигрантов за определенный период.

Незаконный ввоз мигрантов как бизнес в научной литературе был впервые сформулирован в 1997 г. Дж. Солтом и Дж. Штейном¹. С тех пор зарубежными исследователями было рассмотрено 654 различных типа действующих лиц в этом преступном бизнесе². УНП ООН, например, выделило пять категорий таких лиц (координаторы/организаторы; рекрутеры; перевозчики/гиды; корректировщики/водители/посыльные и поставщики услуг/поставщики)³.

Применительно к сфере миграции необходимо отметить, что коррупция тесно связана с организованной преступностью⁴. Деятельность преступных группировок по организации доставки мигрантов в ЕС и торговли людьми была бы невозможна без участия коррумпированных чиновников, поэтому

¹ См.: Salt J., Stein J. Migration as a business: the case of trafficking. *International migration*, 1997, 35(4): 467-494.

² См.: A study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries. Final Report September 2015. European Commission, DG Migration & Home Affairs. p. 112.

³ См.: 5 UNODC (2010), Issue Paper A short introduction to migrant smuggling.

⁴ См.: Кабанов П.А. Организованная преступность, миграция, политика / под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002 // Государство и право. 2003. № 5. С. 125-126.

исследователи выделяют коррумпированных правительственных чиновников (иммиграционных чиновников)¹. Также отмечается «кластеризация» миграционных потоков, то есть концентрация мигрантов из определенной страны или региона². На этом контрабандном пути (например, на границе ЕС с Турцией, Сербией) образуются преступные центры – географические и операционные узлы, структурирующие множество предлагаемых вариантов маршрутов и соединяющих мигрантов различного происхождения с различными пунктами назначения. В подобных центрах степень профессионализма, вертикальной иерархической организации и трансграничных контактов в рамках любой контрабандной сети возрастает с увеличением размера потока мигрантов (чем больше мигрантов пользуется такими «Хабами», тем больше вероятность того, что контрабанда ведется профессиональной преступной сетью). При этом коррумпированный чиновник, занимающийся незаконным ввозом мигрантов, может не иметь общего представления об операции, но, безусловно, являться влиятельным и важным для этой преступной сети.

Борьба с коррупцией в странах ЕС осуществляется правоохранительными органами: полицией, прокуратуры и суда, по линии Европола. ЕС разрабатывает антикоррупционную политику, принимает нормативные правовые акты, стратегические программы борьбы с коррупцией, в том числе и в правоохранительной сфере, ведет мониторинг состояния и эффективности борьбы с коррупцией. Европарламент выделяет финансовые средства для борьбы с коррупцией.

¹ См.: A study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries. P. 112.

² См.: Study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries. Case Study 3: Pakistan – Turkey – Greece. European Commission, DG Migration & Home Affairs. 2015. 87 p.

Особенность европейской коррупции состоит в том, что ее практически нет на бытовом, низовом уровне¹. В странах ЕС коррупция существует на среднем и высшем уровнях органов государственной власти, а в Российской Федерации коррупция распространена на всех уровнях государственной власти.

Но европейский механизм противодействия коррупции продолжает совершенствоваться и приносить результаты. Правоохранительные органы ЕС прилагают совместные усилия для противодействия коррупции, а в России преобладают ведомственные интересы отдельного правоохранительного органа при достижении конкретного результата. Поэтому исполнение принятых антикоррупционных мер в ЕС и России различается, также как и индекс восприятия коррупции.

Европейский Союз осознает опасность коррупции, поэтому по уголовному законодательству стран ЕС коррупция рассматривается как особо тяжкое преступление на территории всех стран ЕС². Понятие и признаки коррупции как преступления едины для стран ЕС, в отличие от российского уголовного законодательства, в сфере борьбы с коррупцией уголовной ответственности подлежат и юридические лица³. Общеввропейская тенденция характеризуется ужесточением законодательства против коррупции.

Для законодательства стран ЕС априори неприемлема нелегальная миграция. Нормативную правовую базу регулирования миграции

¹ См.: Трунцевский Ю.В., Олливиен М. «Малая» коррупция во Франции: понятие и способы социального контроля // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 125–130.

² См.: Резолюция Совета Европы № (97) 24 «Двадцать принципов борьбы с коррупцией» от 06.11.1997 г.; Конвенция Совета Европы от 27.01.1999 г. № 173 «Об уголовной ответственности за коррупцию»; Решение Европейского Совета от 24 октября 2008 г. «О сети контактных пунктов против коррупции»; Резолюция Европейского парламента от 25 октября 2016 г. «О борьбе с коррупцией».

³ См., например: Уголовная и административная ответственность юридических лиц в России и во Франции: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, М. Беар-Туше и др.; под ред. А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. 200 с.

представляют источники международного права, права ЕС и законодательство отдельной страны ЕС применительно к ее возможностям по приему и устройству мигрантов.

По мнению исследователей, проблемы коррупции в ЕС провоцируют сами мигранты, которые прибывают из стран с высоким уровнем коррупции в страны Европы¹. К примеру, Швеция имеет сильную антикоррупционную систему, характеризуется открытостью и прозрачностью в деятельности госорганов, но получила критику Еврокомиссии за выявленные факты коррупции с мигрантами при оформлении и выдаче документов, удостоверяющих личность мигранта, для предоставления ему жилья.

Иностранные граждане из бедных стран наиболее уязвимы для коррупции, их часто заставляют незаконно платить за доступ к услугам и ресурсам, которые обычно бесплатны для граждан в европейских странах и являются частью их прав как гражданина. Злоупотребления в распределении продовольствия и жилья, сексуальное вымогательство и взяточничество – все это типичные проявления коррупции, с которыми сталкиваются беженцы, когда следуют в Европу. Рост уровня коррупции напрямую коррелирует с увеличением уровня миграции из страны выезда. Завышенные требования для миграции в стране прибытия также способствуют коррупционным проявлениям.

Коррупция в богатых странах отличается от коррупции бедных стран и часто подразумевает несанкционированное влияние, кумовство или лоббирование, например, прием на работу родственников и знакомых, выплата разовых пособий. Коррупционное поведение иммигрантов как социальная норма часто продолжает существовать даже после прибытия в страну назначения².

¹ См.: Mikhnovets I. Academic Study on the Potential Nexus Between Corruption and Migration: The Case of Forced and Irregular Migrants in Sweden. Laxenburg 2018. p.12.

² См.: World migration report 2020. Page 125-129. URL : https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf (дата обращения: 06.06.2020).

Анализ миграционных процессов в ЕС показал, что там, где возможности для легальной миграции ограничены, коррупция имеет решающее значение для облегчения нелегальной миграции, такой как получение поддельных документов, упрощение выезда из страны. Например, стоимость проезда иностранного гражданина из стран Ближнего Востока или Северной Африки до европейского государства составляет 3000 долл. США на человека. Половина этой суммы уплачивается пограничникам в стране выезда и приезда для того, чтобы они не препятствовали проезду и въезду мигрантов. В противном случае иностранный гражданин не доберется до Европы. Если легальные способы миграции недоступны, то для обеспечения миграции используется подкуп государственных служащих.

Считается, что страны-транзитеры, находящиеся на переднем крае массовой миграции (Болгария, Венгрия, Греция, Италия, Македония, Марокко, Сербия, Словения, Турция и Хорватия) должны обеспечить соблюдение надлежащих антикоррупционных стандартов в соответствии с передовой международной практикой для пограничников и сотрудников полиции¹. Между тем Еврокомиссия начала антикоррупционное расследование по факту того, что Греция неправильно распорядилась финансовой помощью в сумме 1,6 млрд фунтов стерлингов, которые она получила в качестве экстренной помощи, чтобы помочь ей справиться с миграционным кризисом².

Эти и другие примеры позволяют сделать вывод, что коррупционные проявления типичны в сфере миграции как в ЕС, так и в России. Но есть сходства и отличия. Сходство состоит в том, что должностные лица вопреки запрету принимают вознаграждения от мигрантов за совершение действий в их интересах и оно нередко вымогается от них. Несмотря на то, что в Европе

¹ См.: King R., Lulle A. Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review. European Union, 2016. 160 p.

² См.: Carassava A. EU investigates corruption claims linked to refugee funds for Greece. The Times. September 26. 2018.

действуют демократические институты и государственное управление отличается прозрачностью процедур, тем не менее коррупционные проявления там также имеют место. Наиболее подвержены коррупционным проявлениям пограничные службы ЕС, которые за вознаграждение осуществляют инсценировку «прорыва» границы нелегальными мигрантами или «вынуждены проводить спасение тонущих мигрантов у береговой линии»¹.

Еврокомиссия внедряет в практику с 2010 г. программу информатизации деятельности органов государственной власти - «электронный документооборот», который обеспечивает доступ населения и иностранных граждан к сети Интернет для получения государственных услуг в сфере миграции. Современные информационные технологии позволили ЕС перейти на электронный документооборот, что значительно сокращает бюрократическую волокиту и расходы населения². Предоставление государственных услуг через электронное окно исключает возможность личного общения мигранта с должностным лицом, что исключает коррупционные риски.

Органами миграции ЕС проводится анализ рисков сфер деятельности и должностей, которые более всего подвержены коррупции. Сотрудники органа по контролю за миграцией (далее по зарубежным странам – миграционного органа) информируются о фактах коррупции в их рядах, ведется профилактическая работа по противодействию коррупции, разъясняются последствия совершения коррупционных действий³. Руководитель миграционного органа обязан сообщать в прокуратуру обо

¹ Marie C.-V. Preventing illegal immigration: juggling economic imperatives, political risks and individual rights. Council of Europe Publishing, 2004. 89 p.

² См.: Document management in the European commission. Collected decisions and implementing rules. European Union, 2010. 112 p.

³ См.: Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 2–2. С. 160–171.

всех фактах совершения коррупционных действий сотрудниками миграционного органа.

В миграционных органах государств ЕС имеются некоторые отличия в ментальности госслужащих, в том числе миграционного органа, где каждый служащий всегда внутренне готов и мотивирован (получит денежное вознаграждение) сообщить руководству о факте подкупа сослуживца, его противоправных действиях. Безупречность поведения миграционного служащего является обязательным правилом. Также мигранты готовы сообщить о фактах вымогательства в полицию. Более того, любой гражданин ЕС на основе анонимности вправе сообщить о факте подкупа, получения взятки в правоохранительный орган и получить на свое сообщение письменный ответ, если укажет номер своего анонимного сообщения.

В Российской Федерации госслужащие не всегда готовы сообщать о фактах подкупа коллеги, а мигранты в подавляющем большинстве случаев сами готовы дать взятку для разрешения вопросов, связанных с постановкой на учет, получения разрешения на работу, вида на жительство. На такой вариант поведения указали 87% опрошенных.

В ЕС разработан антикоррупционный стандарт поведения для должностных лиц государственных органов, который действует и для сотрудников миграционных органов (честность должностного лица, обязанность сообщать о попытках подкупа, конфликте интересов, возможность проверки действий и решений должностного лица, гарантия освобождения от санкций в случае добровольного сообщения о вовлечении в коррупционную деятельность). Следует заметить, что подобные правила поведения предусмотрены и для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Для руководителей миграционных органов отдельно указывается, как выявлять вероятные коррупционные действия сотрудников, которые могут быть склонны к совершению коррупционных действий, описаны индикаторы коррупционных проявлений в правоохранительном органе (частое

неформальное обращение граждан, в том числе иностранных граждан, одних и тех же граждан к конкретному должностному лицу, обращение осуществляется в обход служебной деятельности, либо в неслужебное время; уровень жизни, расходы служащего). При этом констатируется, что руководитель должен быть примером антикоррупционного поведения, чтобы антикоррупционные принципы поведения стали нормой для сотрудников миграционного органа. Для этого в Германии, например, издана специальная директива для всех федеральных служащих¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что государства ЕС ведут борьбу с коррупцией с использованием общеизвестных средств и методов. Абсолютно искоренить коррупцию не удалось ни одному европейскому государству. Отличие состоит в том, что масштабы коррупции в ЕС уступают масштабам в России (если исходить из индекса восприятия коррупции). Достижение отдельных европейских стран состоит в минимизации уровня коррупции. По данным различных источников становится возможно установить, что низкому уровню коррупции в органах государственной власти и управления в странах ЕС способствуют:

наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ;

прозрачность и гласность процесса принятия решений должностными лицами, открытость и доступность большинства нормативных и подзаконных актов;

политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия от исполнительной власти, действительная гарантия защиты лиц, оказавших содействие компетентным органам в борьбе с коррупцией;

¹ См.: Предотвращение коррупции в Министерстве иностранных дел. URL : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/buergerservice-faq-kontakt> (дата обращения: 05.01.2021).

эффективная организация административной системы, характеризующейся компактностью, малой степенью бюрократизации, отсутствием кастовости, кумовства;

Подводя итоги исследования опыта антикоррупционного управления миграционными процессами в странах Европейского Союза, можно сформулировать следующие выводы:

мигранты сталкиваются с коррупцией в различных случаях, как в стране происхождения, так и во время транзита;

коррупция может привести к миграционным устремлениям и способствовать нелегальной миграции;

коррупция существует во всех государствах и миграционных сферах ЕС;

отличие коррупции в ЕС от России состоит в том, что там отсутствует низовой уровень и нет бытового вида коррупции;

государства ЕС в вопросе борьбы с коррупцией используют общеевропейские инструменты борьбы с коррупцией;

государства ЕС используют организационно-правовые инструменты для борьбы с коррупцией;

отличие результатов борьбы с коррупцией в ЕС и в Российской Федерации объясняется слабой исполнительной дисциплиной, превалированием ведомственных интересов над общегосударственными интересами, слабым внедрением цифровых технологий в деятельность миграционных органов;

в странах ЕС борьба с коррупцией ведется системно, последовательно, в Российской Федерации ведение борьбы с коррупцией и ее результаты во многом зависят от политической воли руководства;

ЕС удалось организовать исполнение правовых актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создать условия, затрудняющие возможность коррупционного поведения и обеспечивающие снижение уровня коррупции;

готовых предложений по искоренению коррупции у ЕС пока не существует, он находится в состоянии поиска решения этого вопроса.

Анализ европейского опыта борьбы с коррупцией позволяет сформулировать тезис, что эффективная борьба с коррупцией в правоохранительных органах достигается не только за счет количества правовых запретов и контролирующих инстанций, но больше всего за счет реализации исполнительской дисциплины и улучшения социального обеспечения госслужащих, в том числе ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Более чем тридцатилетний период существования независимых государств на территории бывшего СССР характеризуется сохранением значительного по объему, но различного по интенсивности миграционного обмена. Количество, тенденции, качественный состав и направления миграционных потоков на территорию России оказывают существенное влияние не только на государства, из которых прибывают мигранты, но и на социально-экономическое положение России и принимающих ее регионов, на баланс трудовых ресурсов, численность экономически активного населения¹.

Как ранее было отмечено, в настоящее время и в среднесрочной перспективе в российской экономике сохранится потребность в притоке рабочей силы из стран СНГ из-за дефицита собственных трудовых ресурсов. Основной причиной прибытия трудовых мигрантов из стран СНГ является общее прошлое этих стран с Россией и наличие безвизового режима въезда-выезда в Российскую Федерацию. Граждане стран СНГ остаются основным миграционным ресурсом для Российской Федерации. По оценкам экспертов, 85% трудовых мигрантов из Кыргызстана, почти все трудовые мигранты из Таджикистана, 90% процентов трудовых мигрантов из Армении, большая

¹ См.: Евченко Н.Н. Международная иммиграция в Россию из стран СНГ: динамика и региональная дифференциация // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2018. № 2 (198). С. 127–135.

часть мигрантов из Узбекистана, Азербайджана, Беларуси и около 50% из Украины и Молдовы работали в России к началу 2000-х гг. Во въездных миграционных потоках России устойчиво доминируют государства СНГ: 76,7-87,0 % в 1991-1994 г.г.; 87,0-93,0 % - в 1995-2016 г.г.

Миграция в Россию из стран СНГ демонстрирует высокую волатильность: рост притока завершается пиком 1994 г. – 1033,4 тыс. чел.; затем наблюдается постепенное снижение до минимума в 105,5 тыс. (2004 г.), сменяющееся общим растущим трендом 2004-2018 гг., когда миграционный приток достиг 565685 тыс. чел¹.

В 2004-2018 гг. общая миграция в Россию увеличилась (в размах): из Азербайджана – в 9,3; Армении – в 14,4; Молдовы – в 6,7; Таджикистана – в 15,8; Туркмении – в 1,9; Узбекистана – в 4,1; Украины – в 10,1; Беларуси – в 2,6; Казахстана – в 1,7; Киргизии – в 3,0. Таким образом, миграционные потоки в Россию сохраняются как наиболее динамичный процесс, прежде всего, из государств Средней Азии и Закавказья².

Управление миграционными процессами в странах СНГ является формой реализации миграционной политики каждого независимого государства. Государства, входящие в содружество СНГ, устанавливают свои правила пребывания, въезда, выезда из страны, стремятся управлять миграционными потоками.

Однако, по различным оценкам, для повышения эффективности управления миграцией в странах СНГ национальных механизмов управления недостаточно, требуется межгосударственное взаимодействие между странами-экспортерами и импортерами рабочей силы.

¹ См.: Демографический ежегодник России 2019: стат. сб. URL : <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13207> (дата обращения: 16.06.2020).

² См.: Демографический ежегодник России 2019: стат. сб. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13207>. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения Российской Федерации 2015 – ноябрь 2018 года. URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/19-12-2018-monitoring.pdf>. (дата обращения: 16.06.2020).

Применительно к каждому государству СНГ существует своя модель управления миграционными процессами, а в идеале нужна единая концепция управления, так как страны-доноры и страны приема рабочей силы находятся в условиях взаимозависимости друг от друга. Исходя из данного факта мы понимаем, что управление отмеченными объектами самостоятельно, независимо от интересов страны исхода и страны приема невозможно. К примеру, евразийская система управления миграционными процессами имеет большой запас потенциала в принятии решений для организации и воздействия на миграционные процессы нежели управление миграционными процессами в рамках отдельных государств СНГ.

Управление миграцией в странах СНГ ведется на двусторонней и многосторонней основе, обеспечивая безопасность процессов, которые должны отвечать требованиям законности и организованности, с использованием государственных механизмов управления (государственные органы в сфере миграции).

Во всех государствах СНГ для управления миграционными процессами созданы миграционные органы, службы, которые имеют схожую с ГУВМ структуру, цели и задачи. При формировании миграционных органов страны СНГ брали за основу российскую модель формирования государственных органов в сфере миграции.

На рассматриваемом интеграционном уровне для управления миграцией в 2007 г. был создан Совет руководителей миграционных органов стран СНГ по координации и сотрудничеству.

В 2013 г. был образован межгосударственный совет СНГ по противодействию коррупции, в том числе и в сфере миграции, но деятельность отмеченных органов управления СНГ за это время не дала практических результатов. Основная причина неэффективности межгосударственного совета СНГ по противодействию коррупции заключалась в том, что отмеченный институт существует формально, на бумаге. 11 октября 2017 г. была принята Концепция сотрудничества

государств – участников СНГ в противодействии коррупции¹. Вместе с тем, текст концепции не содержит специальных мер по противодействию коррупции в сфере миграции, каких-либо решительных инициатив и мер в антикоррупционном регулировании миграционных процессов на постсоветском пространстве также предпринято не было.

Вместе с тем в каждом государстве СНГ, выступающем донором трудовых ресурсов для России, были приняты национальные стратегии по миграционной политике. Страны СНГ ведут профподготовку своих граждан для работы в России, принимают меры для защиты их прав и интересов в стране пребывания. Странам СНГ присущи две миграционные модели управления: отдающая, характерная для стран Средней Азии, Закавказья и принимающая, характерная для России, отчасти для Казахстана.

Необходимость управления миграционными процессами в странах СНГ создала фактическую основу сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ по борьбе с незаконной миграцией, торговлей людьми, незаконным оборотом наркотических средств. Исследователи, исходя из общегосударственных интересов, высказываются за сохранение безвизового режима для существования миграционных потоков из стран СНГ и политической стабильности в регионе².

Миграционная стратегия России до 2025 г. должна быть согласована с внешнеполитической стратегией, отраженной в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской

¹ Разработана в соответствии с п. 1.1.1.1 Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2014–2018 годы, утвержденной Решением Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 года и одобрена Решением Совета глав государств СНГ о Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии коррупции от 11 октября 2017 г

² См.: Ivakhnyuk I.V. Proposals for Russias migration strategy through 2035. М.: Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам», 2017. р. 12.

Федерации 30 ноября 2016 г.¹, в которой прямо говорится, что развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ и дальнейшее укрепление интеграционных структур, действующих на пространстве СНГ, являются приоритетными направлениями внешней политики России. В таких условиях безвизовый режим между странами региона является важным фактором укрепления регионального сотрудничества. Для России безвизовый режим со странами СНГ – это фактор укрепления своей роли в постсоветском пространстве.

В перспективе видится главный способ управления миграционными процессами: единое управление всеми миграционными потоками на всем пространстве СНГ с центром в России. Только в этом случае управление будет эффективным, согласованным и взаимовыгодным. Можно привести пример по аналогии, когда Еврокомиссия осуществляет управление всеми миграционными потоками для всего Евросоюза. Для рассматриваемых стран решение видится в модели управления миграционными потоками в масштабе ЕАЭС. Качество этой модели управления будет напрямую зависеть от состояния российской миграционной политики как государства, которое принимает абсолютное большинство, в частности, трудовых мигрантов и беженцев. Страны СНГ, являющиеся как основными миграционными донорами России, так и ее геополитическими партнерами в развитии региональной интеграции, должны оставаться приоритетными партнерами России в миграционном сотрудничестве.

Вместе с тем государственная политика стран СНГ имеет разные векторы развития². Одни государства ориентированы на интеграцию с Россией, другие государства ориентированы на западную модель развития,

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2016. № 49, ст. 6886.

² См.: Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт государства и права РАН. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. С. 109.

стремятся войти в ЕС, блок НАТО. Разумеется, выбор вектора развития сказывается и на миграционной политике государств СНГ. Кроме того, пять государств, входящих в СНГ, одновременно являются членами ЕАЭС (Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Армения) и гражданам этих государств не требуется получения разрешения на работу в Российской Федерации.

Миграционное законодательство Российской Федерации должно предусматривать либеральные условия въезда, пребывания и работы для определенных категорий мигрантов, которые представляют особый интерес для страны. Однако эти условия должны строго соблюдаться мигрантами, сотрудниками миграционного органа и работодателями.

В России и странах СНГ коррупция является препятствием для соблюдения миграционного законодательства. Миграция превратилась в одну из самых коррумпированных сфер в СНГ и России¹: практически все инструменты миграции, которые изначально были призваны помочь поставить миграционные потоки под контроль (регистрация, сертификаты и патенты), теперь можно купить или подделать. Эффективным методом противодействия криминализации сферы миграции представляется усиление контроля за исполнением миграционного законодательства государственными органами стран СНГ.

Вместе с тем, действующая система привлечения иностранных работников из стран СНГ не совсем эффективна: работники приобретают патент и производят соответствующие ежемесячные выплаты. Но они могут работать и без трудового договора. Даже в том случае, когда есть трудовой контракт, работодатели не информируют миграционные и налоговые органы о том, что иностранный работник был принят на работу, а трудовые отношения остаются «полулегальными» – соответственно, не производятся

¹ С нами согласилось 88% опрошенных.

социальные выплаты, не гарантируются трудовые и социальные права мигрантов, не уплачивается вся сумма подоходного налога.

То же самое относится к трудовой миграции в рамках ЕАЭС: основываясь на статистике, эксперты утверждают, что не более четверти работодателей, нанимающих работников из Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана, представляют необходимые документы в отношении приема на работу иностранных работников в соответствующие службы, хотя это и предписано Федеральным законом № 115-ФЗ (п. 8 ст. 13) (в течение трех дней с момента подписания трудового договора работодатель должен уведомить об этом миграционные и налоговые органы).

В настоящее время в регулировании миграционных потоков в странах СНГ принимают участие различные посреднические организации, которые создают коррупционные схемы для получения прибыли государственными служащими миграционных органов, органов МВД и пограничной службы (например, процедура получения загранпаспортов, выдача свидетельств, справок и т.д.).

Усиление контроля за соблюдением миграционного законодательства и борьбы с коррупцией должно ориентировать на создание эффективных механизмов контроля за исполнением законов по вопросам миграции, мониторинг взаимосвязи их исполнения со стратегическими целями миграционной политики, раскрытие коррупционных схем и практики управления миграцией. Для преодоления коррупционных проявлений в миграционной сфере в странах СНГ необходимо развитие государственно-частного партнерства в сфере управления миграцией¹. В частности вопросы интеграции трудовых мигрантов могут быть делегированы местным

¹ См.: Казарян К.В. Правовое регулирование института государственно-частного партнерства в сфере трудовой миграции: зарубежный опыт. // Миграционное право. 2017. № 1. С. 20–23; Козырева Л.Д. Частно-государственное партнерство в сфере миграционной политики // Управленческое консультирование. 2010. № 1(37). С. 136–144.

администрациям и институтам гражданского общества¹. С этим предложением согласилось 97% респондентов.

Миграционные процессы в странах СНГ имеют общие и частные признаки. К общим признакам можно отнести:

абсолютное большинство трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из стран СНГ, объясняется рядом причин и прежде всего – единой общностью с Российской Федерацией и более высоким уровнем жизни в России, чем в странах СНГ;

в современный период (2013-2020 гг.) миграция из стран СНГ в Российской Федерации носит преимущественно 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 миграционных органах.

Анализ мер организационно-правового и антикоррупционного воздействия на миграционные процессы в странах СНГ показал, что между странами СНГ и Россией сформировался устойчивый миграционный канал, который характеризуется масштабностью потоков и его векторной направленностью на Российскую Федерацию. По сути, это единая миграционная система на всем пространстве СНГ. Между тем наличие незаконной миграции из стран СНГ порождает неправомерные отношения между гражданами СНГ и миграционными органами, в том числе способствует росту числа коррупционных проявлений. Отсутствие четкой государственной политики в сфере миграции приводит к появлению коррупции среди сотрудников таможни и правоохранительных органов. Возможность

¹ Дорошенко О.М., Федорова И.В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета // Миграционное право. 2017. № 4. С. 32–34.

легализации мигрантов может потенциально снизить коррупцию в правоохранительных структурах, ограничить давление на рынок труда¹.

Отсутствие контроля за исполнением миграционного законодательства и широко распространенная коррупция в сочетании с безответственностью работодателей, арендодателей и самих мигрантов считаются двумя основными причинами широко распространенной нелегальной миграции в странах СНГ. Причины возникновения высокого уровня коррупции и неэффективного управления в сфере миграции в странах СНГ можно классифицировать следующим образом – это причины:

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

юридические: несистемное и негармонизированное законодательство в сфере миграции между Россией и 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 в странах прибытия, что приводит к нарушению миграционного законодательства и, как следствие, к коррупционным проявлениям;

информационные: отсутствует обмен информацией между государствами о количестве мигрантов и объемах их денежных переводов;

культурно-демографические: уменьшение числа носителей русского языка как средства общения между государствами СНГ.

Анализ опыта управления миграционными процессами в странах СНГ и влияния этих процессов на Российскую Федерацию в сфере противодействия коррупции позволяет сделать ряд выводов:

¹ Уткин В.А. Миграция и коррупция как системная проблема во взаимоотношениях России со странами СНГ // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 60–63.

во всех странах СНГ имеются коррупционные проявления в правоохранительных органах. Наименьшие показатели коррупции наблюдаются в Республике Армения и Республике Беларусь, наибольшие – в Республике Узбекистан и Республике Таджикистан, где имеет место системная коррупция во всех сферах и на всех уровнях;

допустимость злоупотреблений со стороны должностных лиц миграционных органов, МВД, пограничной службы стран СНГ существует в каждой стране, так как для выезда из страны исхода необходимо получение загранпаспорта (оформить его без волокиты можно только за вознаграждение сотруднику паспортной службы). Чтобы получить дипломы и свидетельства о профессиональных достижениях, необходимо заплатить за процедуру обучения и сдачу экзамена сверх стоимости оплаты – иначе затруднительно получить место в группе обучаемых; для сдачи экзамена по языковой подготовке необходимо заплатить сверх стоимости обучения – иначе возникают трудности при сдаче экзамена. При этом все свидетельства и дипломы должны быть получены только в строго «рекомендованных» фирмах, которые аффилированы с миграционными органами или ОВД. Иностранного гражданина ждут различные посредники, которые предлагают оргнабор для выезда в Российскую Федерацию, однако не занимаются им, но в лучшем случае могут приобрести проездные билеты в Российскую Федерацию за 2–3-кратную цену, объясняя разницу в цене проведением мероприятий по трудоустройству в Российской Федерации и не решая при этом вопросов трудоустройства. При выезде из страны без оргнабора мигрантам приходится давать взятку пограничникам и таможенникам. Еще более затратной для иностранного гражданина является процедура снятия запрета для въезда в Российскую Федерацию. Таким образом, без коррупционных проявлений въезд в Российскую Федерацию практически невозможен;

общими тенденциями управления миграционными процессами в СНГ являются использование нормативной правовой базы и создание

государственных органов миграции для управления миграционными процессами, образование специальных антикоррупционных органов. Основные законодательные акты, регулирующие миграционные процессы, становятся эффективными и делают миграцию более прозрачной и системной;

современное управление миграцией в странах СНГ и между ними показывает, что каждая из них устанавливает свою миграционную политику, в какой-то степени зависимую от принимающей страны;

Российская Федерация стала крупной страной – получателем трудовых мигрантов из Центральной Азии. Являясь принимающим регионом, Россия стремится поддержать численность населения, которое с каждым годом сокращается;

неэффективное использование потенциала интеграционных структур ЕАЭС и СНГ в вопросах скоординированного регулирования миграционных процессов на постсоветском пространстве приводит к тому, что проблемы, связанные с нелегальной миграцией и правовым положением граждан стран СНГ в Содружестве, остаются нерешенными. Отсутствуют эффективные механизмы совместного противодействия нелегальной занятости, торговле людьми, предоставления социальных гарантий трудящимся-мигрантам и членам их семей на уровне СНГ, организованного набора трудовых мигрантов;

отдельные страны СНГ при построении системы управления миграционными процессами основываются на таких требованиях, как централизация полномочий, например Азербайджан, Беларусь, Таджикистан; руководители правительств обозначенных государств полагают, что это позволит сократить злоупотребления в сфере миграции.

По итогам исследования проблем формирования организационно-правовых основ реализации миграционной политики Российской Федерации, Европейского Союза и СНГ в современных условиях противодействия коррупции возможно представить следующие выводы:

Российская Федерация заинтересована в привлечении и интеграции мигрантов в российское общество;

в Российской Федерации для трудовых мигрантов затруднены доступ к рынку труда, предоставление социальной помощи и устройство детей мигрантов в среднюю школу. Право на качественное и профессиональное медицинское обслуживание зависит от правового статуса мигранта, наличия у него вида на жительство, трудового договора и сертификата обязательного медицинского страхования (ОМС). Разрешение вопросов трудоустройства, проживания, смена статуса для иностранных граждан зачастую возможны в результате деятельности посредников или участия в коррупционных схемах;

применение силовой политики для регулирования миграционных процессов приводит к уменьшению количества трудовых мигрантов, желающих прибыть в Российскую Федерацию, коррупционная же составляющая в сфере миграции сохраняется;

коррупционные схемы действуют в сфере миграции на низовом и среднем уровнях;

в России отсутствует кодифицированное законодательство по вопросам миграции в целом, что создает коррупционные риски предоставления государственных услуг в сфере миграции;

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

система управления миграционными процессами должна быть основана на признании и защите прав мигрантов. Неэффективное управление и отсутствие надлежащего контроля над миграционными процессами порождают коррупцию, а в итоге – представляют угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Коррупция не должна стать частью государственного механизма по управлению миграционными процессами. Недопустима ситуация, при которой миграционные процессы в Российской

Федерации стали для государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов источником дохода, видом бизнеса;

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

коррупционные схемы в сфере миграции имеют место в ЕС, который использует известные инструменты для противодействия коррупции. Отличие коррупции в ЕС от России заключается в том, что в ЕС коррупция в основном имеет место на среднем и верхнем уровнях государственных органов, на низовом же уровне коррупции нет. ЕС методично борется с ней, достигая положительных результатов, исполнительская дисциплина в ЕС выше, чем в Российской Федерации;

насуточные проблемы в сфере миграции требуют внесения изменений или дополнений в действующее законодательство о правовом статусе иностранных граждан. Невозможно ограничиться разработкой правового статуса только лишь мигранта: это будет малоэффективно. Требуется закрепление полномочий и юридических обязанностей для всех участников миграционных правоотношений, а не только для иммигранта и членов его семьи.

Глава 2. Роль правоохранительных органов в противодействии коррупции в сфере миграции

§ 1. Правоохранительная деятельность в сфере миграции в России: история и современность

Исторический обзор необходим и полезен для изучения вопросов противодействия коррупции в сфере миграции в Российском государстве. В 2019 г. исполнилось 300 лет со дня образования подразделения полиции по контролю и регистрации иностранных граждан, прибывающих в Российское государство. Отчет юбилейной даты ведется от 11 сентября 1719 г., когда Петр I подписал указ для исполнения Сенату «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург для записи в канцелярию полицмейстерских дел»¹. С той исторической даты ведет свою деятельность служба по вопросам миграции в структуре МВД России. Можно сказать, что уже в XVII-XVIII вв. внешним миграционным процессам придавалось государственное значение². Страна делает попытку начать управление территориального перемещения людей. Миграционные процессы того периода были нацелены на заселение иностранными поданными неосвоенных и малозаселенных земель Российской империи, удивительно, но проблема за 300 лет не утратила своей актуальности и в наше время.

Если провести разграничение по временным периодам, то весь период деятельности государственных органов по вопросам миграции условно можно подразделить на три этапа:

первый этап – XVII–XX вв., так называемый досоветский период развития;

¹ См.: Приказ МВД России от 11 ноября 2017 г. № 710 «Об объявлении Дня подразделений по вопросам миграции системы МВД России». URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056363/> (дата обращения: 17.03.2019).

² См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. С. 7.

второй этап, именуемый советским периодом, охватывает 1917-1991 гг.;

третий этап с 1992 г. по настоящее время (постсоветский период).

С исследовательской точки зрения, такая трехступенчатая система периодизации весьма удобна и проста для восприятия, хотя некоторые исследователи предлагают выделять пять этапов периодизации (1-й этап - со второй половины и до конца XVII в.; 2-й этап - с начала и до конца XVIII в.; 3-й этап - XVIII-XIX вв.; 4-й этап - 1917-1991 гг.; 5-й этап - с 1992 г. по настоящее время.)¹. Соответственно, каждый период деятельности государственных органов по вопросам миграции характеризовался присущими ему особенностями в организации и управлении по перемещению иностранных поданных. На каждой стадии развития государственных органов по вопросам миграции создавались новые структурные подразделения либо реформировались уже имеющиеся. Государственное управление, осуществляемое государственными органами по вопросам миграции, характеризуется неоднозначными признаками: несистемность, непредсказуемость, неэффективность принимаемых решений, перманентное реформирование.

Следует признать, что исторический анализ практики решения важных государственных задач делает возможным более зримо определить пути развития государства, более широко взглянуть на существующие проблемы, оценить их на фоне глубоких преобразований, увидеть как их истоки, так и перспективы решений².

Исторический экскурс регулирования миграционных процессов на протяжении длительного периода общественной эпохи позволяет выделить

¹ См.: Запругин Д.Г. Дискуссионные вопросы истории развития миграционного законодательства в России // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 4. С. 45–48.

² См.: Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность // Вестник экономической безопасности. 2009. № 2. С. 36–38.

различные модели контроля и управления, которые использовались в конкретный период развития государства и общества¹.

Так за трехвековой период истории отмеченное подразделение прошло длительный путь эволюции от петровской эпохи до настоящего времени. Согласно указу Петра I от 11 сентября 1719 г., в гражданский оборот впервые вводится понятие «паспорт» как официальный документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина на территории Российской империи.

Злоупотребления чиновников государственных органов по вопросам миграции XVIII–XX вв. были характерны для чиновников всего государственного аппарата того времени. Воровство, казнокрадство, взяточничество, злоупотребления должностным положением – типичные должностные преступления государственных служащих того периода. Развитая система подношений в госаппарате исключала возможность профилактики отмеченных явлений.

Для борьбы с отмеченным явлением в декабре 1714 г. Петром I был издан указ «О воспрещении взяток и посулов», который предусматривал смертную казнь за коррупционные проявления среди чиновников, но изменить ситуацию с помощью данного нормативного акта не удалось ввиду массовости отмеченного явления. Можно сказать, что с тех времен государственная должность рассматривается как возможность личного обогащения.

В середине XVIII в. императрица Екатерина II издает Указ «О свободном поселении иностранцев в России» (1762 г.), а через год подписывает очередной циркуляр «О дозволении иностранцам, въезжающим в Россию, селиться, где пожелают»². Для реализации последнего документа была образована Канцелярия опекунов иностранцев, которая выполняла

¹ См.: Суюнчалиева О.Т. Система государственных органов по контролю за миграционными процессами в Российской империи XIX-начала XX веков // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 98–102.

² См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 8.

компетенцию государственного органа по управлению в сфере миграции. Главная задача Канцелярии состояла в реализации функции по приему и расселению иностранных поданных, выплате денежных компенсаций, оказании материальной помощи переселенцам. Прибывающие в Российскую империю иностранцы подлежали регистрации в Канцелярии, где фиксировались сведения об их будущем месте жительства и роде занятий. На землях, где происходило компактное заселение иностранцами, создавались Конторы опекунов иностранцев, которые являлись низовым органом по работе с иностранными гражданами. За 300 лет принцип работы государственных органов по вопросам миграции остался неизменен. Государственная политика привлечения иностранцев для подъема экономики и заселения малообжитых, окраинных земель также не претерпела каких-либо изменений за отмеченный период¹.

Отмеченные документы позволяют сделать вывод, что с начала XVIII в. государством осуществлялось правовое регулирование миграционных процессов, вырабатывалась миграционная политика и законодательство в интересах России. Образован институциональный орган государственной власти по управлению и контролю за иностранными подданными. Применительно к теме нашего исследования необходимо заметить, что основными инструментами регулирования и стимулирования миграционных процессов того периода являлись денежные выплаты за счет казны въезжающим иностранцам и предоставление им различных льгот, т.е. правовое регулирование и экономическая заинтересованность. Также следует сказать, что уже в то время являлись обыденностью невыплаты или занижение суммы денежных средств, предназначенных въезжающим иностранцам, для выплаты сотрудниками полиции, канцелярии и паспортных столов, завышение сумм денежной компенсации, подлежащей выплате

¹ См.: Ионцева Е.А. Иммиграционные процессы в России в XVII-начале XX вв.. Автореф. дис. ... канд. экон. Наук. М., 2008. С. 19–20.

иностранцам (на руки выдавалась гораздо меньшая сумма), что вполне соответствует сегодняшнему пониманию термина «коррупционные проявления».

В начале XIX в. правоприменительные функции в сфере миграции осуществляла полиция Министерства внутренних дел Российской империи. Непосредственно отмеченная функция возлагалась на паспортно-визовый стол, сотрудники которого выполняли регистрацию и учет прибывших иностранных граждан, а при необходимости вели наблюдение за иностранцами, пребывающими на территории России. В отмеченный период уже выполнялась работа по соблюдению паспортного контроля иностранными подданными, была налажена система миграционного учета и делопроизводства. В XIX в. в миграционной политике России использовались уже современные инструменты, такие как привлечение специалистов-иностранцев, наличие имущественного ценза, квотирование количества иммигрантов, установление визового режима.

В плане установления визового режима Российская империя пошла по западному пути. Как и в большинстве европейских стран иностранец не имел возможности прибыть в Россию без паспорта, кроме того, при предъявлении паспорта он должен был предъявить подтверждение паспорта консулом, в противном случае въезд в Россию для него был запрещен. Однако, в отличие от европейских стран, иностранец, находящийся в России, подлежал постоянному надзору со стороны административных органов¹. К нарушителям миграционных правил применялись штрафы либо они подлежали выдворению.

В Санкт-Петербурге (1809 г.) и в Москве (1816 г.) создаются адресные конторы, которые являются отделением полиции. Адресные конторы занимались регистрацией лиц, в том числе иностранцев, прибывающих для

¹ См.: Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX–XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 281–287.

проживания в указанные города¹. Выдачу паспортов для иностранных жителей дополнительно контролировала особая канцелярия при Министре полиции². Следует отметить, что после создания адресных столов и передачи контроля за соблюдением паспортного режима в Министерство внутренних дел, паспортная система стала важным инструментом в структуре карательной и правоохранительной деятельности полицейских учреждений, направленных на регулирование передвижения и проживания подданных Империи и иностранных граждан. Все это позволило более эффективно контролировать полицией миграционные процессы в Российской Империи и создать паспортную систему, которая оставалась практически неизменной до 1917 г.³

В целом созданная миграционная служба России в досоветский период развивалась по западному образцу (с петровских времен государственные органы, полиция и армия строились на основе Европейского опыта). Основной задачей миграционной политики отмеченного периода являлось управление и контроль за перемещением иностранных поданных на территории Российской империи, освоение окраинных территорий, привлечение специалистов и инвестиций для развития ремесел, промышленности. Общее количество переселенных иностранцев за отмеченный период составило более 1700 тыс. человек⁴, без учета численности китайских поселенцев на Дальнем Востоке, где их диаспора достигала 400 тыс. человек⁵. Свыше половины численности иммигрантов

¹ См.: Суслин Э.В. Указ. раб. С. 89–92.

² См.: Прудникова Т.А. Генезис разработки института ограничения свободы передвижения, выбор места пребывания и жительства в России // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 1. С. 143.

³ См.: Суслин Э.В. Указ. раб. С. 281–287.

⁴ См.: Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII–начале XX в. М.: Наука, 1998. С. 32; Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. С.115.

⁵ См.: Тимофеев О.А. Российско-китайские отношения в Приамурье (сер. XIX–начало XX вв.). Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т истории, археологии и

(58,4%) составляли выходцы из Германии и Австрии, количество болгар, греков и армян составило 31,6% от общего числа переселенцев¹.

Миграционные процессы XVIII–XX вв. выступали инструментом экономического развития государства. Первый период становления государственного управления в сфере миграции характеризуется совершенствованием деятельности, выстраивается вертикаль управления, издаются циркуляры, государство осуществляет управление в сфере миграции. Что касается злоупотреблений по службе, то сотрудники миграционной службы ничем не отличались в вопросах получения вознаграждения от сотрудников полиции и иных служб. Статистики взяточничества в XVIII–XIX вв. как таковой не было, поэтому размеры ее оценить сложно². Можно сказать только то, что подобное положение в обществе было обыденным явлением. Существующая система контроля вышестоящих должностных лиц, прокурора и губернатора за деятельностью чиновников не была эффективной и прозрачной. Нередко проверяющие должностные лица вступали в сговор с проверяемыми для получения своей доли вознаграждения. Коррупционность государственных служащих царской России в начале XX в. была больше, чем в среде чиновников зарубежных государств³.

После революции 1917 г. все государственные органы Российской империи были упразднены, в том числе и МВД. Создавались советские органы власти и управления. В результате революции происходит резкая смена политики, что затрагивает и миграционные процессы, которые

этнографии народов Дал. Востока, М-во образования Рос. Федерации, Благовещ. гос. пед. ун-т. Благовещенск: Изд-во Благовещ. гос. пед. ун-та, 2003. С. 113.

¹ См.: Ионцева Е.А. Указ. соч. С. 23.

² См.: Егоршин В.М. Государство и коррупция: генезис бюрократии (краткий экскурс в историю государственного управления и правоприменения) // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 1. С. 43–87.

³ См.: Касьянов В.С. Коррупция и борьба с ней в советской России. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 16–25.

сосредотачиваются на внутренних переселениях. Однако революция ничего не изменила в вопросе получения взяток должностными лицами государственного аппарата.

Спустя ровно 200 лет после подписания указа Петром I, Декретом ВЦИК РСФСР от 25 июня 1919 г. была создана паспортно-визовая служба, на которую возлагались правоприменительные функции по управлению в сфере внешней и внутренней миграции.

В мае 1920 г. решением межведомственной комиссии НКВД РСФСР на милицию возлагается выполнение указов, распоряжений и постановлений органов власти, регламентирующих пребывание иностранных граждан в РСФСР. При Главном управлении милиции в Москве и Петрограде были сформированы иностранные подразделения¹. Впоследствии приказом НКВД РСФСР от 31 августа 1923 г. полномочия по учету, регистрации и контролю за иностранцами возлагались на центральное административное управление НКВД РСФСР.

Декретом ЦИК СССР от 05 июня 1925 г. было принято «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР», исполнение которого было возложено на паспортно-визовые подразделения НКВД СССР. В 1930 г. НКВД СССР было упразднено и функции по учету, регистрации иностранцев были переданы в ОГПУ. Но в 1935 г., в связи с восстановлением наркомата внутренних дел, в ведение НКВД СССР и его территориальных органов были переданы иностранные отделы и столы исполнительных комитетов, которые до этого времени находились в ведении ОГПУ. На основании Постановления СНК СССР от 4 октября 1935 г. в Главном управлении милиции, управлениях милиции республик, краев и областей были созданы отделы, отделения и группы виз и регистрации иностранцев (ОВиР)². ОВиР принимал

¹ См.: Дибель В. Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 7. С. 120–126.

² См.: Дибель В.Ю. Указ. соч. С. 126.

решение о выдаче иностранным гражданам разрешения на въезд, проживание, предоставление гражданства СССР, осуществлял контроль за соблюдением иностранцами правил проживания и передвижения по территории СССР. ОВиР в структуре МВД СССР–МВД России действовал до 1993 г., после чего произошло объединение паспортной службы и отделов виз и регистраций, и на их основе была организована паспортно-визовая служба (ПВС) органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах, которая в свою очередь просуществовала до 2004 г., до создания ФМС России.

В целом довоенный период истории миграционных органов характеризуется становлением советских органов власти и управления, эмиграцией части населения, не принявшей революцию, в начале 20-х гг. за рубеж. Советский период деятельности государственных органов по вопросам миграции характеризуется организацией и управлением по перемещению внутренней миграции, внешняя трудовая миграция практически отсутствовала ввиду закрытости границ. Так как отсутствовала внешняя трудовая миграция как факт, то и, соответственно, отсутствовали коррупционные проявления в этой сфере. Но в советском государственном аппарате получение взяток за покровительство или принятия решения в пользу взяткодателя было распространенным явлением.

Регулирование и контроль за внешними миграционными процессами были возложены на структурное подразделение НКВД СССР – отдел виз и регистраций (ОВиР). К компетенции ОВиР были отнесены выдача разрешений на въезд, проживание, регистрация иностранных граждан, вопросы приема в гражданство СССР, а также оформление выездных документов для лиц без гражданства. Особенностью того периода (1917-1941 гг.) является внедрение паспортной системы для контроля за перемещением населения страны. Приезд иностранных граждан в СССР был возможен только по решению руководства НКВД и ОГПУ в отношении квалифицированных специалистов, инженеров (например, на строительство

автозавода в Нижнем Новгороде, тракторного завода в Сталинграде), видных коммунистов зарубежья. Свободный въезд и выезд из страны фактически был запрещен как для иностранцев, так и для граждан СССР.

В период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) вопросы регулирования миграционных отношений отошли на второй план, в указанный период ОВиР занимались регистрацией беженцев, эвакуированных, регистрацией лиц в прифронтовой полосе, розыском потерянных детей. Уровень коррупции в этот период был минимальным.

Первым послевоенным документом, относящимся к регулированию внешней миграции, стало Положение о въезде в СССР и выезде за границу, принятое 19 июля 1959 г. Советом Министров СССР. Вместе с тем, отмеченный нормативный документ никак не мог повлиять на ситуацию с иммиграцией, СССР, по-прежнему, оставался закрытым государством. Какие-либо частные поездки иностранных граждан были невозможны, внешняя трудовая миграция отсутствовала. В этот период начинаются налаживаться культурные связи со странами социалистического лагеря, в связи с чем в СССР прибывают организованные туристы из соцстран.

Деятельность ОВиР заключалась в регистрации прибывающих туристов, в установлении контроля за их пребыванием в стране, подготовке необходимых документов для выезда за рубеж советским гражданам. Каким-либо коррупционным проявлениям со стороны сотрудников ОВиР, связанных с приездом иностранных граждан в СССР, на тот период времени не существовало по причине того, что въезд в страну иностранцев был немногочисленным (туристы и иностранные студенты¹), находился под двойным контролем МВД–КГБ, необходимости в трудовых ресурсах также не существовало, поэтому на тот период отсутствовали экономические предпосылки для внешней миграции.

¹ См.: Звягольский А. Ю. Государственное сотрудничество с зарубежными странами и совершенствование правового статуса иностранных студентов в СССР (1945–1953 гг.) // Общество и право. 2010. №1 (28). С. 13–19.

Если исходить из того, что для возникновения коррупционного проявления в правоохранительной сфере требуется необоснованно избыточное количество запретов, сложность и продолжительность разрешительных процедур и отсутствие механизма правовой защиты интересов граждан, вовлеченных в деятельность органов государственной власти¹, то эти три причины имеют место в настоящее время в миграционных отношениях². На тот период времени действовал один запрет: въезжать и выезжать из СССР в частном порядке было запрещено, каждый иммигрант, въезжающий в СССР, получал визу на въезд только после соответствующей проверки и согласования между МВД–КГБ, а в ряде случаев - после запроса МИД СССР.

22 сентября 1970 г. Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения, касающиеся оснований для выезда из СССР. Принятие данного положения совпало с началом массовой эмиграции советских граждан еврейской национальности в государство Израиль и США. Еврейская эмиграция из бывшего СССР с 1970 г. составила почти 2 млн. человек³. Вопрос о разрешении на выезд курировался органами КГБ СССР, на этом уровне коррупционных проявлений отмечено не было, но на уровне непосредственных исполнителей, которые реализовывали выезд граждан из СССР, коррупционность процедуры была поставлена на поток. Начиная от приобретения билетов на транспорт, взвешивания багажа (для занижения веса), получение разрешения провезти багаж весом более 35 кг на одного взрослого выезжающего (была установлена норма – 35 кг),

¹ См.: Бурцев Ю.А. Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы // Транспортное дело России. 2017. № 2. С. 66.

² Прудников А.С., Прудникова Т.А. Миграционные отношения и пути их совершенствования на современном этапе // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 36–40.

³ См.: Тольц М. После исхода: постсоветские евреи в современном мире / авторизованный пер. с англ. И.В. Ивахнюк // Международная миграция: экономика и политика / Под. ред. В.А. Ионцева. М.: ТЕИС, 2006. С. 120.

договаривались с сотрудниками таможни на вывоз драгметаллов и драгкамней, картин, антиквариата. Сотрудники транспортной милиции за вознаграждение разрешали родственникам выезжающих проводить последних вплоть до пересечения государственной границы на железнодорожном вокзале или в аэропорту. Организация подобной коррумпированной деятельности с участием сотрудников железной дороги, воздушного транспорта, милиции и таможни существовала более двух десятилетий 1970-90 гг. Выезжающие граждане знакомили провожающих с участниками этой группы, и так по цепочке передавалось: кто к кому и за сколько должен подойти для решения вопроса. Причем каких-либо известных фактов о том, чтобы пресечь эту деятельность не известно, допустить тот факт, что об этом никому не было известно на протяжении двух десятков лет, маловероятно. Что послужило основной причиной такого явления? Мы полагаем, причинами явились многочисленные запреты в установленной процедуре выезда за рубеж на постоянное место жительства, отсутствие ведомственного и прокурорского надзора за деятельностью сотрудников транспортного узла, невозможность защиты своих прав и интересов выезжающими эмигрантами.

К началу 90-гг. XX в. политическая и экономическая система СССР вступила в период масштабного кризиса, который привел к смене всей общественно-экономической формации государства. Распад СССР стал началом новой волны миграционных процессов в Российской Федерации. Еще не распался СССР, а на территории РСФСР в 1989 г. появились первые беженцы и вынужденные переселенцы, число которых ежегодно росло по мере развала государства. Юридически это были беженцы, и они относились к внутренней миграции. Можно отметить, что к этому времени завершается советский период истории государственных органов по вопросам миграции.

В советском госаппарате отношение к коррупции было отрицательным, за получение взяток и злоупотребление служебным положением предусматривалась уголовная ответственность вплоть до применения

смертной казни. Вместе с тем наибольшие размеры взяток и злоупотреблений совершались элитой партноменклатуры, что фактически означало наличие у последних иммунитета от уголовного преследования. Повышение уровня коррупционных злоупотреблений в государственном аппарате произошло в конце 50-х и в начале 60-х гг. В период «хрущевской оттепели» основы сталинской административно-командной системы государственной власти и управления были подорваны, усилился процесс коррумпированности чиновничества властных структур государственного управления¹.

Советский госаппарат и кадровый потенциал служащих был подвержен массивному коррупционному воздействию в условиях легализации теневой экономики через кооперативное движение, которое открыло для советской элиты совершенно новые возможности для беспрецедентных крупномасштабных злоупотреблений и казнокрадства². Существующее положение дел предопределило развитие коррупции в госаппарате и на постсоветском этапе истории³.

С распадом Советского Союза в декабре 1991 г. бывшие союзные республики стали независимыми государствами, на территории которых продолжались национальные конфликты, существовала дискриминация русской части населения в национальных республиках. Перечисленные факторы повлекли массовый приток иммигрантов (беженцы и вынужденные переселенцы) из бывших республик. В период 1991-1995 гг. в Российскую Федерацию прибыло свыше 600 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев⁴.

¹ См.: Касьянов В.С. Коррупция и борьба с ней в советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 16.

² Там же.

³ См.: Акимова Н.В. Указ. соч. С. 36–38.

⁴ См.: Воробьева О.Д. Методологические основы разработки миграционной политики. В сб.: Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 25.

Происшедшие изменения в общественной жизни государства повлекли изменения и в структуре органов, контролирующих миграционные процессы. С этого периода начинается третий этап истории государственных органов по вопросам миграции в Российском государстве. Это было время поиска и становления новой государственности России со своим новым аппаратом управления. В 90-е гг. встал вопрос о государственном управлении миграционными процессами, которому способствовало бы объединение паспортно-визовой службы МВД России и ФМС России. Распоряжение Правительства России об объединении ФМС России и ПВС МВД России было принято в 1992 г., однако, это правительственное решение выполнено не было¹. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124, управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу (ПВС) ОВД Российской Федерации как в центре, так и на местах.

На начальном этапе становления Российской Федерации по объективным причинам был ослаблен режим государственной границы, не было даже обустроенных пунктов перехода границы, пограничная служба была выведена из структуры спецслужб в самостоятельный орган власти, можно говорить о прозрачности границ со странами СНГ, – все эти отмеченные факторы обусловили прибытие в Российскую Федерацию потоков незаконных мигрантов. Возникшие миграционные отношения нуждались в государственном регулировании. На тот период Российская Федерация ни в организационном, ни в правовом смысле не была готова к решению подобных задач, отсутствовал какой-либо опыт по регулированию масштабных миграционных процессов. С такого положения дел начиналось

¹ См.: Волох В.А. Проблемы управления миграционными процессами в современной России // Управление. 2017. № 2 (16). С. 35–43.

становление государственной миграционной службы в новейшей истории России. Одновременно с прибытием незаконных мигрантов начинают устанавливаться коррупционные связи и схемы коррупции в сфере миграции, чего в СССР не было по причине отсутствия самих иммигрантов. Складывается система коррупционных проявлений по использованию нелегальной трудовой миграции, что сказалось на росте отмеченных проявлений в миграционной службе.

В июне 1992 г. Президент Российской Федерации подписал Указ о создании Федеральной миграционной службы России на основе Комитета по делам миграции при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации¹. На вновь созданный орган возлагалась реализация государственной политики в сфере миграционных отношений и регулирование трудовой миграции, создание системы управления миграционными процессами, разработка и принятие правовых актов и миграционных программ, а также установление связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции².

Административно-правовую деятельность по контролю и регистрации иммигрантов осуществляла паспортно-визовая служба МВД России. До 2004 г. все правоприменительные функции и функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции были возложены на паспортно-визовую службу Министерства внутренних дел Российской Федерации³. Появился параллельный государственный орган, который также должен был осуществлять регулирование в сфере трудовой миграции. В период 1992–93 гг. в субъектах Российской Федерации были созданы территориальные подразделения ФМС России, центры временного

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25, ст. 1422.

² См.: Волох В.А. Указ. соч. С. 35–43.

³ URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/14387865> (дата обращения: 17.01.2021).

размещения иностранцев на период определения их правового статуса. За период своего действия с 1992 г. до 2000 г. в ФМС России за определением правового статуса обратились около 1,8 млн. иностранных граждан¹.

Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России была упразднена, а ее функции переданы в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. Аргументом принятия подобного решения была точка зрения, что такой государственный орган должен быть гражданским ведомством без правоохранительных функций и должен заниматься беженцами, трудовыми мигрантами. На следующий год, 16 октября 2001 г., Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации было упразднено, и его функции в части реализации миграционной политики переданы в МВД России. Данное решение объяснялось тем, что главной задачей миграционной службы должно было стать противодействие незаконной миграции.

23 февраля 2002 г. Федеральная миграционная служба была образована в составе МВД России. Тот период эволюции миграционной службы характеризуется слабым управлением и принятием организационных решений. В центральном аппарате МВД России было создано новое структурное подразделение — Федеральная миграционная служба (ФМС). Структура миграционной службы после передачи ее в МВД России осталась практически без изменений. С принятием этого решения начался новый период миграционной политики и базисных преобразований, отражавший смену ее курса и переориентацию на борьбу с незаконной миграцией, усиление контрольных функций и органов в миграционной системе. Все это говорило о переходе миграционной политики на ограничение иммиграции².

¹ См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 93.

² См.: Волох В.А. Указ. соч. С. 35–43.

Непрерывные организационные изменения и ошибки в управлении миграционными процессами незамедлительно сказались на эффективности работы ФМС, повлияли на снижение численности приезда трудовых иммигрантов в Россию. Плохо разработанная процедура приглашения трудовых мигрантов оказалась не жизнеспособной, что, в свою очередь, привело к росту числа нелегальных мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации. Усложненность процедуры набора иммигрантов явилась причиной создания параллельной, но коррумпированной схемы по приему и трудоустройству нелегальных мигрантов, осуществляемой сотрудниками ФМС. У нелегальных мигрантов имелось достаточно денежных средств, что позволяло им подкупать сотрудников ФМС. МВД России в силу отсутствия опыта оказалось не готовым к эффективному управлению миграционными процессами, что еще больше увеличило количество нелегальных мигрантов, способствовало увеличению числа коррупционных фактов, в которых участвовали сотрудники миграционных служб МВД России¹.

Споры о самостоятельности ФМС или ее подчиненности МВД России носили перманентный характер. Мотивы выхода ФМС из структуры МВД России были следующие: независимость от силовой структуры, улучшение качества предоставляемых услуг, снижение уровня коррупционности. ФМС России планировалось сделать гражданским ведомством для реализации миграционной политики.

В марте 2004 г. при пересмотре структуры органов исполнительной власти Российской Федерации, ФМС вновь была воссоздана качестве самостоятельного ведомства. В соответствии с п. 13 Указа Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 и Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» паспортно-визовая служба была преобразована в

¹ См.: Волох В.А. Указ. соч. С. 35–43.

«Федеральную миграционную службу» (ФМС России) в структуре МВД России. ФМС России передали правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции МВД России¹.

С 1 января 2006 г. созданы территориальные органы ФМС России, объединившие подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД России, ГУВД, УВД субъектов Федерации, с выводом их в отдельную структуру прямого подчинения Правительству Российской Федерации. То есть ФМС России стала самостоятельным органом исполнительной власти с правом законодательной инициативы по изданию профильных законов в сфере своей деятельности. Управление миграционными процессами, в том числе трудовой миграцией, становится основным направлением деятельности ФМС России.

К достижениям ФМС России за период 2006–16 гг. можно отнести разработку и принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., участие в работе по созданию единого рынка труда в формате Евразийского экономического союза. К минусам работы за этот период можно отнести жесткую правоприменительную практику, разработанную в 2007г. систему квотирования трудовых мигрантов, способствовавших росту коррупции в структуре ФМС России. Разработанные правила контроля за мигрантами были трудно выполнимыми (например, регистрация в жилом фонде, сроки регистрации в течение семи суток, въезд-выезд по истечению 90 суток и т.д.), поэтому мигранты искали платных посредников для решения официальных требований, что неизбежно порождало и подпитывало коррупцию в подразделениях ФМС России.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276.

ФМС России в целом не удалось взять под полный контроль миграционные процессы в стране и пресечь нелегальную миграцию. Избыточное администрирование и создание бюрократических препон в процедуре получения разрешительных документов для трудоустройства в России мигрантов вынуждало их искать работу в обход установленных законных требований. Коррупция в сфере миграции стала одной из главных источников для извлечения прибыли должностными лицами подразделений ФМС и полиции. Все инструменты миграционной политики, созданные для регулирования и контроля за миграционными потоками (справки, регистрация, квоты, патенты, сертификаты), оказались предметом купли-продажи¹. Рост числа коррупционных правонарушений в сфере миграции послужил одной из причин упразднения ФМС России – 5 апреля 2016 г. Указом Президента Российской Федерации ФМС России упразднена², а её функции и полномочия переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. Функциями его стали реализация государственной политики в сфере миграции (эмиграции, иммиграции), в том числе противодействия незаконной миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и иных категорий мигрантов, предусмотренных законодательством. Это стало девятой по счету реорганизацией миграционной службы, начиная с июня 1992 г. Таким образом, неоднократное реформирование миграционной службы 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. По

¹ См.: Ивахнюк И.В. Указ. соч. С. 17.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071

мнению экспертов¹, основными причинами принятия подобного решения явилось: а) увеличение числа иммигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию; б) отсутствие у ФМС России компетенции для розыска и задержания нелегальных иммигрантов, подлежащих выдворению из страны; в) усиление миграционного контроля за мигрантами, находящимися в Российской Федерации; г) увеличение числа незаконных мигрантов и участие последних в коррупционных схемах с сотрудниками ФМС России; д) сокращение бюджетных расходов на содержание ФМС России.

Перечисленные факторы привели к ослаблению контроля за миграционной ситуацией, что и обусловило принятие решения о реорганизации ФМС России. Накануне реорганизации ФМС России по сути из правоохранительного органа превратилась в «бизнес» структуру. Существовали устойчивые коррупционные отношения сотрудников ФМС России с трудовыми и нелегальными мигрантами. При этом, если в других подразделениях МВД коррумпированные сотрудники выстраивают длительные отношения с правонарушителями, то в ФМС такой необходимости не было, наоборот, по истечению нескольких месяцев сотрудники другого территориального органа ФМС (или полиции) по просьбе коллег осуществляли задержание и выдворение нелегалов с установлением запрета на въезд в Российскую Федерацию, тем самым цепочка обрывалась и все начиналось заново. Территориальные органы ФМС России взаимодействовали со множеством коммерческих организаций по вопросам оказания услуг для оформления патента, зачастую эти организации

¹ См.: Рыжих В.А. МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2018. № 3. С. 74–79; Бойко О.А., Куянова А. В., Юрицин А.Е. Административно-правовые основы деятельности полиции по профилактике правонарушений в сфере миграции // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. №3 (74). С. 95–99; Подольский А.В., Попов А.М. Развитие системы управления миграционными процессами в современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 116–119.

принадлежали родственникам должностных лиц территориальных органов ФМС России.

Исходя из анализа происходящих в рассматриваемый период миграционных процессов, можно сделать вывод, что для преодоления коррупции в государственных органах по вопросам миграции требуется не ужесточение существующих правил, а их упрощение. Ужесточение миграционных правил приводит к росту числа незаконных мигрантов, так как если сформулированы трудновыполнимые требования, то они не будут выполняться ввиду их невозможности, а сотрудник государственного органа по вопросам миграции вопреки интересам службы за вознаграждение лично или через посредника подготовит для мигранта необходимые документы. Если требования выполнимы, просты и прозрачны, то довольно трудно строить коррупционные схемы. Сказанное подтверждает исследование мировой практики, где сложные, невыполнимые правила не смогли способствовать снижению коррупции, они всегда приводили к росту коррупционных правонарушений.

История реорганизации миграционной службы из гражданской в правоохранительную и обратно в гражданскую, а затем вновь в силовую показывает, что для коррупционной составляющей это не имеет значения. Коррупция существовала во всех статусах государственных органов по вопросам миграции, то есть специальная или гражданская служба – для коррупции это безразлично, вопрос, наверное, только в масштабах явления, где ее больше? Справедливо отмечается, что порядка и законности в миграционной службе пока достичь не удастся, так как миграционные процессы приобрели устойчивый криминальный характер¹. Коррупционные проявления в сфере миграции – это своеобразный показатель состояния законности в государственном органе. Выявленные эпизоды коррупционных схем в данной сфере вызывают резонанс в обществе, подрывают авторитет

¹ См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Указ. соч. С. 142.

государства. Система управления миграционными процессами нуждается в серьезном реформировании, даже после передачи функций миграционной службы ГУВМ. Передача полномочий ФМС в МВД означает утрату специализации государственного управления в сфере миграции и приоритета значимости миграционных процессов для государства. МВД России, наряду с вопросами государственного управления в различных сферах, будет также осуществлять управление и в сфере миграции.

Общими причинами коррупционного поведения сотрудников правоохранительных органов в сфере миграции, по мнению исследователей, являются состояние и динамика преступности в обществе, деструктивные процессы люмпенизации и маргинализации значительных слоёв населения, кризис и некомпетентность в сфере государственного управления¹, возможность получать выгоду за счет предоставления государственных услуг, бесконтрольная реализация предоставленных властных полномочий вопреки интересам службы, неудовлетворительная работа кадровых подразделений по отбору персонала². Основными условиями сохранения коррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России специалисты называют слабый ведомственный и прокурорский контроль за деятельностью сотрудников³. Данную позицию поддержали 89% опрошенных нами сотрудников МВД России и прокуратуры Российской Федерации. Противодействие коррупционным проявлениям должно носить не разовый,

¹ См.: Кудряшова Г.Н., Тимина Т.Н., Сахарова Т.А. Основные причины и условия коррупционного поведения сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 117–121.

² См.: Уткин В.А. Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения: Лекция. М., Изд-во Щит-М. 2011. С. 13; Пашин В.М., Яковцов С.А. Ретроспективный анализ и некоторые проблемы современного развития кадровой политики МВД России // Полицейская деятельность. 2017. № 1. С. 144–159.

³ См.: Воронин С.А. Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // Балтийский гуманитарный журнал. 2016. № 2 (15). С. 211.

случайный характер, а реализовываться на постоянной основе. Сейчас противодействие коррупции осуществляется эпизодически, в связи с какими-либо обстоятельствами.

К основным задачам ФМС России было отнесено: реализация нормативно-правовых актов в сфере регистрационного учёта, выдача и замена основных документов, удостоверяющих личность гражданина России, в том числе за пределами территории Российской Федерации, приобретение гражданства Российской Федерации и отказ от него, контроля за пребыванием на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

В организационном плане сотрудники ФМС были переаттестованы в сотрудников полиции, что только усилило силовую составляющую по управлению миграционными процессами. В результате произошла замена одних коррупционных схем (введение патентов, «правило 90/180», выдворение за административные правонарушения, запреты на въезд и т.д.) на другие (торговля разрешительными документами, сертификатами, даже гражданством, исключение за деньги из «черных списков», публичная реклама перечисленных услуг, трудоустройство мигрантов через фирму-посредника)¹. Вопрос о том, кто может осуществлять перечисленные действия, остается очевидным. Коррупционным проявлениям необходимо противопоставить правопорядок и законность².

Вновь созданная структура ГУВМ в целом прошла процедуру оптимизации, по итогам которой сократили дублирующие структуры: кадровое обеспечение, службу тыла, финансовое обеспечение. Итогом

¹ См.: Ивахнюк И.В. Указ. соч. С. 49.

² См.: Трунцевский Ю.В., Гехова Д.Х., Муратова О.В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 51–68; Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография. Т. 1 / Н.Н. Черногор, Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило [и др.]; отв. ред. Н.Н. Черногор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 348 с.

реорганизации государственных органов по вопросам миграции должно быть установлено простое и прозрачное алгоритма трудоустройства иностранных граждан без избыточно усложненных и бюрократических процедур. Пока де-факто существует дискриминация и эксплуатация трудовых мигрантов, официально невозможно констатировать наличие совершенного правового и организационного механизма по управлению миграционными процессами. Объективно необходимо реализовать принцип равной оплаты за равный труд как для мигрантов, так и для граждан Российской Федерации.

31 октября 2018 г. Президентом Российской Федерации была утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. взамен прежней Концепции, которая была принята в 2012 г. Президент России подчеркивал, что «люди, бизнес устали от повседневной бытовой коррупции, от поборов в государственных органах, в судах, правоохранительной системе, госкомпаниях. Эту проблему не так просто решить, но делать вид, что ее не существует, тоже невозможно. Нужно говорить, искать и принимать решение»¹.

В новой редакции Концепции предусмотрен раздел по противодействию коррупции в сфере миграции. Для сравнения можно отметить, что в Европейском Союзе отсутствует аналогичный документ, но эффективность противодействия коррупции выше. Основным инструментом по противодействию коррупции видится электронный формат общения мигрантов с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России в целях оперативности и прозрачности предоставляемых государственных услуг в этой сфере через многофункциональные центры. Основная задача по пресечению коррупции в структурных подразделениях ГУВМ возложена на подразделения

¹ Путин В. Коррупция для России опаснее, чем падение цен на нефть // Взгляд. Деловая газета. 2012. 21 июня.

собственной безопасности. При этом не должны подвергаться забвению достижения и опыт противодействия коррупции со стороны правоохранительных органов¹, необходимо иметь ввиду следующее:

полностью победить коррупцию невозможно, но стремиться к этому нужно;

масштабы коррупции не всегда имеют тенденцию к росту;

преодоление коррупции требует сочетания законодательных и управленческих инструментов, комплекса мер политического, социального, экономического, правового и организационного характера²;

для противодействия коррупции требуется объединение усилий всех правоохранительных органов.

На сегодняшний день противодействие коррупции в сфере миграции осуществляется на трех уровнях: а) борьба с коррупцией в масштабе страны; б) противодействие коррупции в структуре МВД России; в) антикоррупционная деятельность в структуре ГУВМ.

С точки зрения организации и управления миграционными процессами, все достаточно логично, но, увы, не совсем эффективно. Нужно восстановить контроль за миграционной ситуацией и за информационными системами для мониторинга пребывания мигрантов в Российской Федерации, а ГУВМ стать компетентной структурой, способной реализовать поставленные задачи.

Если коррупционные связи в России насчитывают многовековую историю, и коррупция стала элементом государственного управления, моделью ведения «бизнеса», то вряд ли можно полагать на резкий переход к стереотипам управления в любой государственной сфере или ведения бизнеса, где одновременно будут ограничены или исключены

¹ См.: Чистов А. А. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в системе МВД России как важнейшим направлением обеспечения социально-политической безопасности России // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 288–290.

² См.: Ильичев И.Е. МВД России в системе противодействия коррупции // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 1. С. 28–42.

коррупционные проявления¹. В настоящее время проблема коррупции является одной из ключевых проблем в аппарате государственного управления, в том числе и в ГУВМ. Она негативным образом воздействует на качество государственного управления и подрывает доверие к власти.

Так, согласно данным Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, за 2019 г. вынесено 15 562 обвинительных приговора по основной и дополнительной квалификациям по составам преступлений коррупционной направленности, осуждено 1463 человека, 313 из которых – это государственные и муниципальные служащие, а 246 – прокуроры, следователи и иные сотрудники правоохранительных органов².

Официальная статистика далеко не всегда отражает реалии истинного положения. По мнению экспертов, регистрируется менее 1% преступлений данного вида, а их реальное число достигает 12 млн³.

Анализ состояния законности в подразделениях ОВД по итогам последних лет свидетельствует о следующем: количество сотрудников ОВД, совершивших преступления, связанные со взяточничеством, и привлеченных за это к уголовной ответственности, ежегодно возрастает. Так более 1400 сотрудников правоохранительных органов осуждены в 2020 г. за коррупционные преступления⁴. В 2019 г. количество сотрудников ОВД, привлеченных к ответственности за взяточничество (ст. 290, 291 УК РФ), составило 752 человека⁵, в 2014 г. их число возросло до 630 человек, в 2015 г. рост составил 9 % (687 человек); в 2016 г. – рост составил 8 % (742

¹ См.: Литвяк Л.Г., Плыгунов К.А., Катасонов А.В. Коррупция в России: история и современность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. № 4. С. 35.

² URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 04.04.2020).

³ См.: Чапурко Т.М., Зелик В.А. О современных политико-правовых направлениях трансформации антикоррупционных действий в России // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / Под. ред. И.И. Долговой. М., 2015. С. 112–117.

⁴ URL : <https://eadaily.com/ru/news/2020/12/09/bolee-1400-sotrudnikov-pravoohranitelnyh-organov-osuzhdeny-v-2020-godu> (дата обращения: 04.01.2021).

⁵ См.: Интервью с Первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации А. Э. Буксманом // РИА Новости: информац. портал. URL: <https://ria.ru/incidents/20171215/1511017410.html> (дата обращения: 04.01.2021).

человека); в 2017 г. – 2,7 % (762 человека). В 2017 г. на 9,4 % (с 321 до 351) возросло число осужденных за получение взяток¹.

По абсолютным показателям за 2019 г. наибольшее число преступлений коррупционной направленности приходится на органы внутренних дел. И это не случайность. По штатной численности МВД России - самая многочисленная правоохранительная структура по сравнению с другими правоохранительными органами. При этом любой гражданин практически каждый день сталкивается с сотрудниками органов внутренних дел. Далее следуют МЧС России – 782 преступления, ФСИН России – 737 преступлений, ФССП России – 695 преступлений, ФТС России – 600 преступлений².

МВД России озвучили статистику по коррупции за 2018 г.³ Выявлено 18,4 тыс. преступлений коррупционной направленности, в том числе 7,7 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Из них 3,3 тыс. фактов взяточничества, в том числе по ст. 290 (Получение взятки) УК РФ – 1,9 тыс., ст. 291 (Дача взятки) УК РФ – 1,4 тыс., ст. 291¹ (Посредничество во взяточничестве) УК РФ – 360.

Подводя итоги параграфа, можно сформулировать ряд тезисов применительно к деятельности органов внутренних дел России в сфере миграции.

¹ См.: Деревянко Е.О., Елисов П.П. Документирование мелкого взяточничества, совершаемого сотрудниками органов внутренних дел // Научный портал МВД России. 2019. № 3 (47). С. 61–67.

² См.: Следственный комитет Российской Федерации опубликовал статистику по коррупционным преступлениям за 2019 г. URL : https://www.znak.com/2019-12-09/skr_opublikoval_statistiku_o_korrupcionerah_na_pervom_meste_policeyskie (дата обращения: 04.01.2021).

³ См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 г. Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.pf/>. <https://iz.ru/944323/2019-11-18/v-mvd-raskryli-statistiku-korrupcionnykh-prestuplenii> (дата обращения: 04.01.2021).

1. Эволюция миграционной службы в Российском государстве за 300–летний исторический период показывает тенденцию становления централизованного органа управления и подчиненных ему нижестоящих миграционных органов. Изменение исторической эпохи приводило к изменению выполняемых функций в сфере миграции, к избавлению от непрофильных функций.

2. Предпосылки для развития коррупции в государственных органах по вопросам миграции России зародились еще в XVIII в. и формировались на протяжении всего периода ее развития. Коррупционные отношения имеют многовековую историю. В настоящее время государство пытается добиться эффекта в антикоррупционной деятельности.

3. Анализ истории государственных органов по вопросам миграции России показывает, что на всем ее протяжении вопросу государственного управления в сфере миграции уделялось недостаточное внимание, решения со стороны государства зачастую принимались не на упреждение событий, а по факту сложившейся ситуации.

4. Изучение истории государственных органов по вопросам миграции России позволило предположить, что первичные причины образования коррупционных рисков совершения коррупционных действий сотрудниками ОВД России базируются на ошибках, пробелах и коллизиях контроля за миграционным процессом, приводящих к его коррупциогенности и ненадлежащей практике правоприменения.

5. Исследование проблемы коррупции в государственных органах по вопросам миграции следует вести на основе анализа исторического опыта дореволюционной и Советской России, накопленного опыта современной Российской Федерации, правоприменительной практики зарубежных государств, на базисе которых следует создать систему эффективных антикоррупционных мер, юридических норм и действенных практических шагов.

§ 2. Основные направления деятельности органов внутренних дел по противодействию коррупции в сфере миграции

Стратегия управления миграционными рисками направлена на решение всего комплекса задач, связанных с миграцией (от глобальных до местных, локальных), что актуализирует исследование данной проблематики и разработку практических рекомендаций для органов государственной власти¹.

Поступательное развитие организации и функционирование деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляется непрерывно с момента его образования. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»², в структуре МВД России ГУВМ.

Оно относится к числу самостоятельных структурных подразделений центрального аппарата МВД России, деятельность которого направлена на обеспечение и осуществление, в пределах возложенных на него полномочий, функций МВД России по выработке, реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в сфере миграции³. На ГУВМ возложены полномочия по реализации механизма государственного управления в сфере миграционных отношений. В этой области ГУВМ реализует федеральные законы и подзаконные акты в сфере миграции, во

¹ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: ИГиСП : Норма : ИНФРА М, 2019. С. 312.

² Собр. законодательства Росс. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

³ См.: Пункт 10 Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. Приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

исполнение федеральных законов принимает подзаконные акты. ГУВМ наделено контрольными и юрисдикционными полномочиями, в том числе для противодействия коррупции¹ (применительно к нашему исследованию понятие «противодействие коррупции» понимается в соответствии со смыслом ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» как деятельность по профилактике, борьбе с коррупцией и минимизации ее последствий).

Федеральный закон «О противодействии коррупции» закрепил организационно-правовые основы противодействия коррупции, меры борьбы и профилактики с ней в органах государственной власти и управления. Все перечисленные инструменты охватываются антикоррупционными полномочиями ГУВМ. Действенным инструментом в сфере противодействия коррупции является изъятие имущества у семей и знакомых коррупционеров, которое введено в практику по решению Конституционного Суда². Остается только выработать эффективный механизм реализации этих правовых и организационных основ, что и является одной из основных задач противодействия коррупции. На сегодняшний день для преодоления коррупционных проявлений в системе ГУВМ требуется совершенствование управления и улучшение ее организационной деятельности.

Упразднение ФМС России и передача его функций МВД России является очередным этапом реформирования государственных органов по вопросам миграции. Причины упразднения и передачи функций МВД России

¹ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 99.

² См.: Определение Конституционного Суда от 02 октября 2019 № 2653-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захарченко Дмитрия Викторовича и Семьиной Марины Александровны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав их несовершеннолетней дочери положениями федеральных законов «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рассматривались нами в предыдущем параграфе. Государственный подход в принятии подобного решения обосновывается необходимостью усиления государственного управления в сфере миграции, так как возрастает количество иностранных граждан, подлежащих постановке на миграционный учет. За период 2016–2019 гг. ежегодно на миграционный учет становилось в среднем 15 млн. человек¹, почти вдвое возросло количество иностранных граждан, в отношении которых принято решение в установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию (с 64 712 до 120 348 человек)². В 19 516 случаях было применено административное выдворение, что подтверждает значимость данного полномочия в сфере миграции³.

Несмотря на увеличение количества прибывающих мигрантов в Российскую Федерацию, актуальной остается проблема незаконной миграции, которая с каждым годом приобретает организованный характер, где криминальные объединения граждан с целью извлечения прибыли наладили переправку иностранных граждан в Российской Федерации для последующего их трудоустройства⁴. Существование организованной незаконной миграции свидетельствует о наличии коррупционных схем, так как реализация подобных схем без участия сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России невозможно. В свою очередь мигранты также активно формируют

¹ См.: Рыжих В.А. МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. № 3. С. 74–79.

² См.: Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 20.01.2021).

³ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

⁴ См.: Лялякин Ю.А. К вопросу о сущности и содержании взаимодействия подразделений МВД России в сфере реализации государственной миграционной политики и обеспечения миграционной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 3 (39). С. 80–85.

спрос на коррупцию в системе ГУВМ для достижения своих целей в упрощенном порядке.

При этом каналы нелегальной миграции, любые факты нарушений миграционного законодательства должны решительно пресекаться. «Однако говорить о том, что нам удалось добиться кардинального изменения ситуации в сфере борьбы с коррупцией пока рано. Эта проблема остаётся достаточно острой, и мы будем изыскивать все возможные резервы для повышения результативности по данным направлениям»¹. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России (28 февраля 2019 г.), важно в целом наращивать усилия в борьбе с коррупцией, обеспечивать порядок и законность в сфере миграции. Контроль ситуации на рынке труда, в том числе, за незаконной миграцией, должен быть связан с учетом интересов граждан Российской Федерации². По мнению Президента Российской Федерации, нужно применять современные, действенные подходы в выявлении и расследовании этих скрытых видов преступлений³.

В настоящее время антикоррупционное законодательство нацелено на юридическое обеспечение решения таких задач, как профилактика (первичная и вторичная), создание обстановки, максимально некомфортной для действий коррупционного характера, наказание, отвечающее особенностям коррупции как противоправного деяния (совокупности деяний)⁴. Противодействие коррупции является обязательным условием управления в органах государственной власти.

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (73).

² Выступление В.В. Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России 26 февраля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62860>

³ Выступление В.В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России 28 февраля 2019 г. URL : <https://regnum.ru/news/polit/2582469.html> (дата обращения: 20.01.2021).

⁴ См.: Осяк А.Н., Пестов Р.А., Капранова Ю.В. Совершенствование информационно-пропагандистских программ по противодействию коррупции

ГУВМ позиционируется как эффективный государственный орган, реализующий миграционную политику. ГУВМ в установленном порядке совместно с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне обеспечивает эффективность деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления¹.

Правовую основу деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений составляют нормативные правовые акты нескольких отраслей права (конституционного, административного, уголовного права), акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и подзаконные акты, издаваемые МВД России. Перечисленные нормативные акты образуют достаточную правовую основу противодействия коррупции в ГУВМ.

Систему правового регулирования деятельности ГУВМ образуют также нормативные правовые акты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Источники правового регулирования деятельности ГУВМ подразделяется на акты, относящиеся собственно, к регулированию в сфере миграции, и на управленческие нормативные акты по вопросам организации деятельности, контроля и регулирования. Система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ГУВМ, определяет его функции, полномочия и компетенцию в сфере противодействия коррупции. Для повседневной деятельности ГУВМ и подчиненных ему органов коррупция выступает как объект управленческого воздействия, против которого применяется весь управленческий инструментарий противодействия.

субъектами обеспечения собственной безопасности в системе МВД России. Методические рекомендации. Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России. 2019. С. 6.

¹ См.: Пункт 8 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Особо хочется отметить нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию в сфере миграции, например, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», который, по нашему мнению, содержит избыточное количество мер принуждения к иностранным гражданам, причем за одно нарушение может быть наложено несколько мер принуждения, например, за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию виновному может быть запрещен въезд, принято решение о нежелательности пребывания, депортация (см.: ст.ст. 25.10, 26, 27 ФЗ-114). Такая ситуация затрудняет правоприменение в отмеченной сфере и создает условие для существования коррупционных проявлений. С нами согласились 76% опрошенных. Согласно отмеченному закону, ГУВМ вправе или обязано применить принуждение в отношении иностранного гражданина, но при этом полномочиями по их отмене не наделено.

Работа ГУВМ организуется на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации и федерального государственного гражданского служащего за состояние дел на порученном участке работы и выполнение отдельных поручений¹.

К принципам деятельности ГУВМ в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений относятся:

- уважение, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина;
- уважение, соблюдение, защита прав, чести и достоинства, деловой репутации сотрудников и гражданских служащих;
- законность применяемых полномочий;

¹ См.: Пункт 6 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

активность и наступательность при проведении профилактических мер в сфере противодействия коррупции;

неукоснительное соблюдение административного регламента по оказанию государственных услуг в сфере миграции;

единство системы обеспечения ГУВМ и централизация управления этой деятельностью;

сочетание целей, задач и практической деятельности по противодействию коррупции с общими целями, задачами оперативно-служебной деятельности системы МВД России;

персональная ответственность руководителей (начальников) всех уровней за организацию и состояние работы по обеспечению противодействия коррупции и иных правонарушений в подчиненных подразделениях.

ГУВМ реализует свои функции через подчиненные ему подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России в установленных законом организационно-правовых формах. Функциональным назначением ГУВМ является деятельность по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции. К общим функциям ГУВМ, действующим в любой управленческой системе, относятся учет, контроль, планирование, прогнозирование¹. К специальным функциям можно отнести деятельность по осуществлению контроля в сфере миграции. В зависимости от выполняемых задач функции подразделяются на правоохранительные и управленческие. Функции ГУВМ отражают специфику собственной деятельности. Являясь структурным подразделением МВД России, ГУВМ реализует множество функций по следующим направлениям:

производство по делам о гражданстве Российской Федерации;

¹ См.: Адиньяев С.И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Автореф. ...канд. юрид. наук. М., 2013. С. 21.

осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации;

осуществление миграционного учета иностранных граждан;

оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Изучение функций ГУВМ позволяет сделать вывод о ее многовекторной и системной деятельности, отличающейся правоохранительной направленностью. ГУВМ является правоприменительным органом в сфере миграции. Сотрудники ГУВМ осуществляют свою деятельность, будучи представителями государственной власти, имеют объем полномочий по применению мер принуждения к физическим и юридическим лицам. Но в случае совершения преступления сотрудники ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России также на общих основаниях подлежат юридической ответственности. Таким образом, можно отметить, что на уровне ГУВМ имеются необходимые правовые и организационные основы для управления противодействием коррупции на уровне субъекта Российской Федерации и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Переподчинение государственного органа по вопросам миграции МВД России является основным принципом ее организационно-правового статуса. ГУВМ является структурным подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Руководство и управление ГУВМ со стороны МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, подконтрольность и отчетность ГУВМ руководителям МВД России характеризуют его как структурное подразделение МВД России.

В организационной деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России ключевая роль отводится руководителям УВМ (от уровня субъекта Российской Федерации до федерального уровня), которые должны понимать социальную и государственную значимость своих действий, в том числе и в сфере противодействия коррупции¹. ГУВМ реализует свою деятельность посредством использования методов убеждения и принуждения, управления. К специальным методам управления можно отнести административное выдворение, выдачу патентов для осуществления трудовой деятельности, миграционный учет, выдачу разрешения на временное проживание в Российской Федерации.

Прохождение службы в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России является видом правоохранительной службы граждан в МВД России. Служба в органах МВД России относится к федеральной государственной службе. Специфика отмеченной службы проявляется в выполнении ряда функций по обеспечению миграционного контроля. Сотрудники ГУВМ правомочны совершать юридически значимые действия, которые порождают, изменяют и прекращают правоотношения в отношении мигрантов и юридических лиц.

Совершенствование организационно-правовых основ ГУВМ по противодействию коррупции в сфере миграции позволяет обеспечить надежность функционирования системы, повысить ее потенциал и эффективность. Сложившиеся в системе ГУВМ организационно-правовые основы деятельности в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений представляют собой комплекс современных технологий, которые охватывают два основных направления деятельности: противодействие коррупции в сфере предоставления госуслуг; контроль за

¹ См.: Поздняков А.Н. Отдельные аспекты организации оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел по профилактике преступлений в мигрантской среде // Труды Академии управления МВД России. 2017. №4 (44). С. 132.

исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции в структуре ГУВМ¹.

Соблюдение антикоррупционного законодательства в структуре ГУВМ организуется по трем направлениям:

пресечение и расследование преступлений коррупционной направленности, совершенных сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

предупреждение, нейтрализация причин и условий, формирующих коррупционное поведение сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

формирование антикоррупционной модели поведения ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

ГУВМ издало блок нормативных актов, посвященных противодействию коррупции, которые находятся в свободном доступе для ознакомления на сайте МВД России². В своей совокупности, отмеченные правовые акты образуют правовую основу противодействия коррупции в сфере деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. На официальном сайте ГУВМ также выведена информация по вопросам противодействия коррупции, которая включает в себя³:

¹ См.: Ильичев И.Е. Указ. соч. С. 30.

² См.: Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/anticorr/NPA/acts>. Например, Приказ МВД России от 11 декабря 2019 г. № 925 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России по вопросам противодействия коррупции»; Приказ МВД России от 03 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

³ См.: Ильичев И.Е. Указ. соч. С. 39.

нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции, в том числе утвержденный Министром План МВД России по противодействию коррупции на 2018-2020 гг.;

информацию по вопросам антикоррупционной экспертизы, включая независимую экспертизу проектов нормативных правовых актов;

разъяснения, памятки, методические рекомендации для применения в практической деятельности;

формы документов для заполнения, связанных с противодействием коррупции;

сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за период с 2010 по 2020 г. включительно;

Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, информацию о ее деятельности;

ход реализации МВД России мероприятий по противодействию коррупции;

доклады, отчеты, обзоры, статистическую информацию;

телефоны обратной связи для сообщений о фактах коррупции, («горячая линия»);

ответы на часто задаваемые вопросы;

новости в сфере борьбы с коррупцией;

сведения о среднемесячной заработной плате работников, занимающих должности руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров в федеральных казенных учреждениях.

Система противодействия коррупции в ГУВМ является составной частью противодействия коррупции в масштабе всего МВД России, а последняя осуществляет борьбу с коррупцией в масштабе государства на основании Положения о Министерстве внутренних дел Российской

Федерации¹. Система противодействия коррупции в ГУВМ основывается на трех инструментах: 1) правовая основа противодействия коррупции; 2) организационная структура противодействия коррупции и 3) система мониторинга и анализа за состоянием противодействия коррупции.

Организационно-правовые основы деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России в сфере противодействия коррупции как подсистема противодействия коррупции в МВД России, состоят из следующих элементов:

законодательство в сфере противодействия коррупции;

субъекты противодействия коррупции;

инструменты противодействия коррупции.

Анализ правоприменительной практики показал, что коррупционными условиями в деятельности ГУВМ и подчиненных ему органов являются:

сложность оформления миграционного пакета документов;

длительные сроки оформления документов и получения официальных ответов на запросы;

избыточная бюрократизация основных миграционных процедур (чтобы стать на миграционный учет надо собрать 8 видов документов за 14 рабочих дней. Мигранту было бы целесообразнее обратиться в многофункциональный центр в службу единого окна и заказать все необходимые документы);

избыточность мер принуждения, применяемых к иностранным гражданам за административные правонарушения, возможность применения нескольких мер принуждения за одно правонарушение;

наличие предприятий-посредников, которые предлагают свои услуги для разрешения проблем мигрантов по оформлению документов.

¹ См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2016. № 52 (Часть V), ст. 7614.

По сути, все эти коррупциогенные условия вытекают из существующего порядка миграционных процедур и правоприменительной практики.

Функции мониторинга и анализа в системе противодействия коррупции в органах внутренних дел возлагаются на подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции. Эти же подразделения формируют предложения, направленные на совершенствование деятельности по всем направлениям профилактики и борьбы с проявлениями коррупции в органах внутренних дел соответствующих уровней.

Организационную основу противодействия коррупции в органах внутренних дел формируют создаваемые в структуре МВД России подразделения собственной безопасности, подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Главное управление собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУСБ МВД России) в соответствии с утвержденным Положением¹ осуществляет в пределах компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере противодействия коррупции в системе МВД России и в ее структурных подразделениях. В территориальных органах УВД-ГУВД-МВД России также действуют подразделения и службы, отвечающие за противодействие коррупции на уровне субъектов Российской Федерации.

В настоящее время необходимо продолжить работу по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности ГУВМ по противодействию коррупции в сфере миграции.

¹ См.: Положение о Главном управлении собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 679 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Для ГУВМ нейтрализация коррупции относится к основным задачам служебной деятельности. Неоднозначность ситуации состоит в том, что ГУВМ необходимо бороться с коррупцией в своей структуре, при этом в самой системе МВД России коррупционные проявления полностью не изжиты. Известные коррупционные схемы в системе ГУВМ, которые знакомы практикам и исследователям длительное время, по-прежнему действуют, доказывая системность и жизнеспособность этого явления, причем в основном, как это было указано выше, коллективные формы коррупции.

Формулирование организационных основ противодействия коррупции в сфере миграции для ГУВМ представляет определенную трудность, так как от уровня организации подразделения зависит состояние и показатели служебной деятельности, в том числе по оказанию госуслуг. Организация противодействия коррупции представляет собой объединение элементов системы, состоящих из совокупности правовых норм, институтов, порядка и правил деятельности, направленной на искоренение коррупции и ее условий в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. В целом под организационно-правовыми основами противодействия коррупции в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России понимается совокупность организационно-правовых средств, предназначенных для регулирования общественных отношений в сфере миграции с целью противодействия коррупции.

Можно сделать вывод о том, что низкая эффективность антикоррупционной деятельности ГУВМ вызывает потребность в совершенствовании организационно-правовых инструментов, применяющихся в данной сфере. К мерам организационного характера можно отнести принятие следующих управленческих решений. В первую очередь, повышение эффективности служебной деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД

России по выявлению и устранению причин и условий совершения коррупционных правонарушений. Во-вторых, установленные административные регламенты предоставления государственных услуг в сфере миграции должны быть прозрачными, понятными и доступными для выполнения. В-третьих, это осуществление контроля за антикоррупционным поведением сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Правовые основы деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по противодействию коррупции в сфере миграции означает выполнение поставленных задач на основе правового регулирования, нормотворчества, принятия законодательных новелл, изменения и дополнения действующего законодательства. Правовое регулирование обеспечивает соблюдение административного регламента при предоставлении услуг в сфере миграции, препятствует возможности оказания услуг иностранным гражданам в обход закона.

Весьма своевременной правовой новеллой может явиться предложение о признании недействительными, не имеющими юридической силы решения и действия должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, которые были приняты, совершены в результате коррупционных правонарушений, без учета срока давности принятого решения, совершенного действия. Подобная правовая норма возвращает в исходное состояние любое лицо, которое полагало путем коррупционных схем добиться принятия решения в свою пользу или в пользу представляемых им лиц. Здесь должна быть предусмотрена как неотвратимость ответственности за коррупционные действия, так и ее персонализация.

В свете исследуемого вопроса также должен быть решен вопрос об открытости процедур по принятию решений в отношении сотрудников, допустивших коррупционные правонарушения. Конкретизация

ответственности сотрудника и открытость процедуры по принятию решения за коррупционные правонарушения повысят неотвратимость наказания в случае коррупционного поведения. Здесь также должны показать свою работу комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудника МВД России. Пока отмеченные особенности отсутствуют в деятельности ГУВМ.

С учетом сказанного, актуальным является вопрос о создании механизма по противодействию коррупции¹ в структуре ГУВМ. Мы предлагаем новую (автономную, независимую) систему управления организационной структурой ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России для противодействия внешним и внутренним коррупционным проявлениям (своего рода подразделение противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности государственного органа по вопросам миграции).

Подход по управлению предлагаемой системой включает Службу (инспекцию) по противодействию коррупции в структуре ГУВМ, которая должна подчиняться непосредственно начальнику ГУВМ. Организационные основы деятельности в сфере противодействия коррупции создают реальную возможность для принятия управленческих решений по подавлению коррупции путем совершенствования организационной системы и используемых инструментов. Организационные основы противодействия коррупции состоят из двух инструментов управления: организация текущего (ежедневного) управления деятельностью ГУВМ и организация системы безопасности по подавлению коррупционных проявлений. Организация текущего (ежедневного) управления ориентирована на выполнение уставных задач и функций ГУВМ, а организация системы безопасности (инспекция) по подавлению коррупционных проявлений призвана обнаруживать

¹ См.: Тирских М.Г., Михалева И.А. Структура правового режима противодействия коррупции // Сибирский юридический вестник. 2018. № 2. С. 3–8.

коррупционные угрозы и проявления и принимать меры (решения) по их устранению. Эффективность предлагаемой организационной единицы возрастет, если эта работа будет проводиться совместно с такими подразделениями, как Главное управление собственной безопасности (ГУСБ), Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБ и ПК) МВД России.

Для оценки высказанного предложения нами было проведено анкетирование 40 сотрудников органов прокуратуры и 80 сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, в общей сложности было проанкетировано 120 сотрудников правоохранительных органов. Очень затруднительным для ответа был вопрос о наличии коррупционных проявлений в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, 74% сотрудников, участвовавших в анкетировании, признали наличие коррупционных проявлений в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. На предложение о целесообразности создания собственной службы безопасности в структуре ГУВМ положительно ответили 82 % опрошенных. На вопрос, кому должна подчиняться образованная служба, 84 % сотрудников ответили, что непосредственно начальнику ГУВМ.

Таким образом, итоги анкетирования подтверждают наши предложения о необходимости совершенствования организационно-правовой деятельности ГУВМ в сфере противодействия коррупции (см.: Приложение).

Механизм по противодействию коррупции представляет собой действия, осуществляемые ГУВМ по реализации антикоррупционного законодательства, контролю и предотвращению коррупционных рисков, совершаемые с целью минимизации коррупционных рисков¹. Организации

¹ См.: Штепа М.А. Социально-управленческие механизмы противодействия коррупции: к постановке проблемы // Научная мысль Кавказа. 2012. № 2 (70). С. 54.

системы безопасности по подавлению коррупционных проявлений отводится приоритетное положение, поскольку это связано с обнаружением угрозы и принятием решения. Для работы отмеченной системы потребуются: разработка типового положения о подразделении (инспекции) по противодействию коррупции, методических рекомендаций по организации работы, деятельности антикоррупционной инспекции; обеспечение постоянного антикоррупционного мониторинга на всех уровнях деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, оценки ситуации и принятия решений. Необходимым условием деятельности подобного подразделения является неподкупность ее сотрудников, достигаемая как высоким денежным содержанием, так и относительной изоляцией подразделения от сотрудников в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в целом.

Организация системы безопасности по подавлению коррупционных проявлений оценивает поведение сотрудников, виды принимаемых ими решений, и по итогам оценки система принимает одно из двух решений: текущие вопросы управления направляются в организацию ежедневного управления деятельностью ГУВМ, а коррупционные проявления сотрудников ГУВМ становятся предметом изучения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, либо предметом производства служебной проверки.

Сотрудники подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России не могут самостоятельно провести все необходимые мероприятия для контроля за иностранными гражданами, поэтому они выполняются совместно – во взаимодействии с участковыми уполномоченными полиции. Совместная служебная подготовка сотрудников двух подразделений органов внутренних дел положительно повлияет на результативность проводимых мероприятий. На участках

уполномоченных полиции возлагается обязанность по осуществлению контроля за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории административного района населенного пункта. Контроль за иностранными гражданами в миграционной сфере осуществляется для выявления иностранных граждан, незаконно находящихся на территории РФ, скрывающихся от правоохранительных органов, совершивших преступление. Поэтому контроль за данным направлением работы возложен как на участковых уполномоченных полиции, так и на подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

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, касающиеся проверки соблюдения миграционного законодательства иностранными гражданами, носят 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.

Многолетней практикой взаимодействия участковых уполномоченных полиции и сотрудников миграционного подразделения являются обмен информацией, участие в совместных рейдах, планирование совместных мероприятий. Совместно, например, проводятся рейды «Регистрационный учет», «Общежитие»¹.

¹ Дербина О.В. Контроль за соблюдением правил регистрационного учета: организационно-правовые основы взаимодействия участковых уполномоченных полиции

Основной формой взаимодействия двух служб является проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий. Участковые сотрудники полиции и сотрудники миграционной службы посещают места жительства и работы трудовых мигрантов, проверяют соблюдение правил регистрационного учета иностранными гражданами. Для этого участковые сотрудники полиции и сотрудники миграционной службы пользуются Автоматизированной системой Центрального банка данных учета иностранных граждан (АС ЦБД УИГ). Проблема заключается в том, что не все сотрудники участковых служб на местах имеют доступ к автоматизированной системе, это снижает эффективность их работы. Для сотрудников полиции, осуществляющих административный контроль за проживанием, работой, соблюдением миграционного учета иностранными гражданами, требуются оснащение и допуск к подобным цифровым программам, а в перспективе – информационная система, которая объединяла бы подразделения полиции, ведущие работу с иностранными гражданами.

Представляется целесообразным в структуру организации системы антикоррупционной безопасности в деятельности ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России включить следующие инструменты:

разработка идеологии по противодействию коррупции – необходимо разработать и сформировать служебную мотивацию для сотрудников подразделений по подавлению коррупционных проявлений в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

правовые основы по противодействию коррупции – на законодательной основе должны быть сформулированы цели, задачи, функции и полномочия

организации системы безопасности в системе ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

организационные основы деятельности по противодействию коррупции – управление системой безопасности в структуре ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на долговременной основе, разработка мероприятий по взаимодействию с другими структурными подразделениями МВД России, в первую очередь с ГУСБ МВД России, ГУЭБ и ПК МВД. Стратегическое и оперативное управление по противодействию коррупции¹ должно возлагаться на ГУВМ, а оперативно-тактические функции подлежат реализации на районном и региональном уровнях. На региональном и федеральном уровнях должна существовать немногочисленная структура, способная эффективно управлять системой борьбы с коррупцией в структуре ГУВМ.

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. Об эффективности работы антикоррупционной системы можно будет судить², во-первых, по количеству возбужденных уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности; во-вторых, по ежегодным отчетам о результатах деятельности; в-третьих, по итогам опросов мигрантов и населения, т. е. по оценке антикоррупционной деятельности ГУВМ общественным мнением; в-четвертых, по экспертным оценкам. Данные показатели в свою очередь отражают системное состояние государственной миграционной политики и противодействия коррупции, а также качественную оценку поставленных целей, содержания, организации,

¹ См.: Пашин В.М., Колосова И.М. Стратегическое управление органами внутренних дел на региональном уровне как фактор противодействия коррупции // Вестник Российской правовой академии. 2016. № 2. С. 7–10.

² См.: Иванова А.А. Коррупция: некоторые проблемы противодействия // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. №4 (40). С. 20.

методов и средств правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере.

В дополнении к сказанному можно также предложить внедрение административных процедур для сотрудников по продвижению и ротации по службе в структуре ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Даже в целом для МВД России вопрос о правилах продвижения по службе отсутствует, все зависит от усмотрения вышестоящего руководителя (начальника). В этой связи возникает ситуация, когда десятилетиями сотрудник может находиться на одной и той же должности без какого-либо продвижения. 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. Отмеченный вопрос значим еще и потому, что нередко в кадровом резерве числятся одни сотрудники, а по факту назначаются другие лица, особенно это проявляется при назначении на руководящие должности. За предложение о разработке и внедрении административного регламента для сотрудников по продвижению и ротации по службе в структуре ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России положительно ответило 84% опрошенных сотрудников.

В существующей практике кадровый резерв становится формальностью, что неизбежно порождает коррупционные схемы¹. Для противодействия коррупции на настоящий момент необходимы комплексные организационно-правовые мероприятия, которые будут осуществляться на постоянной основе. Причем эти инструменты должны периодически

¹ См.: Мусаева А.М. Методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти // Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России: сборник докладов молодых ученых, аспирантов и студентов – участников круглого стола с международным участием. Ростов-на-Дону, 17 февраля 2018 г. С. 59.

обновляться для сохранения эффективности противодействия коррупции. Новым инструментом антикоррупционной борьбы для России может стать контроль за уровнем жизни и имущества сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, базирующийся на принципе презумпции виновности¹.

Назначение на вышестоящую должность и продвижение по службе должно осуществляться на конкурсной основе, исходя из того, что практика продвижения по службе только на основе личных, профессиональных и служебных качеств сотрудника органа внутренних дел сегодня практически не работает.

Подводя итоги исследованию особенностей правоохранительных функций и организационно-правовых основ деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений, представляется возможным сформулировать следующие выводы:

1. ГУВМ выступает структурным подразделением МВД России, функционально обособленным, специализированным органом государственной власти, наделенным компетенцией и властными полномочиями по реализации государственной политики в сфере миграции. На наш взгляд, недостатком сформулированных задач и функций, изложенных в Положении о ГУВМ МВД России, является их общий, декларативный характер, отсутствие контрольных сроков и ответственных должностных лиц по реализации изложенных задач. При таком подходе невозможно определить, выполняются ли функции, решены ли заявленные задачи, какие сформулированные цели достигнуты, определить ответственных. При такой неконкретности и абстрактности коррупционные риски будут возрастать.

¹ См.: Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Академия управления МВД России. 2012. С. 177.

2. В структуре ГУВМ для противодействия коррупции предлагается создание независимой антикоррупционной организационной системы с подчинением начальнику ГУВМ.

3. Правовую основу деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений составляют нормативные правовые акты нескольких отраслей права: конституционного, административного, уголовного права; акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, подзаконные акты, издаваемые МВД России.

4. Сложившаяся в системе ГУВМ организационно-правовая основа деятельности в сфере противодействия коррупции и иных правонарушений представляют собой комплекс современных технологий, которые охватывают два основных направления деятельности: противодействие коррупции в сфере предоставления государственных услуг и контроль за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции в структуре ГУВМ.

5. Изучение функций ГУВМ позволяет сделать вывод о ее многовекторной и системной деятельности, отличающейся правоохранительной направленностью. ГУВМ является правоприменительным органом в сфере миграции, обладает правовым статусом. Сотрудники ГУВМ осуществляют свою деятельность, будучи представителями государственной власти, имеют объем полномочий по применению мер принуждения к физическим и юридическим лицам.

6. Прохождение службы в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России является видом правоохранительной службы граждан в МВД России. Служба в органах МВД России относится к федеральной государственной службе. Специфика отмеченной службы проявляется в выполнении ряда функций по обеспечению миграционного контроля. Сотрудники ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России правомочны

совершать юридически значимые действия, которые порождают, изменяют и прекращают правоотношения мигрантов и юридических лиц.

7. ГУВМ необходимо разработать собственную программу и план по противодействию коррупции по основным направлениям деятельности.

8. По всем перечисленным коррупционным схемам собственной службой противодействия коррупции УВМ самостоятельно или совместно со службой собственной безопасности (ГУСБ), ГУЭБ и ПК МВД России необходимо обеспечить оперативный контроль, проводить оперативно-розыскные мероприятия, выполнять мониторинг состояния коррупции.

§ 3. Антикоррупционные требования, предъявляемые к сотрудникам органов внутренних дел, осуществляющим деятельность в сфере миграции

Коррупция как устойчивое антисоциально-правовое явление ведет к разложению государственного аппарата, и, как следствие, приводит к кризису государственной власти¹, отрицательно влияет на институты управления государством. Коррупцированный государственный орган не способен к решению поставленных ему задач. Сфера деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России остается априори коррупциогенной. Для органов внутренних дел, в том числе и для подразделения по управлению миграционными процессами, противодействие коррупции было и остается актуальной задачей нескольких десятилетий. Для ГУВМ эта проблема насущна еще потому, что его территориальные подразделения оказывают государственные услуги

¹ См.: Кодан С. В. Антикоррупционная подготовка в стратегии и практике противодействия коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сборник научных трудов по итогам Всероссийской научной конференции / Ин-т философии и права, Уральского отд-ния Российской акад. наук ; отв. ред. В. Н. Руденко. – Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2014. С. 272–279.

российским и иностранным гражданам¹, реализуют государственную функцию по управлению миграционными процессами, а коррупция в отмеченной сфере разрушает действующий механизм управления общественными отношениями.

Развитие управленческих инструментов в структуре ГУВМ способно обеспечить защиту и продолжение антикоррупционной работы, достижение публичных интересов государства и общества, поднять профессиональную составляющую сотрудников.

Правоохранительная служба в органах внутренних дел имеет свои особенности. Сотрудники ОВД, в том числе сотрудники миграционной службы, обладают правовым статусом, который наделяет их не только правами и обязанностями, но и налагает ограничения, запреты, предписания по стандартам служебного поведения. С целью минимизации коррупционных проявлений в органах внутренних дел предусмотрен антикоррупционный стандарт поведения по соблюдению сотрудниками ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнении обязанности уведомлять о противодействии коррупции, о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения². Термин «антикоррупционный стандарт поведения» закреплен в п. 5 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под которым понимается единая система запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в конкретной области. То есть такое поведение сотрудника ОВД-ГУВМ, которое исключает коррупционные факторы и проявления. Сотрудник УВМ обязан

¹ См.: Павловский А.С. Социальные права иностранных граждан в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 11.

² См.: Статья 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; статьи 27, 30.1 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

принимать все меры для недопущения конфликта интересов. Некоторые авторы под антикоррупционным поведением сотрудников и работников ОВД понимают набор поведенческих реакций, направленных на четкое соблюдение законности и неприятие коррупции во всех ее многочисленных проявлениях¹.

Запреты и ограничения, обусловленные службой в органах внутренних дел, касаются как самого сотрудника, так и его супруги (супруга), а также несовершеннолетних детей, кроме того, антикоррупционный стандарт в течение определенного периода времени оказывает регулирующее воздействие и в отношении гражданина, который уволился со службы². В равной степени обязанность соблюдать антикоррупционный стандарт возлагается и на МВД России. Сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России становится частью коррупционной системы, если он использует свое должностное положение как инструмент незаконного получения материальной или нематериальной выгоды.

В Министерстве внутренних дел «антикоррупционный стандарт поведения сотрудника органа внутренних дел» рассматривается как эффективное средство противодействия коррупции в оперативно-служебной деятельности³. Антикоррупционная политика МВД России направлена на профилактику и пресечение коррупционных проявлений.

Необходимость установления антикоррупционного стандарта поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции

¹См.: Свирина М. В. Методология противодействия коррупции. М.: АЭБ МВД России, 2011. С. 14.

² См.: Елисов П.П. К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики 2018. № 1. С. 29.

³ См.: Копылов В.В., Копылова О.А. Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 70–75.

территориальных органов МВД России обосновывается как требованием федерального законодательства¹, так и необходимостью формирования правосознания сотрудников УВМ, выработки у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемости совершения коррупционных правонарушений, соблюдения этических правил и норм служебного поведения.

На сегодняшний день можно отметить, что в структуре ГУВМ для сотрудников принят и действует антикоррупционный стандарт поведения. Антикоррупционный стандарт поведения выполняет функцию профилактики коррупции, обеспечивает контроль за поведением сотрудников, влияет на их правовой статус, помогает принимать законные решения в стрессовых и рискованных ситуациях. Одним словом, антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России определяет для них пределы допустимого поведения и межличностного общения. Но насколько упомянутый стандарт поведения эффективен, ответить довольно сложно, так как полных статистических данных о коррупционных преступлениях в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России после 2016 г. в открытом доступе не публиковалось. При этом коррупционные проявления в структуре ГУВМ по-прежнему имеют место, что было подтверждено в ходе проведенного опроса. Сказанное означает, что нужны новые подходы и решения для обновления стандарта требований, предъявляемых к сотрудникам ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, создания гарантий для их реализации. И здесь мы солидарны с мнением Ю.В. Трунцевского о необходимости периодического обновления стандарта поведения сотрудника

¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

в зависимости от изменения динамики коррупционных преступлений¹. В идеале изменение антикоррупционного законодательства в части изменения подходов в сфере противодействия должно влечь изменение содержания антикоррупционного стандарта поведения.

В целях усиления эффективности действующего антикоррупционного стандарта предлагаем в качестве обновления внести некоторые положения антикоррупционного поведения в должностные обязанности (своего рода должностной стандарт поведения сотрудника) и в раздел об условиях контракта о прохождении службы в ОВД. Данное предложение необходимо для конкретизации стандарта поведения в зависимости от замещаемой должности, в частности сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должен уважительно относиться к ментальности, обычаям и традициям разных народов Российской Федерации и иностранных граждан, учитывать культурные и другие особенности различных социальных групп, с которыми ему приходится вступать в правоотношения по служебной деятельности; должен тактично относиться к их запросам и особенностям без различий расовой, национальной, религиозной принадлежности, пола и возраста².

Предлагается также осуществить переход от формирования антикоррупционного поведения сотрудника к получению антикоррупционного образования сотрудника, что позволит получить более эффективный результат по противодействию коррупции³. Предполагается, что антикоррупционное поведение будет привычным, обыденным и

¹ См.: Трунцевский Ю. В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 107–121.

² См.: Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения у сотрудников и государственных гражданских служащих органов внутренних дел. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 12.

³ См.: Иванцов С.В., Уткин В.А. Оптимизация антикоррупционной подготовки сотрудников органов внутренних дел (итоги межведомственной научно-практической конференции, состоявшейся 8 декабря 2017 г.) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 228–232.

осознанным после получения соответствующих знаний о вреде и опасности коррупции. В подразделениях ОВД необходимо в рамках повышения квалификации осуществлять обучение сотрудников с получением антикоррупционного образования, а в ведомственных вузах МВД России обучаемые уже изучают дисциплину «Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел»¹. Получение антикоррупционного образования позволит сформировать антикоррупционное поведение, сократить применение мер принуждения (взыскания), оздоровить морально-психологический климат в коллективе.

Весьма эффективным для формирования антикоррупционного поведения сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России представляется применение в служебной деятельности портативных видеорегистраторов, особенно это необходимо во время приема граждан, предоставления государственных услуг в сфере миграции, положительным видится введение постоянного видеонаблюдения за работой сотрудников. В этом вопросе с нами согласилось 72% опрошенных. Для оперативного рассмотрения обращений граждан о фактах коррупции и принятия мер реагирования будет полезным организовать работу внештатной выездной приемной Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Поведение сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должно быть направлено на выполнение своих служебных обязанностей, иное его поведение способно повлечь совершение коррупционных правонарушений. Контроль за выполнением требований антикоррупционного стандарта сотрудником возлагается на непосредственного начальника миграционного подразделения.

¹ Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // Юридическое образование и наука. 2014. № 2. С. 15.

Предоставленные ему властные полномочия он должен реализовывать исключительно в интересах службы в соответствии с занимаемой должностью. Для работодателя главным является, чтобы сотрудники подразделения не совершали коррупционных правонарушений.

Содержанием антикоррупционного стандарта должен являться исчерпывающий перечень ограничений, запретов, дозволений в поведении сотрудника. Также в стандарте необходимо указать круг должностных лиц, на кого распространяются отмеченные ограничения. Применение антикоррупционного стандарта формирует у сотрудников отрицательное отношение к коррупционному поведению. Для сотрудников ОВД с учетом специфики их деятельности предусмотрен свой стандарт антикоррупционного поведения, закрепленный в федеральном законодательстве¹. В целом существующий объем запретов, ограничений и обязанностей достаточно обоснован, в начале параграфа мы отмечали, что периодически действующий антикоррупционный стандарт подлежит правовому обновлению. Полагаем, что конкретизированный стандарт антикоррупционного поведения подлежит нормативно-правовому закреплению в рамках ведомственного нормативного акта, при этом он должен быть согласован с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Именно в этом законе закреплены правовые основы антикоррупционного стандарта поведения в системе органов внутренних дел Российской Федерации.

Необходимо понимание и того, что принятие и обновление антикоррупционного стандарта и последующее его соблюдение сотрудниками вовсе не устраняют причины и условия коррупционных

¹ См.: Статья 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

проявлений в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Действующие запреты и ограничения не смогут исключить совершение коррупционного правонарушения, если это не связано с поведением сотрудника УВМ¹. Назначение антикоррупционного стандарта поведения – профилактика коррупции. Наличие упомянутого стандарта позволяет сохранить государственное управление в этой сфере, в противном случае деятельность сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России превратится в предпринимательскую деятельность. Также эффективной профилактике коррупции способствуют такие инструменты, как подбор, расстановка, обучение и ротация кадров. Широко распространенная в ОВД практика приема, продвижения и переводов по службе по принципу nepotизма, личной преданности руководителю (своего рода команда руководителя) привела к тому, что честным и профессиональным сотрудникам затруднительно поступить и продвинуться на государственной службе. А это уже коррупция со стороны руководителя, который в этой ситуации получает организационную и материальную выгоду. За подобную кадровую политику руководитель подлежит увольнению, однако на практике таких фактов нет.

По мнению некоторых авторов, профилактика коррупции в органах внутренних дел породила еще большую коррупцию². Проблема состоит в том, что число сотрудников в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России увеличивается, мотивируется это увеличением объема работы, но основные количественные показатели деятельности ГУВМ за 2019 г. уменьшены по сравнению с 2018

¹ См.: Астанин В.В. Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 8.

² См.: Смирнов Ф.Ф. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 6. С. 197–201; Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал Российского права. 2014. № 7. С. 143.

г.¹ Руководители оказывают протекционизм в отношении членов своей команды, из их числа формируется основа руководства в подразделении. 2021 г. объявлен годом сокращений, поэтому требуется сократить увеличенный бюрократический аппарат управления подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, оставив нетронутым непосредственных исполнителей. Сокращение бюрократического аппарата снижает процент коррупционных правонарушений в конкретном подразделении. Да и по оценкам специалистов качество управления в чиновничьей среде не превышает 40% из возможных ста².

Следует отметить, что коррупция в ОВД – достаточно изученная тема, также создана научно-правовая база противодействию коррупции³, но лучшие антикоррупционные идеи пока ждут реализации в действительности, а это и есть основная проблема противодействия коррупции. Задача-минимум видится в необходимости убрать коррупцию на низовом уровне и в бытовой сфере. Задача-максимум - обеспечить реальное исполнение антикоррупционного законодательства в правоохранительных органах.

В настоящее время научному осмыслению подлежит объем и вид содержательной части антикоррупционного стандарта поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции

¹ См.: Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – ноябрь 2019 г. URL : <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 20.01.2021).

² См.: Кондратенко Г.Г. Антикоррупционная безопасность столичного мегаполиса (социально-философский анализ). Автореф. ... канд. философ. наук. М., 2016. С. 4.

³ См.: Противодействие коррупции. Сборник аналитических материалов. М. 2012. Отв. ред. академик РАН, д-р юридических наук, проф. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. 232 с.; Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14; Никоноров Е.А. Коррупция в органах внутренних дел, как разновидность коррупционной преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 179–181.

территориальных органов МВД России с учетом специфики их деятельности и занимаемой должности.

Можно назвать еще одну проблему, которая связана с антикоррупционным стандартом. Проблема соответствует известному выражению о том, что суровость российских законов компенсируется их неисполнением. То же самое относится к антикоррупционному стандарту, где некоторые обязанности (например, сообщать о факте склонения к правонарушению), запреты (например, запрет получать подарки) не исполняются. Созданные для комиссии по разрешению конфликта интересов и обеспечения надлежащего служебного поведения в большинстве случаев с момента образования проводят не достаточное количество заседаний. Сказанное означает отсутствие системного подхода по противодействию коррупции. Здесь нужно изменить ситуацию и добиться того, чтобы сотрудники соблюдали и исполняли предписанный стандарт поведения.

Для организации работы по противодействию коррупции в подразделениях ГУВМ-УВМ МВД России необходимо определить структурную организацию (о ней мы писали в предыдущем параграфе), ответственную за противодействие коррупции; общее руководство по этому направлению работы возложить на руководителя ГУВМ, ибо он несет персональную ответственность за противодействие коррупции. В должностную инструкцию руководителей и начальников УВМ внести позиции по противодействию коррупции. Далее необходимо разработать программу антикоррупционных мероприятий, подлежащих выполнению в подразделениях ГУВМ-УВМ. По итогам проведенного мониторинга весьма полезным будет создание перечня (списка) коррупционно-опасных функций и должностей в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России для того, чтобы на выполнение отмеченных функций или замещение должности назначались подготовленные и проверенные сотрудники. С отмеченной категорией сотрудников периодически требуется проведение психолого-коррекционной

работы для укрепления антикоррупционного поведения. На каждую должность в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России видится создание должностной инструкции с обособленным разделом, включающим необходимые для конкретной должности элементы антикоррупционного поведения.

Основными принципами поведения сотрудников должны стать неподкупность, объективность, законность принимаемых решений. Все сотрудники под роспись должны быть не только ознакомлены с содержанием стандарта, но и пройти тестирование по его применению. Периодически сотрудники ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должны изучать содержание и новеллы антикоррупционного стандарта, сдавать зачеты. Для этого требуется создать научно-методическую основу получения антикоррупционного образования.

Ответственность за исполнение положений стандарта возложить на начальников подразделений и отделов. В локальном акте должна быть предусмотрена ответственность руководителя и сотрудника, допустившего нарушение требований стандарта. По каждому факту требуется проведение служебной проверки и принятие итогового решения.

Антикоррупционное подразделение в структуре ГУВМ на постоянной основе проводит мониторинг коррупционных рисков в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, производит их проверку и оценку, после чего принимает решение по устранению коррупционных проявлений и причин, их порождающих. Персональная ответственность за состояние антикоррупционной работы возлагается на начальников управлений и отделов. При назначении сотрудника на вышестоящую должность необходимо будет получение информации об отсутствии совершенных им коррупционных правонарушений. За нарушение антикоррупционного стандарта поведения сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России подлежит привлечению к уголовной, дисциплинарной

ответственности. До сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на занятиях по служебной подготовке необходимо доводить факты коррупционных правонарушений, совершенных в подразделениях ГУВМ.

Основным форматом работы ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с отечественными и иностранными гражданами должно стать оказание государственных услуг посредством использования информационно-коммуникационных технологий, что сократит количество непосредственных контактов сотрудников с гражданами. В помещениях, где осуществляется прием граждан, должны размещаться стенды с информацией по антикоррупционной тематике, контактные телефоны должностных лиц, ответственных за антикоррупционную работу, адрес официального сайта ГУВМ для приема информации о фактах коррупционных нарушений.

По сути, вышеприведенный механизм по противодействию коррупции и антикоррупционный стандарт в подразделениях МВД России созданы¹. Актуальным на сегодняшний день являются две задачи:

1. добиться реального исполнения всех положений действующего механизма по противодействию коррупции и антикоррупционного стандарта, что должно привести к «нулевому» уровню восприятия коррупции (дело в том, что устанавливать стандарты сложно, но выполнимо, а вот ежедневно реализовывать принятые стандарты крайне тяжело);

2. приложить усилия по регулярному обновлению содержания указанных институтов.

В итоге ожидается выработка устойчивого антикоррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Сотрудники осознают изменения,

¹ См.: Афанасьева О.Р. Минимизация последствий коррупционных правонарушений: понятие, содержание, основные направления // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 5–1. С. 21.

происходящие в общественной жизни, принимают и разделяют установку нетерпимости, неприемлемости коррупционного поведения¹, они сознательно приходят к пониманию невыгодности коррупционного поведения. Социальная среда оказывает воздействие на антикоррупционное поведение и воспитание сотрудника.

Вопросы реализации антикоррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России выступают содержанием профилактики коррупционных правонарушений и антикоррупционного воспитания личного состава, а последнее является составной частью нравственного воспитания. Решающая роль здесь отводится руководителю и непосредственному начальнику, которые должны выступать образцом и авторитетом для личного состава. Антикоррупционное воспитание сотрудника создает у последнего потребность действовать в соответствии с требованиями стандарта антикоррупционного поведения. Для сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России понятия профессиональной этики, такие как «профессионализм», «служебный долг», «соблюдение закона» должны стать его внутренним убеждением, содержанием личного достоинства. Сказанное позволит сотруднику при выполнении своих служебных обязанностей предвидеть те неблагоприятные последствия, которые могут наступить при совершении коррупционных правонарушений. В.В. Путин отмечал, что «нет такой таблетки от коррупции, раз проглотил – и вы здоровы»². Сказанное подтверждает, что антикоррупционное воспитание является составной частью антикоррупционного поведения сотрудников.

¹ См.: Шеслер А.В., Шеслер С.С. Особенности формирования навыков антикоррупционного поведения у слушателей образовательных организаций ФСИН России // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 55.

² Цит. по: Везломцев В.Е., Хотькина О.К. Противодействие коррупции в уголовно-исполнительной системе России. Личностный аспект. М., 2017. С. 91.

Антикоррупционное воспитание рекомендовано Советом Европы, этот факт отмечается в Кодексе поведения для государственных служащих. Рекомендация обращает внимание на эффективность закрепления этических, нравственных ценностей в антикоррупционном стандарте поведения государственных служащих. Применение этических и нравственных правил поведения в деятельности сотрудников способствует созданию социальной модели государственного управления и ожиданиям общества¹.

И здесь необходимо добавить, что нравственные начала служащего должны быть согласованы с принципом нравственности, формирующем ценностно-мировоззренческие рамки и отношение к негражданам, в управлении миграционными процессами, в деятельности по оказанию миграционных услуг и миграционного контроля. Важную роль в законодательной и правоприменительной реализации нравственных начал в миграционной политике занимает государство, и правоохранительные органы в его лице.

В декабре 2010 г. был принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих². В Типовом кодексе закреплены рекомендуемые правила поведения, которые распространяются на всех государственных служащих, в том числе и на сотрудников органов внутренних дел. По мнению Т.Я. Хабриевой³, кодексы профессиональной этики дополняют правовые нормы стандарта поведения. Типовой кодекс этики уравнивает нормы права и морали для регулирования поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции

¹ См.: Абузярова Н.А., Залоило М.В., Кузнецов В.И. Антикоррупционная этика и служебное поведение. М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2019. С. 91.

² См.: Протокол № 21 Решения Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

³ См.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

территориальных органов МВД России, а в ряде случаев восполняет пробелы права. Типовой кодекс мотивирует сотрудника на выполнение общественно-полезной функции, исключая личную мотивацию. Типовой кодекс этики регламентирует служебное поведение сотрудника наравне с действующими правовыми актами.

Соблюдение и исполнение положений типового кодекса сотрудниками ОВД учитывается при административных процедурах, связанных с прохождением службы: при выдвижении кадров, назначении на вышестоящую должность, прохождении аттестации, наложении дисциплинарного взыскания.

Реализация антикоррупционных стандартов поведения в деятельности сотрудников подразделений ГУВМ должна обеспечиваться системой организационных и правовых мер. В ходе проведенного исследования было определено, что оптимальными способами воздействия на поведение сотрудников подразделений ГУВМ в целях строгого выполнения ими требований законодательства в сфере противодействия коррупции выступают: контроль, профилактика и стимулирование.

Каждый из этих методов в свою очередь предусматривает комплекс мер, направленных на устранение препятствий для выполнения соответствующих стандартов, минимизацию коррупциогенных факторов в сфере миграции. При этом результаты выполнения требований антикоррупционных стандартов должны коррелировать с конкретными мерами организационно-правового воздействия на поведение сотрудников. В свою очередь эффективность предлагаемых мер должна устанавливаться посредством определения достижения/недостижения соответствующих результатов. Таковую систему можно представить в виде таблицы (см.: Таблица 1).

Таблица 1. Механизм организационно-правового воздействия на поведение сотрудников подразделений ГУВМ в сфере противодействия коррупции

№ п/п	Способ воздействия	Направленность мер	организационно-правовые меры	Результаты (цели)
1.	контроль	контрольно-профилактическая, кадровая	проверка на полиграфе, проверка на честность	выявление коррупциогенных факторов в деятельности подразделения, службы; предупреждение коррупционных правонарушений (общая и специальная превенция); формирование антикоррупционной культуры поведения
2.	профилактика		коллективная ответственность	
		запрет принимать на государственную службу		
3.	стимулирование	поощрение	субъективное право на поощрение	

Исходя из приведенных в таблице 1 данных, можно сделать вывод, что предлагаемая система мер организационно-правового воздействия на поведение сотрудников подразделений ГУВМ в сфере противодействия коррупции направлена 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.

Целесообразность внедрения данных предложений обусловлена необходимостью расширения перечня мер общей и специальной превенции коррупции, а также следующим:

1) необходимостью более тщательной проверки сотрудника, занимающего коррупционно-опасную должность в подразделениях (Г)УВМ МВД России, на наличие / отсутствие конфликта интересов;

2) выполнении требований по уведомлению представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры, иных государственных органов о фактах совершения другими сотрудниками коррупционных правонарушений;

3) устранение коррупциогенных факторов в сфере применения поощрений за безупречную службу.

Таким образом, сотрудники занимающие коррупционно-опасные должности, руководители подразделений (Г)УВМ МВД России должны проходить проверку на полиграфе не реже одного раза в год, а при назначении на вышестоящую должность в каждом случае в целях выявления их причастности к коррупционным проявлениям, способности противодействовать им.

Необходим законодательный запрет о приеме на государственную службу лиц, уволенных со службы в правоохранительных органах за коррупционные правонарушения.

Следует предусмотреть возможность индивидуальной ответственности сотрудников подразделения в виде увольнения со службы всего коллектива (подразделения) в случае выявления и сокрытия в нем факта коррупции.

Также целесообразно организовать проведение периодических проверок на честность среди сотрудников путем обращения к ним с предложением «решить вопрос» по коррупционной схеме. Такая мера позволит определить деловые качества и реакцию сотрудника: доложил ли он руководству о факте склонения его к совершению коррупционного правонарушения.

Одними запретами, ограничениями коррупцию не преодолеть, нужна взвешенная система поощрений за безупречную службу. Административный порядок в настоящее время позволяет наложить на сотрудника взыскание руководителем любого уровня, без каких-либо согласований, вопрос о его поощрении требует дополнительных согласований по инстанциям. При этом в законодательстве не закреплено субъективное право сотрудника на поощрение, которое бы корреспондировало обязанности руководителя выполнить соответствующие требования к «статуту» конкретной «заслуживаемой» меры поощрения за безупречную службу.

В целях обеспечения выполнения антикоррупционного стандарта поведения сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России предусмотрен ведомственный и вневедомственный контроль за соблюдением законодательства о государственной правоохранительной службе.

Ведомственный контроль за соблюдением антикоррупционного стандарта поведения в ГУВМ осуществляют несколько подразделений МВД России: Департамент государственной службы и кадров (ДГСК МВД России), Управление собственной безопасности (УСБ МВД России), Управление экономической безопасности и противодействия коррупции (УЭБ и ПК МВД России). Вневедомственный контроль осуществляет Прокуратура Российской Федерации, в компетенцию которой входит надзор за соблюдением законодательства о государственной правоохранительной службе. Отмеченная сфера надзорной деятельности органов Прокуратуры Российской Федерации выполняется на основании приказа № 454 Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 августа 2014 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»¹.

Наличие механизма контроля по соблюдению антикоррупционного стандарта поведения в ГУВМ способствует профилактике коррупционных проявлений в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. ГУВМ применительно к нашему исследованию должно рассматриваться не как нарушитель антикоррупционного законодательства, а как опора и союзник государства в борьбе с коррупцией в своих рядах. Выработка и обновление антикоррупционного стандарта поведения сотрудника ОВД относится к компетенции кадровой службы (ДГСК МВД России), так как это напрямую связано с отбором кандидатов на службу, порядком прохождения службы,

¹ Законность. 2014. № 12.

условиями службы в ОВД. ДГСК МВД России рекомендуется внедрить практику проведения проверок исполнения законов о противодействии коррупции в структурных подразделениях, усилить контроль за своевременным обновлением сведений о родственниках, содержащихся в анкетах сотрудников, в целях выявления возможного конфликта интересов.

Мероприятия по реализации антикоррупционной защиты сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России охватывают все направления работы с личным составом: организационно-правовая подготовка, воспитательная и кадровая работа. Необходима системность проводимых антикоррупционных мероприятий с учетом специфики деятельности ГУВМ подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

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 коррупционных правонарушений отдельными сотрудниками.

Таким образом, в структуре ГУВМ должна быть образована организационно-правовая основа антикоррупционного стандарта поведения сотрудника. Особенностью создания этой основы будут выступать как

информирование, консультирование, так и обучение личного состава по формированию антикоррупционного стандарта поведения. Здесь нам видится необходимым проведение ежегодных методических сборов по исполнению требований антикоррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. С данным предложением согласилось 86% опрошенных.

Антикоррупционный стандарт поведения сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России включает два основных элемента: обновление нормативно-правового регулирования; перманентное антикоррупционное образование и воспитание личного состава для укрепления режима законности. Соответственно, антикоррупционное поведение есть результат антикоррупционного образования и воспитания, ибо сформировать поведение сотрудника, не основываясь на специальных познаниях, невозможно. Эффективность формирования и обновления антикоррупционного стандарта поведения сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России обусловлено проводимой руководством МВД России системной антикоррупционной политикой, что мы отмечали в начале данного параграфа. В структуру ГУВМ должна быть внедрена система многоуровневой профилактики коррупционного поведения сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и сформирована корпоративная культура в данных подразделениях.

Подводя итоги исследования антикоррупционных требований, предъявляемых к сотрудникам ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, и их реализации, можно сформулировать ряд выводов применительно к антикоррупционному стандарту поведения такого сотрудника.

1. С целью минимизации коррупционных проявлений в органах внутренних дел предусмотрен антикоррупционный стандарт поведения по

соблюдению сотрудниками органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнении обязанности уведомлять о противодействии коррупции, о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения. Назначение антикоррупционного стандарта поведения – профилактика коррупции.

2. Необходимость установления антикоррупционного стандарта поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России обосновывается как требованием федерального законодательства¹, так и потребностью формирования правосознания сотрудников УВМ, выработки у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемости совершения коррупционных правонарушений, соблюдения этических правил и норм служебного поведения. Сколько существует вариантов совершения коррупционных сделок, столько должно быть вариантов антикоррупционного поведения.

3. Антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России определяет для них пределы допустимого поведения и межличностного общения.

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

5. Необходимо периодическое обновление антикоррупционного стандарта поведения сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам

¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

миграции территориальных органов МВД России в зависимости от изменения динамики коррупционных преступлений.

6. В целях усиления эффективности действующего антикоррупционного стандарта предлагаем внести следующие новеллы в положения антикоррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России:

а) в должностные обязанности и в раздел об условиях контракта о прохождении службы в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России включить раздел об антикоррупционном стандарте поведения сотрудника;

б) сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должен уважительно относиться к ментальности, обычаям и традициям разных народов Российской Федерации и иностранных граждан, учитывать культурные и другие особенности различных социальных групп, с которыми ему приходится вступать в правоотношения по служебной деятельности;

в) регламентирование единоличных форм реализации властных полномочий сотрудником ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с полной персонификацией ответственности за произведенные действия и принятые решения.

7. Невыполнение сотрудником ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России требований антикоррупционного стандарта должно рассматриваться как основание для расторжения контракта с данным сотрудником. Конкретизированный стандарт антикоррупционного поведения для сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России подлежит нормативно-правовому закреплению в рамках ведомственного нормативного акта. В ГУВМ осуществляется ведомственный

и вневедомственный контроль за соблюдением антикоррупционного стандарта поведения.

По итогам анализа роли правоохранительных органов в противодействии коррупции в сфере миграции можно сделать следующие выводы:

1. Эволюция деятельности государственных органов по вопросам миграции в Российском государстве за 300-летний исторический период показывает тенденцию становления централизованного органа управления и подчиненных ему территориальных миграционных органов. Предпосылки для развития коррупции в сфере миграции России зародились еще в XVIII в. и формировались на протяжении всего периода ее развития. Коррупционные отношения имеют многовековую историю. До настоящего времени значительного эффекта в антикоррупционной деятельности добиться не удалось.

2. ГУВМ выступает структурным подразделением МВД России, функционально обособленным, специализированным органом государственной власти, наделенным компетенцией и властными полномочиями по реализации государственной политики в сфере миграции. В структуре ГУВМ для противодействия коррупции предлагается создание независимой антикоррупционной организационной системы с подчинением начальнику ГУВМ.

3. ГУВМ необходимо разработать собственную программу и план по противодействию коррупции по основным направлениям деятельности. Преодоление коррупции требует длительной и систематической его работы во взаимодействии с другими правоохранительными органами. Коррупция в сфере миграции не исчезнет до тех пор, пока не появится прозрачность и простота правил, установленных для мигрантов (получение разрешения на временное проживание, вид на жительство, гражданства).

4. По всем перечисленным коррупционным схемам собственной службой противодействия коррупции УВМ самостоятельно или совместно со

службой собственной безопасности (ГУСБ), ГУЭБ и ПК МВД России необходимо обеспечить оперативный контроль, проводить оперативно-розыскные мероприятия, выполнять мониторинг состояния коррупции.

5. Прохождение службы в ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России является видом гражданской правоохранительной службы граждан в МВД России. Служба в органах МВД России относится к федеральной государственной службе. Специфика отмеченной службы проявляется в выполнении ряда функций по обеспечению миграционного контроля. Сотрудники ГУВМ правомочны совершать юридически значимые действия, которые порождают, изменяют и прекращают правоотношения в отношении мигрантов и юридических лиц.

6. Необходимость установления антикоррупционного стандарта поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России обосновывается как требованием федерального законодательства, так и необходимостью формирования правосознания сотрудников, выработки у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемости совершения коррупционных правонарушений, соблюдения этических правил и норм служебного поведения. Сколько существует вариантов совершения коррупционных сделок, столько должно быть и вариантов антикоррупционного поведения. Требуется обеспечить непрерывное обучение кадров для реализации поставленных задач.

7. Антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России определяет для них пределы допустимого поведения и межличностного общения. В целях усиления эффективности действующего антикоррупционного стандарта предлагаем в качестве обновления внести отмеченные новеллы в положения антикоррупционного поведения сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Глава 3. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции

§ 1. Совершенствование деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции

Одним из направлений деятельности органов прокуратуры является прокурорский надзор за исполнением законодательства по противодействию коррупции в сфере миграции¹. С 2007 г. в структуре органов прокуратуры действует подразделение по надзору за соблюдением законодательства в сфере противодействия коррупции. Предметом прокурорского надзора в сфере миграции выступает деятельность и правоприменительная практика ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России². Осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере миграции возложено на прокуроров, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации³ от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции».

Пределы прокурорского надзора ограничены полномочиями прокурора, правоприменительной практикой и объектом надзора – подразделениями ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Целью прокурорской проверки является выявление фактов нарушения или неисполнения законодательства в сфере миграции, порядка

¹ См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа г. 2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. 2014. № 12.

² См.: Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прохождении государственной правоохранительной службы в органах внутренних дел. По итогам прокурорской проверки составляются акты прокурорского реагирования. Критерием эффективности деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции является показатель проведенных проверок, количество выявленных правонарушений и сколько должностных лиц было привлечено к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности за определенный промежуток времени. Если деятельность прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции признать эффективной, то численность коррупционной преступности должна показывать динамику неуклонного снижения.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции в сфере миграции, выступает Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В соответствии со ст. 13 ФЗ «О противодействии коррупции» граждане Российской Федерации, должностные лица и иностранные граждане за нарушение (неисполнение) законодательства «О противодействии коррупции» подлежат уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности. Сущность коррупционных правонарушений в сфере миграции заключается в том, что должностное лицо ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России использует предоставленные ему властные полномочия для получения личной выгоды имущественного или (и) неимущественного характера вопреки интересам службы, нарушает установленный порядок несения службы.

По результатам изученных 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.

Дисциплинарные проступки образуют факты использования служебной информации для извлечения личной выгоды, неприятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, нарушение запретов и ограничений, установленных для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России¹. Подавляющее большинство совершенных коррупционных правонарушений в сфере миграции остается латентным. По мнению практических сотрудников прокуратуры, опрошенных нами, фактами прокурорского реагирования становится не более 20% совершенных правонарушений. Получается, при наличии достаточных полномочий в сфере противодействия коррупции эффективность деятельности органов прокуратуры остается невысокой². По этой причине статистические данные не отражают объективного положения ситуации в сфере миграции.

В настоящее время коррупция в сфере миграции охватывается не только взяточничеством, и ранее были представлены различные коррупционные схемы, которые используются должностными лицами для незаконного обогащения. Отмеченные коррупционные схемы не новы для ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, и они ежегодно генерируются. В результате коррупционные преступления своевременно не выявляются, виновные лица к уголовной

¹ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры: науч.-аналитич. доклад / под общ. ред. проф. И.Э. Звечаровского. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. С. 22.

² См.: Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 10. С. 166–186.

ответственности не привлекаются. С учетом сказанного, органам прокуратуры необходимо улучшить работу по противодействию коррупции в сфере миграции. Слабый прокурорский надзор в этой сфере создает условия для совершения коррупционных преступлений. Отсутствие оценки состояния законности исключает возможность проведения качественной прокурорской проверки для выявления фактов нарушения законодательства в сфере миграции.

Противодействие коррупции органами прокуратуры, как мы отмечали ранее, охватывает три основных направления: предупреждение (профилактика) коррупционных проявлений, непосредственно борьба с коррупцией и устранение (ликвидация) последствий коррупционных проявлений. В практической деятельности все три направления деятельности находятся во взаимодействии¹. Объединение отмеченных направлений образует систему противодействия коррупции.

Весьма значимой является роль прокуратуры в профилактике коррупции в сфере миграции. Профилактика коррупции в этой сфере предполагает надзор за исполнением законодательства по предоставлению сведений о доходах и расходах, соблюдением антикоррупционного стандарта поведения сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных актов, принимаемых МВД, ГУВМ в сфере миграции². Прокурор входит в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Следовательно, прокурорский надзор в области миграционных правоотношений выступает эффективным

¹ См.: Козлов Т.Л. Профилактика коррупции как административная деятельность органов власти и предмет прокурорского надзора // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 1. С. 170–179.

² См.: Приказ Генпрокуратуры России от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

инструментом по противодействию коррупции и формой государственного управления в отмеченной сфере. Выявляя и устраняя нарушения миграционного законодательства о порядке прохождения правоохранительной службы, органы прокуратуры тем самым должны свести на нет причины и условия совершения коррупционных правонарушений. Можно сформулировать тезис, что, реализуя прокурорский надзор, органы прокуратуры осуществляют профилактику коррупционных правонарушений в сфере миграции. Сказанное способствует формированию законопослушного поведения у сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Прокурорский надзор по исполнению миграционного законодательства представляет собой деятельность прокурора по предупреждению, выявлению и пресечению фактов нарушения законодательства в сфере миграции¹. Как отмечалось выше, пределы прокурорского надзора охватывают круг нормативных актов, которые должно принять МВД России для исполнения ФЗ «О противодействии коррупции».

ФЗ «О противодействии коррупции» в п. 6 ст. 5 в качестве организационной основы противодействия коррупции предусматривает полномочия Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, которые координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Результаты практики прокурорского надзора показывают, что ГУВМ подзаконные нормативные акты по противодействию коррупции в сфере своей деятельности не приняла. Отмеченное обстоятельство указывает на необходимость принятия ГУВМ подзаконных нормативных актов для обеспечения эффективной деятельности по противодействию коррупции в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 13³ ФЗ «О противодействии коррупции». Вместе с тем МВД России приняло ряд

¹ См.: Хасанова Р. В. Прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. № 6 (22). С. 195–199.

подзаконных актов, которые конкретизируют положение ФЗ «О противодействии коррупции» применительно к сотрудникам органов внутренних дел, в том числе и для сотрудников подразделений по контролю за миграцией. К этой группе нормативных актов относятся документы: об осуществлении контроля за расходами сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации¹, о порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера², об обязанности представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах³, о порядке уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или

¹ См.: Приказ МВД России от 7 ноября 2016 г. № 709 «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за расходами сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, а также за расходами их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 51.

² См.: Приказ МВД России от 5 апреля 2016 г. № 158 «Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.05.2016.

³ См.: Приказ МВД России от 16 декабря 2016 г. № 848 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.01.2017.

может привести к конфликту интересов¹, о порядке сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями².

Из числа организационных мер по противодействию коррупции в системе МВД России следует отметить принятие плана по противодействию коррупции на 2018–2020 гг.³ В структуре ГУВМ установлены запреты, ограничения, обязанности согласно законодательству о противодействии коррупции.

Решение о производстве плановой прокурорской проверки в структуре ГУВМ и в подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России принимается исходя их состояния законности в данном правоохранительном подразделении. Также возможно производство внеплановых проверок в случае поступления жалоб или сигналов от граждан. Производство плановой проверки включается в план работы органа прокуратуры и утверждается прокурором субъекта Российской Федерации или вышестоящим прокурором. Организационно прокурорская проверка

¹ См.: Приказ МВД России от 03 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2017.

² См.: Приказ МВД России от 01 июня 2017 г. № 334 «Об утверждении Порядка сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2017.

³ Утвержден МВД России 30 августа 2018 г. № 1/10044 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

осуществляется в три этапа: подготовительный этап, посещение проверяемого органа и принятие мер прокурорского реагирования¹.

На подготовительном этапе проверки изучаются ведомственные нормативные акты, регулирующие профилактику коррупции в сфере миграции, определяется перечень должностей, которые ответственны за антикоррупционную профилактику, круг лиц, на которые распространяется антикоррупционный стандарт поведения, проверяются сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера должностных лиц и их родственников, составляется план проверки, определяется дата проверки, круг лиц, участвующих в проверке.

При посещении проверяемого органа изучаются личные дела сотрудников, руководителей ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Проверке подвергаются соответствие сотрудников квалификационным требованиям, процедура назначения на должность. При необходимости готовится запрос в ФНС для проверки сведений о доходах, расходах и имуществе. Для этого рекомендуется выделить отдельного сотрудника прокуратуры, который будет осуществлять надзор за соблюдением и исполнением законодательства о доходах и расходах. В Росреестр направляются запросы о наличии недвижимости у сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, в ГИБДД направляются запросы о наличии транспортных средств. В ФСБ России направляется запрос о частоте выездов за пределы Российской Федерации. По окончании проверки принимается итоговое решение, составляются документы прокурорского реагирования.

Проведение прокурорской проверки должно способствовать выявлению коррупционных преступлений, привлечению виновных лиц к уголовной

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции в государственных органах и организациях: пособие / авт. кол.; науч. ред. А.Г. Воробьева; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 29.

ответственности. Вместе с тем практика деятельности миграционных подразделений показывает, что плановая прокурорская проверка не всегда может выявить факты нарушения, так как виновные 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 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»¹, где указано, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и не осуществляют надзор за физическими лицами. А это означает, что полученные жалобы от граждан на неправомерные действия сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России прокуратура направляет для проверки руководителю миграционного органа с требованием указать достоверность сведений, изложенных в жалобе. Соответственно, в прокуратуру приходит ответное письмо, где указывается, что факты, изложенные в жалобе, не подтвердились.

В практической деятельности получается, что производство прокурорской проверки не имеет конкретного законодательного основания, а отнесено на усмотрение самого прокурора. Понятно, что при таком подходе нет никакого смысла расписывать тактику прокурорской проверки для выявления коррупционных правонарушений, ибо проверка проводится не тогда, когда она должна проводиться, а тогда, когда решит прокурор. Согласно проведенным нами опросам сотрудников ГУВМ и подразделений

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472.

по вопросам миграции территориальных органов МВД России, на вопрос, как давно была проведена прокурорская проверка в вашем подразделении, 81% респондентов ответили, что за последние четыре года никакой проверки не было. К чему это привело: в Российской Федерации по самым скромным подсчетам более трех миллионов нелегальных мигрантов¹, прокурорские проверки проводятся от случая к случаю и формально, зато действуют все перечисленные коррупционные схемы, в Интернете посредники предлагают все виды госуслуг в сфере миграции от постановки на учет до получения гражданства Российской Федерации.

На основе анализа правоприменительной практики к существенным недостаткам организации прокурорского надзора в сфере миграции следует отнести:

широкую дискретность ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где не конкретизированы основания производства прокурорской проверки, что на практике приводит к отсутствию плановых проверок либо к формальности его проведения. Необходимо законодательное закрепление обязательности производства плановых проверок в структурных подразделениях МВД России не реже одного раза в три года;

в отдельных территориальных органах прокуратуры подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России вообще отсутствуют в планах производства проверки;

отсутствие необходимого контроля вышестоящих прокуроров за деятельностью нижестоящих прокуроров по производству проверок;

органами прокуратуры не проводится антикоррупционный мониторинг деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на предмет оценки состояния законности;

¹ См.: Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2014. № 1. С. 9–13.

зачастую прокурорская проверка проводится на объекте по указанию вышестоящего прокурора, без учета состояния законности, поэтому эффективность такой проверки отсутствует;

отсутствуют конкретные результаты прокурорских проверок, где была бы выявлена коррупционная схема либо сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России был привлечен к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления. Как правило, производство проверки заканчивается невыявлением факта нарушения законодательства либо выявляются незначительные факты нарушения законодательства, а виновные лица привлекаются к дисциплинарной или административной ответственности;

отсутствует профилактическая работа прокуратуры в сфере миграции; низкое качество составляемых актов прокурорского реагирования, при составлении документов имеют место факты неустановления причин и условий, способствовавших совершению коррупционных преступлений.

Для устранения отмеченных недостатков необходимо принять организационно-правовые меры, способствующие повышению эффективности прокурорского надзора в сфере миграции:

внесение дополнения в ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где должна быть закреплена периодичность и частота производства плановых проверок в структуре органов внутренних дел;

необходима конкретизация предмета и предела прокурорского надзора в сфере миграции;

систематическая проверка состояния законности в сфере миграции, обеспечения соблюдения режима законности миграционными подразделениями органов внутренних дел;

своевременность выявления коррупционных преступлений и достоверность представляемых статистических данных;

производство служебных проверок должно проводиться без формализма для того, чтобы проверки стали результативными, необходимо

проведение занятий для обучения тактике прокурорской проверки при проверке миграционных подразделений;

взаимодействие органов прокуратуры с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России, органами полиции и подразделениями службы безопасности ОВД по противодействию коррупции, с Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг);

широко внедрять практику повышения информационного обеспечения производства прокурорской проверки.

Эффективным инструментом по обеспечению надзора в сфере миграции можно предложить установление обратной связи с иностранными гражданами, которые оперативно сообщали бы в прокуратуру о фактах нарушения законодательства, случаях вымогательства денег, затягивании сроков выдачи документов и т.д.¹. Вместе с тем, не зная состояния законности, не изучая ситуацию в сфере миграции, невозможно повысить качество антикоррупционной работы.

Прокуратура отчитывается о проделанной работе статистическими показателями: что проведена проверка, вынесено столько-то представлений на должностных лиц, проведена антикоррупционная экспертиза законодательства, проверено соблюдение законодательства в сфере доходов и расходов должностных лиц. Прокуратура не отчитывается о том, сколько фактов коррупционных преступлений было выявлено, в силу каких упущений было возможно совершение подобных действий, в отношении скольких должностных лиц материалы проверки были направлены в орган следствия для возбуждения уголовного дела. А если подобные показатели не являются определяющими, то производство остальных проверок не способно повлиять на сложившуюся ситуацию.

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции».

Более того, в ходе опроса сотрудников прокуратуры 36% опрошенных указали, что выявление виновных лиц и фактов совершения коррупционных преступлений в сфере миграции – это не их задача, а службы собственной безопасности МВД России. Методами прокурорской проверки, как полагают некоторые сотрудники прокуратуры (23%), подобные факты не выявить, не задокументировать. Если к ним поступят подобные материалы, то они проведут проверку, в случае подтверждения сведений материалы будут отправлены в орган следствия, но материалы к ним не поступают и поэтому выявить они ничего не могут. Отсюда и отсутствие результативности проведенных прокурорских проверок. Фактически, это самоустранение прокуратуры от основного вида своей деятельности – производства прокурорской проверки.

Заметную роль в формировании подобной ситуации сыграло положение ч. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где отмечается, что: «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании *поступившей* в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов...». Кто сможет предоставить подобную информацию в сфере миграции? Максимум, что сможет сделать иностранный гражданин, это написать жалобу или прийти с жалобой в прокуратуру. Должностные лица органов миграции такие материалы также представить не смогут по двум причинам: в силу латентности подобных операций и в силу того, что должностному лицу, в случае предоставления подобных материалов в прокуратуру, довольно трудно будет продолжить свою службу без ущемлений и ограничений со стороны руководства подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Стиль работы прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции должен быть скорректирован. На сегодняшний день органы прокуратуры видят совершенствование своей

работы в подготовке новых видов ведомственных материалов отчетности и, как мы уже отмечали выше, законодательного закрепления производства плановых проверок в подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России для прокуратуры нет. Когда проводить внеплановые проверки – решает сам прокурор. Нередко факты коррупции в сфере миграции носят взаимовыгодный характер для сторон. Прокуратура реагирует на жалобы граждан – она направляется руководителю того органа, на кого подана жалоба. При таких условиях прокуратура утрачивает качество надзорного органа, а концентрируется на подготовке отчетных документов.

Дополнительно можно отметить слабую работу прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы на выявление и исключение коррупциогенных факторов из подзаконных правовых актов, административных регламентов, издаваемых МВД России. В подзаконных нормативных актах типичным коррупциогенным фактором выступает широта дискреционных полномочий сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России¹. Соответственно, изменения возможны только в том случае, если будут устранены подобные недочеты в организационно-правовой деятельности прокуратуры. Требуется изменить принципы организации и проведения прокурорской проверки, которые в итоге позволят правильно определять основные источники и носителей информации о коррупционных правонарушениях, получать информацию о конкретных чиновниках-нарушителях, будут предусматривать рекомендации по обнаружению фактов

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций. М., 2017. С. 57.

коррупции, а также предложения по выбору инструментов прокурорского реагирования¹.

Показателем работы должны стать конкретные факты выявления коррупции и привлечение должностных лиц к уголовной ответственности на вверенной территории. Органы прокуратуры должны реагировать на факты коррупции в сфере миграции, а не работать на свои ведомственные интересы.

Основное направление прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере миграции выражается в выявлении прокурорами нарушений установленных законом ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных по службе, которые допускаются сотрудниками и служащими органов миграции. Это, конечно, нужное направление, но не главное. Главным должно стать выявление и предупреждение коррупционных преступлений и схем в миграционных органах.

Качественно проведенная проверка в большинстве случаев становится результативной и одновременно выступает профилактическим мероприятием. Но на сегодняшний момент не разработаны критерии эффективности производства прокурорской проверки². Проведенный нами опрос сотрудников прокуратуры показал, что более 82% опрошенных высказались за совершенствование прокурорской деятельности по противодействию коррупции. От прокуроров требуется пресекать и предупреждать нарушение законодательства в сфере миграции.

Существует потребность в системном улучшении деятельности прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции. Более того, на прокуратуру возлагается роль координатора по

¹ См.: Пономарев А. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 14–15.

² См.: Винокуров А.Ю. Направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Избранные статьи. В 3-х томах. Том 3. М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2017. С. 163.

противодействию коррупции, где она правомочна принимать решения, обязательные для исполнения остальными правоохранительными органами государства.

Необходимо отметить, что деятельность прокурора по противодействию коррупции в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляется в условиях профессионального противодействия сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Понятно, что сотрудники не желают быть привлеченными к уголовной или иной ответственности, не желают выносить «сор из избы», берегут честь мундира, связаны «круговой порукой», не желают терять источники вознаграждения, поэтому используют свои профессиональные навыки для противодействия проверки. Раскрытие и расследование коррупционных преступлений в сфере миграции требует обязательной оперативно-розыскной разработки. Гласными способами производства прокурорской проверки в сфере миграции можно выявить лишь нарушения по заполнению сведений о доходах, расходах сотрудника, нарушения в процедурах назначения или перемещения (продвижения) по службе. Обычной практикой в подобных случаях является увольнение сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по собственному желанию или «в связи с утратой доверия», если в ходе проверки обнаруживаются факты нарушения антикоррупционного законодательства.

На официальном сайте ГУВМ имеется раздел о противодействии коррупции¹, в этом разделе приводятся статистические данные по выявлению фактов коррупции с 2016 г., т.е. с того периода, как ФМС была передана в подчинение МВД России. Но с 2016 г. не выявлено ни одного факта совершения коррупционного преступления сотрудниками ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД

¹ URL: <https://мвд.пф/anticorr> (дата обращения: 17.01.2021).

России. Это можно интерпретировать не как отсутствие коррупции в сарм правоохранительном органе, а как отсутствие противодействия коррупции в сфере миграции.

После увольнения сотрудника у прокурора отсутствуют какие-либо возможности по привлечению данного лица к ответственности. Максимум, что может прокурор в этой ситуации, возбудить дело об административном производстве или направить материалы проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. При таком качестве противодействия проводимой проверки прокурор должен обладать высокими профессиональными характеристиками, чтобы довести проверку до ее завершения¹.

По итогам исследования можно отметить, что прокурорская деятельность по противодействию коррупции в сфере миграции должна носить системный, постоянный характер во взаимодействии со структурными подразделениями МВД России. В первую очередь необходимо осуществлять плановые и внеплановые проверки миграционных подразделений, где на учете состоит значительное количество иностранных граждан², проверять места их компактного проживания. Прокурорская проверка должна быть нацелена на профилактику, выявление и пресечение фактов, нарушающих миграционное и антикоррупционное законодательство. Основанием для производства прокурорской проверки должно выступать состояние законности в сфере миграции. Производство прокурорской проверки выступает научным индикатором оценки эффективной деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства³ в

¹ См.: Зенкина Т.А. Методика осуществления прокурорского надзора за соблюдением антикоррупционного законодательства в правоохранительных органах // Студенческий. 2018. № 16–2 (36). С. 49–52.

² См.: Зайцев С.П. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в миграционной сфере // Законность, 2012. № 11. С. 3–6.

³ См.: Туганов Ю. Н., Сологуб Д. П. Роль прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации (на примере Забайкальского края) // Военное право. 2017. № 6. С. 230–237.

сфере миграции. Деятельность ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России должна находиться на постоянном контроле органов прокуратуры.

Совершенствование деятельности прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в миграционной сфере носит непрерывный и постоянный характер. Оценка эффективности деятельности прокуратуры будет зависеть от степени достижения поставленных целей (устранение коррупции) и соотношения понесенных затрат¹. Может быть, возможна переоценка деятельности прокуратуры в сфере миграции, которая должна быть нацелена на выявление системных коррупционных схем и механизмов, влекущих за собой коррупционные проявления в миграционных правоотношениях. Основную роль в этом процессе должны выполнить прокуроры как координаторы борьбы с коррупционной преступностью². Компетенция прокурора в полной мере позволяет реагировать на нарушение антикоррупционного законодательства в сфере миграции. Выявляя и пресекая в ходе прокурорской деятельности коррупционные правонарушения, органы прокуратуры устраняют причины и условия, способствующие коррупционной преступности.

С учетом изложенного материала, можно сформулировать следующие выводы о роли прокуратуры в противодействии коррупции в сфере миграции:

1. прокурорская деятельность по противодействию коррупции в сфере миграции должна носить системный, постоянный характер во взаимодействии со структурными подразделениями МВД России;
2. показателем работы должны стать конкретные факты выявления коррупции и привлечение должностных лиц к уголовной ответственности на

¹ См.: Миронов А.Л. О месте прокуратуры в системе правоохранительных органов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 190–192.

² См.: Харатьян М.В. Прокуратура как субъект механизма противодействия коррупции в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2014. № 1. С. 205.

вверенной территории. Органы прокуратуры должны реагировать на факты коррупции в сфере миграции, исключая преобладание в этом своих ведомственных интересов;

3. прокурорская проверка должна быть нацелена на профилактику, выявление и пресечения фактов, нарушающих миграционное и антикоррупционное законодательство;

4. стратегическими причинами неэффективной деятельности органов прокуратуры являются, во-первых, неконкретность должностных обязанностей прокурора при заданных полномочиях; во-вторых, избыточные требования вышестоящих прокуроров к нижестоящим прокурорам без определения предела требований; в-третьих, протекционизм и фаворитизм в кадровой политике;

5. совершенствование деятельности прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции носит непрерывный и постоянный характер. Оценка эффективности деятельности прокуратуры будет зависеть от степени достижения поставленных целей (устранение коррупции) и соотношения понесенных затрат.

§ 2 Оптимизация взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции

Необходимость оптимизации взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции — это требование п. 2 ст. 7 ФЗ «О противодействии коррупции».

Реализация государственной политики в сфере миграции с апреля 2016 г. возложено на ГУВМ и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Но, несмотря на ротацию одного государственного органа на другой, состояние коррупционной преступности в сфере миграции не улучшилось. Государственное управление в сфере миграции по противодействию коррупции должно быть эффективным и рациональным, для чего необходима результативная работа не только самой

ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, но и объединение усилий правоохранительных органов для борьбы с этим негативным социальным явлением.

ГУВМ в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с органами, организациями, подразделениями системы МВД России, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, подразделениями правоохранительных органов, государственных органов и органов местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, а также - в соответствии с международными договорами Российской Федерации - с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями¹.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (п. 20) отмечает задачу дальнейшего развития системы взаимодействия между всеми органами, в том числе и федеральными органами государственной власти, и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и органами местного самоуправления, и институтами гражданского общества в сфере миграции².

Консолидация усилий правоохранительных органов способно за короткий промежуток времени дать положительный эффект по борьбе с коррупцией. Антикоррупционная деятельность правоохранительных органов государства требует объединения наличных сил и средств. Организация результативного взаимодействия между правоохранительными органами, как показала практика, носит приоритетный характер и является одним из лучших инструментов по предупреждению, пресечению коррупции и

¹ См.: Пункт 7 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы».

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. В настоящее время борьба с коррупцией без согласованных усилий невозможна. Как было сказано ранее, в Российской Федерации сформирован организационно-правовой механизм противодействия коррупции, в настоящее время востребованы разработки и рекомендации по совершенствованию данного вида деятельности.

Под взаимодействием между правоохранительными органами в науке управления понимается согласованная и совместная деятельность правоохранительных органов, направленная на объединение своих усилий для достижения общей цели¹. В свою очередь организация взаимодействия предполагает совместную управленческую деятельность руководителей правоохранительных органов, направленную на достижение общих целей². Координация деятельности правоохранительных органов означает взаимодействие субъектов, не находящихся в отношении соподчинения друг с другом, но находящихся в отношении подчинения субъекту управления – координирующему центру.

Координация выступает в виде деятельности по распределению в пространстве и во времени, по приведению отдельных направлений этой деятельности в некое сочетание и упорядочение, распределение обязанностей и определение мер ответственности, что позволяет наиболее эффективно добиться желаемого результата³. Взаимодействие правоохранительных

¹ См.: Потапова С.А. К вопросу о понятии и сущности взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 442–448.

² См.: Потапова С.А. Организация взаимодействия субъектов правоохраны в вопросах противодействия экономической преступности // Социально-политические науки. 2017. № 1. С. 160–164.

³ См.: Трунцевский Ю.В. Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с правоохранительными органами // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 157.

органов осуществляется на основе нормативных актов, регулирующих цели, задачи и сроки взаимодействия. Основными признаками координации правоохранительных органов выступают общие цели и задачи, согласованность и совместность действий. Применительно к нашему вопросу целью взаимодействия является противодействие коррупции в сфере миграции, к задачам следует отнести профилактику, выявление и пресечение коррупции, минимизацию ее последствий. Сущность взаимодействия между правоохранительными органами состоит в разработке и реализации перечня согласованных мероприятий по противодействию в сфере миграции. Координация является более широким по смыслу понятием и предполагает принятие согласованных решений для достижения общих целей на основе подчиненности субъектов совместной деятельности руководящему центру. Взаимодействие означает, что субъекты совместных, согласованных действий, осуществляют свою деятельность на основе отсутствия подчиненности (равноправия).

Взаимодействие предполагает объединение сил и средств, предоставление информации, возможностей и резервов для достижения общей цели. Взаимодействие основывается на трех основных принципах: законность, согласованность и самостоятельность. Формами взаимодействия выступают совещания на различных уровнях, межведомственные рабочие группы, состоящие из субъектов взаимодействия, проведение совместных мероприятий, проверок, информационный обмен между субъектами взаимодействия. Ведущей формой взаимодействия является координационное совещание руководителей правоохранительных органов, где подводятся итоги работы за определенный период, намечаются цели и задачи на следующий период.

Взаимодействие подразделяется на внешнее (между правоохранительными органами) и внутреннее (между структурными подразделениями одного правоохранительного органа). Применительно к нашему вопросу ГУВМ осуществляет внешнее и внутреннее взаимодействие.

Взаимодействие правоохранительных органов совершается также и по территориальному признаку в пределах субъекта Федерации, за исключением г. Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, где дополнительно осуществляется взаимодействие и между субъектами Российской Федерации. Взаимодействие в правоохранительных органах происходит на основе межведомственных соглашений и приказов, и конкретизируется подзаконными нормативными актами по направлению деятельности каждой службы. Применительно к деятельности МВД России в ст. 10 ФЗ «О полиции» взаимодействие и сотрудничество рассматриваются как один из принципов деятельности ОВД.

Для противодействия коррупции в сфере миграции внешнее взаимодействие осуществляется, как правило, среди четырех ведомств: СКР, ФСБ, МВД, прокуратура Российской Федерации. Правовой основой для межведомственного взаимодействия является Указ Президента Российской Федерации «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»¹, который определил, какие органы и в каком направлении могут осуществлять координацию и взаимодействие. Нередко субъектами взаимодействия по противодействию коррупции также выступают государственные органы исполнительной власти, губернатор субъекта Российской Федерации и общественные объединения граждан. Но основная деятельность по противодействию коррупции возлагается на правоохранительные органы.

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

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1996. № 17, ст. 1958.

лиц без гражданства ГУВМ взаимодействует с Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России).

Исследование результатов 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.

Для результативной борьбы с коррупцией необходимо наличие согласованности в действиях, разработка стратегических планов, осуществление единого руководства правоохранительными органами. В связи с этим координирующая роль возлагается на органы прокуратуры¹. От органов прокуратуры требуется профессиональное понимание того, что собой представляет коррупция в Российской Федерации. Без понимания сущности коррупции невозможно результативно координировать деятельность между правоохранительными органами в сфере миграции. Более того, на Прокуратуру России возлагается функция взаимодействия с международными органами по противодействию коррупции.

Взаимодействие МВД России с органами прокуратуры осуществляется по трем направлениям: а) в принятии согласованных решений; б) при

¹ См.: Часть 6 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции».

осуществлении прокурорского надзора; в) при осуществлении нормотворческой деятельности, совместном участие в проведении антикоррупционной экспертизы.

Во взаимодействии с ФСБ России взаимодействие осуществляется в следующем формате: а) проведение совместных заседаний, совещаний, принятие согласованных решений; б) обмен оперативной и служебной информацией; в) проведение совместных оперативно-розыскных мероприятий, задержание подозреваемого; г) депортация нелегальных мигрантов.

Общей задачей для оперативных подразделений ФСБ и МВД России в сфере миграции является добывание оперативной информации о фактах совершения коррупционных преступлений, так как подавляющее количество коррупционных преступлений в сфере миграции носит латентный характер, совершается в условиях неочевидности. Документирование преступной деятельности должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России оперативным путем позволит в будущем обеспечить доказательственную базу уголовного дела.

Во взаимодействии ОВД с территориальными подразделениями СКР необходимо отметить следующие совместные мероприятия: а) проведение проверочных мероприятий для принятия решения о возбуждении уголовного дела; б) возможное создание следственной или следственно-оперативной группы; в) выполнение отдельных поручений следователя СКР, обмен информацией.

Во всех нормативных правовых актах, регулирующих деятельность отдельного правоохранительного органа, отмечается необходимость взаимодействия с другими правоохранительными органами для достижения поставленной цели. При этом каждый правоохранительный орган, помимо взаимодействия, самостоятельно осуществляет свою уставную деятельность по противодействию коррупции. Это одновременно упрощает и осложняет организацию взаимодействия между правоохранительными органами.

Упрощается взаимодействие по следующим основаниям: а) взаимодействие осуществляется между правоохранительными органами; б) в сфере противодействия коррупции, где их цели и задачи совпадают; в) специфика деятельности правоохранительных органов имеет определенное сходство.

Вместе с тем во взаимодействии участвуют не только правоохранительные органы, но и государственные органы исполнительной власти, общественные институты, что осложняет организацию взаимодействия особенно на региональном и низовом уровнях (район, город). Отсутствие разработок форм должного взаимодействия в отмеченной сфере сводит на нет возможность проведения совместных плановых предупредительных мероприятий по противодействию коррупции. 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.

Индикаторами результативности взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции должны являться два основных показателя: количество и уровень выявленных коррупционных преступлений и должностных лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений.

Подавляющее большинство опрошенных нами сотрудников прокуратуры и миграционных органов признают факт наличия практики взаимодействия между правоохранительными органами (67%), в тоже время 86% опрошенных отмечают, что взаимодействие либо формальное, либо нерезультативное. Более всего это проявляется на самом низовом уровне взаимодействия, на уровне города-района (ГОВД-РОВД). Не конкретизирован порядок предоставления и обмена информации, не персонифицировано должностное лицо, которое отвечает за взаимодействие в правоохранительном органе.

На наш взгляд, низкая эффективность взаимодействия имеет ряд общих причин, которые можно отнести в целом к деятельности правоохранительных органов. Анализ правоприменительной практики в рассматриваемой сфере позволил выделить следующие факторы недостаточности эффективности взаимодействия правоохранительных органов: использование большего числа сотрудников правоохранительных органов, что приводит к удорожанию противодействия коррупции и возможной утечки служебной и оперативной информации, дублированию служебных функций; отсутствие ответственности за принимаемые решения; формальный характер взаимодействия.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что де-юре организационно-правовой механизм взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции окончательно не сформирован, фактическое системное взаимодействие правоохранительных органов в сфере миграции пока не налажено. В реальности работа по противодействию коррупции в сфере миграции ведется структурными подразделениями собственной безопасности и противодействия коррупции МВД России. Получается, что МВД России в вопросах противодействия коррупции сама себя проверяет, пресекает и предупреждает. Отсюда и низкая результативность данного вида деятельности. Одних усилий МВД России по данному направлению деятельности недостаточно. Участие остальных правоохранительных органов в антикоррупционной деятельности в сфере миграции носит эпизодический характер. Поэтому необходимы организационно-правовые рекомендации, касающиеся дальнейшего совершенствования работы по системному взаимодействию правоохранительных органов для противодействия коррупции в сфере миграции.

Отметим, что исследователи и практические сотрудники проявляют профессиональный интерес к разрешению вопросов, связанных с взаимодействием правоохранительных органов для достижения

поставленных целей¹. Наличие правовой основы для совместной деятельности позволит организовать фактическое взаимодействие правоохранительных органов по противодействию коррупции. Отсутствие системного взаимодействия в сфере миграции привело к тому, что не были образованы межведомственные рабочие группы, следственные группы по совместной деятельности в сфере миграции.

Основной причиной неэффективности взаимодействия является плохая работа по отбору и подготовке кадров в правоохранительных органах, которые предназначены для выявления и пресечения коррупционных преступлений. В настоящее время назначение на должность офицеров МВД России осуществляется практически без учета профессиональных и личных качеств претендента. Общеизвестно, что назначение на должность, перемещение по службе в структуре МВД должно осуществляться на конкурсной основе. Идея не плохая, но на практике это стало формальностью. Фактически вопросы назначения и перемещения по службе решает начальник ОВД, а его решения формализуются в результат конкурсного отбора. С правовой точки зрения, не урегулирована возможность продвижения по службе сотрудника ОВД, а это коррупциогенный фактор назначения и перемещения по службе. Служебное и финансовое благополучие сотрудника полностью зависит от отношения начальника ОВД, поэтому при данных условиях востребованы такие качества личности, как угодничество, послушание, а не самостоятельность, целеустремленность сотрудника, подчинение его закону. С данными выводами согласилось 90% опрошенных.

Сегодняшняя кадровая политика МВД России имеет существенные недостатки. Так профессионализм не является главным критерием продвижения сотрудника по службе, и кадровая политика строится на основе

¹ См., например: Потапова С.А. Организация взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами по противодействию экономической преступности: по материалам Дальневосточного федерального округа. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 100.

непотизма, фаворитства, кумовства, двойных стандартов, должности покупаются и продаются. Это не просто слова, это факты из примеров уголовных дел полковников Захарченко, Тимченко, Фролова, Черкалина. Отмеченные фигуранты уголовных дел совершили не единичные эпизоды получения взятки, а получали вознаграждения на протяжении нескольких лет, а это уже не случайность, а системность. Получается, что те, кто должен бороться с коррупцией, сами являлись коррупционерами. По данным официального представителя СКР Светланы Петренко, в 2019 г. за совершение коррупционных преступлений к уголовной ответственности было привлечено 752 сотрудника МВД России (+38 АППГ)¹. Поэтому кадровая политика в структуре МВД России, прежде всего, нуждается в реформировании, чтобы результативно противодействовать коррупции.

Негативным фактором является подмена фактической работы ОВД формальной статистической отчетностью. Бюрократия в структуре МВД России породила множество отчетных документов, которая заменила реальную работу. Там, где надо отчитаться о проделанной работе, в органах МВД России порядок и хорошие статистические данные. Но мотивированность на выполнение служебных обязанностей отсутствует. Поэтому отсутствие мотивации взаимодействовать может повлиять и на ухудшение статистических данных, отсюда и неэффективность взаимодействия в рамках противодействия коррупции².

Еще один фактор связан с тем, что если сотрудники МВД не выполняют своих обязанностей, не противодействуют коррупции, то это означает еще и нереализацию принципа неотвратимости уголовной ответственности.

¹ См.: Названы рекордсмены по коррупции среди российских силовиков. URL: <https://lenta.ru/news/2019/12/09/corruption/> (дата обращения: 02.02.2020).

² См.: Пашин В.М. К вопросу оценки эффективности организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России // Образование. Наука. Научные кадры. 2017. № 6. С. 64–66.

С позиции науки управления формальный характер взаимодействия обусловлен несовершенством формирования организации и ее функционирования. И это несовершенство при взаимодействии проявляется в том, что происходит дублирование функций правоохранительного органа из-за чрезмерной централизации построения и управления, выполнение зачастую несвойственных функций для правоохранительного органа и закрытый характер деятельности¹.

Применительно к органам МВД можно отметить, что реальное противодействие коррупции нежелательно для отдельных должностных лиц федерального и регионального уровня органов ФСБ-МВД, так как реальное противодействие коррупции может вскрыть их причастность к отмеченным правонарушениям. Для сотрудников ФСБ-МВД уровня регионы (субъекты Российской Федерации)-район(город) комфортной является сложившаяся ситуация, так как изменение обстановки повлечет кадровые переназначения руководящих сотрудников, а это скажется на их возможности оставаться на службе в правоохранительном органе. Что касается стратегии и тактики управления, то в правоохранительных органах достаточно руководителей, которые пытаются сохранить свое положение, используя старые методы управления, перенося эти методы и на противодействие коррупции. При таком качестве кадрового потенциала правоохранительных органов обеспечить реальное взаимодействие по противодействию коррупции в сфере миграции – задача довольно сложная.

Взаимодействие осуществляется конкретными субъектами, на которые возложена ответственность за принятие и реализацию совместных решений. От их профессиональных и личных качеств будет зависеть результативность взаимодействия правоохранительных органов в сфере миграции по противодействию коррупции. Взаимодействие не может быть эффективным,

¹ См.: Гуров Д.В., Мармута И.Л., Чумаченко А.В. Совершенствование управленческих процессов органов исполнительной власти, в том числе правоохранительных органов, как инструмент противодействия коррупции // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 4. С. 158–164.

если сотрудники правоохранительного органа не желают сотрудничать с другим органом.

Как отмечают специалисты, в правоохранительных органах очень мало стратегов-управленцев, которые знают, что такое коррупция и как противостоять этому социальному явлению¹. Большая часть руководителей ОВД выполняет указания сверху и пытается противостоять видимым проявлениям коррупции. Бесконечные меры по «усилению борьбы с коррупцией» не способны дать положительного результата.

Отсюда вывод, что правоохранительные органы государства не могут преодолеть коррупцию в государственном аппарате. Борьба с коррупцией — это не только криминальная борьба посредством уголовного закона, а борьба системная, которая должна вестись постоянно и методично. А, если это борьба системная, методичная и длительная по времени, то без взаимодействия правоохранительных органов задачу по противодействию коррупции не решить. Качество работы правоохранительных органов в целом не соответствует тем затратам государства, которые выделяются для противодействия коррупции. При этом сами правоохранительные органы также подвержены коррупции. Мировая практика идет по пути противодействия коррупции не на основе взаимодействия только правоохранительных органов, а на основе объединения сил государства, правоохранительных органов и общества.

В настоящее время применяется партнерская модель отношений между правоохранительными органами и общественными организациями. Положительными моментами участия общественности по противодействию коррупции заключается в том, что благодаря общественному контролю возможно результативно бороться с бытовой коррупцией, тем самым государство эффективно реализует свои социальные функции, укрепляет доверие общества к органам государственной власти. Аксиомой считается,

¹ См.: Гринько С.Д. Проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 4. С. 148–153.

что гражданский контроль над правоохранительными органами будет способствовать противодействию коррупции, так как общество более всего заинтересовано в противодействии коррупции. Но на практике не все так безупречно.

По аналогичному пути привлечения общественных организаций, гражданских институтов к сотрудничеству с правоохранительными органами идет Российская Федерация, но участие общественности сводится лишь к совместному проведению совещаний, заслушиванию отчетов, участию в работе межведомственных рабочих групп. По понятным причинам представители общественности не могут посвящаться в результаты оперативных разработок, поэтому их участие во взаимодействии носит формально-официальный характер, что не связано с реальной борьбой с коррупцией¹. Результативность подобного многолетнего участия гражданских институтов во взаимодействии с правоохранительными органами близка к нулю. Здесь нужен такой формат взаимодействия с общественностью, который оказывает реальную помощь в противодействии с коррупцией, у общественных институтов должен быть инструмент воздействия на лиц, совершающих коррупционные правонарушения.

Анализ результатов имеющейся информации о взаимодействии правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции позволяет констатировать, что МВД России и его структурные подразделения, в том числе ГУВМ, принимают запоздалые, затянувшиеся решения, которое характеризуются отсутствием конкуренции, монополией своего положения в сфере реализации государственных задач. Организация управления в структуре МВД нацелена на укрепление и расширение бюрократического аппарата, и в управлении ведомством используются старые, шаблонные инструменты воздействия. Очень слабо внедряются

¹ См.: Руденко А.С., Чистотина О.П. Взаимодействие правоохранительных органов с общественностью по противодействию коррупции: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. 2018. № 5. С. 108.

новые управленческие технологии. Косность и безынициативность препятствуют в осуществлении взаимодействия с другими правоохранительными органами. Господствует командно-административный стиль управления с предельным уровнем централизации¹.

Организованная таким образом деятельность структурных и территориальных подразделений МВД исключает возможность принятия технологичных, эффективных, а, главное, самостоятельных решений, поэтому и в вопросах взаимодействия превалирует формальный характер как принимаемых решений, так и последующего их исполнения. Никакие организационно-правовые новеллы (решения) не способны изменить ситуацию при сложившемся порядке управления.

ОВД не являются эффективными организаторами управления общественными отношениями в порученной им сфере, так как руководитель, как правило, считает, что его дело генерировать директивы, приказы, распоряжения, а подчиненные обязаны их только выполнять. Такой подход противоречит реальной ситуации, так как понятно, что невозможно управлять всеми явлениями жизни только на основе руководящих директив, спускаемых сверху по любому вопросу. Шаблонная модель управления территориальными подразделениями в масштабе страны не может быть эффективной. Необходима разумная децентрализация в управлении ОВД на местах для появления результативности принимаемых решений, предоставлении территориальным единицам необходимой свободы и ответственности за принимаемые решения. Как справедливо заметил в свое время С.Е. Вичин, только цель и миссия определяют смысл, содержание любого вида деятельности, а если цель и миссия определены неверно, то деятельность теряет смысл².

¹ См.: Алиев Я.Л. Указ. соч. С. 67.

² См.: Вичин С.Е. Определение и обоснование целей в социальном управлении. Лекция / Акад. МВД СССР. - Москва: [б. и.], 1977. 15 с.

Задача науки видится в разработке способов мотивации поведения сотрудников для участия во взаимодействии. Одним из таких способов, как нам представляется, является децентрализация управления ОВД на уровне района-города. Принятие такого решения позволит повысить самостоятельность и ответственность низового уровня ОВД в рамках своей служебной деятельности. Настоящее и будущее взаимодействие между правоохранительными органами в сфере миграции невозможно без обмена и предоставления необходимой информации на постоянной основе, без проведения совместных оперативных мероприятий. Уже сейчас правоохранительные органы Российской Федерации в формате взаимодействия имеют доступ в ГИАЦ МВД России к государственной автоматизированной информационной системе миграционного учета, где содержится информация о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Наличие общей цели, задач и функций у правоохранительных органов является общей посылкой для поиска путей по совершенствованию взаимодействия. Внешнее и внутреннее взаимодействие – это необходимый инструмент управления, способный обеспечить оперативное достижение поставленной цели за короткий промежуток времени при минимуме ресурсов и затрат¹. Эффективное взаимодействие правоохранительных органов отразится на организации противодействия коррупции в сфере миграции, укрепит систему правоохранительных органов государства. Противодействие коррупции должно исполняться системно и постоянно, несмотря на необходимость решения ежедневных функциональных задач.

По результатам проведенного исследования, поиска путей оптимизации взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции, можно сформулировать следующие выводы:

¹ См.: Синькевич Н.А. К вопросу повышения эффективности взаимодействия правоохранительных органов // Вестник новгородского филиала РАНХИГС. 2016. № 2. С. 199.

организацию взаимодействия правоохранительных органов следует рассматривать как один из инструментов повышения эффективности по противодействию коррупции в сфере миграции;

организация взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции нуждается в совершенствовании организационно-правового регулирования;

необходима разумная децентрализация в управлении ОВД на местах для получения результативности принимаемых решений, предоставление территориальным единицам необходимой свободы и наделение ответственностью за принимаемые решения. Системная антикоррупционная борьба является главным условием повышения эффективности взаимодействия; отсутствие критериев, научных индикаторов эффективности взаимодействия требует их разработки и принятия;

прозрачность деятельности и отчетов о деятельности правоохранительных органов в сфере миграции, осуществляемых на основе цифровых технологий, должны быть ориентированы на результат, а не на формальные данные;

требуется создание (возможно, при Университете прокуратуры Российской Федерации) межведомственного научного и учебного центра с основными задачами по анализу и обобщению опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовке кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);

необходимо формирование кадрового потенциала, подготовка профессиональных управленцев-реформаторов. Есть потребность законодательного урегулирования порядка продвижения по службе в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

В рамках обоснования основных направлений совершенствования деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере перейдем к формулированию следующих выводов:

1. Прокурорская деятельность по противодействию коррупции в сфере миграции должна носить системный, постоянный характер во взаимодействии со структурными подразделениями МВД России. Показателем работы должны стать конкретные факты выявления коррупции и привлечение должностных лиц к уголовной ответственности на вверенной территории. Органы прокуратуры должны реагировать на факты коррупции в сфере миграции, а не работать на свои ведомственные интересы.

2. Совершенствование деятельности прокуратуры по противодействию коррупционным преступлениям в сфере миграции носит непрерывный и постоянный характер. Оценка эффективности деятельности прокуратуры будет зависеть от степени достижения поставленных целей (устранение коррупции) и соотношения понесенных затрат.

3. Организацию взаимодействия правоохранительных органов можно рассматривать как один из инструментов повышения эффективности по противодействию коррупции в сфере миграции.

4. Необходима разумная децентрализация в управлении ОВД на местах для появления результативности принимаемых решений, предоставлении территориальным единицам необходимой свободы и ответственности за принимаемые решения, системная антикоррупционная борьба выступает важным условием повышения эффективности взаимодействия; отсутствие критериев, научных индикаторов эффективности взаимодействия требует их разработки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования были сделаны выводы и предложения, направленные на разработку теоретических основ организации и правового регулирования деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции, предложено научное обоснование подтверждения гипотезы о наличии коррупционных преступлений в сфере миграции и необходимости совершенствования правоохранительного потенциала государственных органов в сфере противодействия данному виду правонарушений. Проблема противодействия коррупции в сфере миграции как негативному социальному явлению сохраняет свою актуальность, так как непосредственно угрожает интересам государства, нарушает права человека на свободу передвижения.

На ближайшее время есть потребность в активной реализации антикоррупционных предложений в сфере миграции, по преодолению коррупционных схем при постановке на учет, регистрации по месту проживания, получении патента, вида на жительство, гражданства и т.д. Для мигранта должен быть выстроен процесс, упрощающий порядок официальной регистрации, оформления документов, способный исключить мотивацию мигранта дать взятку должностному лицу для решения вопросов миграционного учета.

По-прежнему сохраняется в значительном объеме регуляторная функция (основанная на усмотрении должностного лица при принятии итогового решения) ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, что способствует коррупционным проявлениям. Мировая практика противодействия коррупции в сфере миграции использует правовые и организационные инструменты, где минимизируется фактор усмотрения, например, объявляется административной амнистия для нелегальных мигрантов, чтобы снять коррупциогенность в данном сегменте. Российская Федерация осмысливает

мировой опыт, анализирует собственную практику, чтобы успешно противодействовать коррупции в сфере миграции.

Актуальными задачами государства в сфере миграции на настоящий момент являются: а) постоянное и системное противодействие коррупции; б) упорядочение и контроль над миграционными потоками; в) формирование механизма селективной миграции; г) совершенствование организационно-правовой основы деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Реализация отмеченных задач приведет к минимизации коррупции в сфере миграции.

I. Теоретическая значимость исследования, развивающего научные знания теории организации правоохранительной и правозащитной деятельности, выражается в обосновании новых научных подходов к повышению эффективности деятельности правоохранительных органов, в частности ГУВМ в сфере миграции, разработке ее организационных и правовых основ.

1.1 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, позволило рассмотреть эволюцию миграционной службы в Российском государстве в конкретно-исторических условиях, выделить качественные изменения объекта – государственной системы миграционного контроля, получить знания, полезные для создания системы эффективных антикоррупционных организационно-правовых мер в рассматриваемой сфере.

Проявления коррупции в сфере миграции имеют многовековую историю. Несмотря на то, что предпосылки для развития коррупции в деятельности государственных органов по вопросам миграции 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 органов, осуществляющих миграционный контроль в Российском государстве, за 300 летний исторический период показывает тенденцию становления централизованного органа управления по вопросам миграции и подчиненных ему органов на территории.

Трудности с выполнением правоохранительными органами своих стандартных функций в условиях быстро меняющейся политической обстановки после распада СССР, отставания в разработке системы государственного управления в соответствии с реальной миграционной ситуацией привело к неоднократному реформированию миграционной службы, начиная с ее реорганизация в июне 1992 г., что отрицательно сказалось как на деятельности и мотивации сотрудников, так и на достижениях самого правоохранительного органа. Решение об упразднении службы означает неудовлетворительную оценку деятельности ФМС России со стороны руководства государства.

История реорганизации государственных органов, осуществляющих миграционный контроль, из гражданских в правоохранительные и обратно в гражданские, а затем вновь в силовые показывает, что для коррупционной составляющей это не имеет значения. Коррупция существовала во всех статусах государственных органов по вопросам миграции, то есть специальная или гражданская служба – для коррупции это безразлично,

1.2 Совершенствование механизмов регулирования. Коррупция выступает причиной некачественного миграционного контроля и следствием его недостатков. То есть коррупциогенные условия вытекают из существующего порядка миграционных процедур и правоприменительной практики.

Исходя из анализа происходящих в рассматриваемый период миграционных процессов, можно сделать вывод, что для преодоления коррупции в деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции

территориальных органов МВД России требуется не ужесточение существующих правил, а их упрощение. Ужесточение миграционных правил приводит к росту числа незаконных мигрантов, так как при наличии трудновыполнимых требований они не будут выполняться ввиду их невозможности, а сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России вопреки интересам службы за вознаграждение лично или через посредника подготовит для мигранта необходимые документы. Если требования выполнимы, просты и прозрачны, то довольно трудно выстраивать и вовлекать мигрантов в коррупционные схемы. Сказанное подтверждает исследование мировой практики, где сложные, невыполнимые правила не смогли способствовать снижению коррупции, а всегда приводили к росту коррупционных правонарушений.

В ходе исследования недостатки организации миграционного контроля были представлены в следующей классификации:

по сферам деятельности его субъектов – нормотворческие, правоприменительные;

по форме – регламентационные и процессуальные;

процедурные 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, громозкость 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);

1.3 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.

Критериями классификации коррупционных схем в сфере миграции выступили:

способы (формы) коррупционных правонарушений, обусловленных имеющимися государственными (административными) полномочиями при отсутствии должного контроля за работой многофункциональных миграционных центров, с использованием несовершенства административных процедур, слабости системы мер по защите нарушенных прав мигранта, отсутствием возможности пользоваться мигранту своими правами в полном объеме и его полной неосведомленности о порядке миграционных процессов путем: а) введения в заблуждение или обмана мигранта; б) злоупотребления и превышения полномочий, самоуправства в сфере предоставления миграционных услуг;

типичные случаи систематизированы по достаточно часто применяемым коррупционным схемам в сфере миграции: а) незаконное вознаграждение должностных лиц ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России (коррупция); б) получение вопреки порядку оказания государственных услуг дохода посредниками (мошенничество);

коррупционные схемы непосредственно связаны с конкретными правилами и требованиями миграционного учета и контроля (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), либо он выполняет все законные требования, но при этом получает незаконное вознаграждение.

II. Исследование проблем борьбы с коррупцией в государственных органах, осуществляющих миграционный контроль, проведенное на основе анализа исторического опыта дореволюционной и Советской России, накопленного опыта современной Российской Федерации,

правоприменительной практики зарубежных государств, предопределило *практическую значимость* сформулированных теоретико-правовых выводов, заключающуюся в получении точной и полной картины о причинах и механизмах коррупции в области миграции, на основе которых были обоснованы подходы к разработке мер по сокращению числа коррупционных проявлений в органах миграционного управления и контроля, и составлен прогноз вероятностных ожиданий общества в реформировании ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

2.1 Показатели политики интеграции миграционного регулирования и управления.

Миграционные процессы в странах СНГ имеют общие признаки. К общим особенностям миграционных процессов в странах СНГ можно отнести:

абсолютное большинство трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из стран СНГ, объясняется, прежде всего, единой общностью с Российской Федерацией, более высоким уровнем жизни в России, чем в странах СНГ;

в современный период миграция из стран СНГ в Российскую Федерацию как правила носит трудовой характер;

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

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 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, что приводит к нарушению миграционного законодательства, и, как следствие, к коррупционным проявлениям;

информационные: отсутствует обмен информации о количестве мигрантов и объемах их денежных переводов между государствами;

культурно-демографические: уменьшение числа носителей русского языка как языка общения между государствами СНГ.

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 обосновать меры совершенствования организационных и правовых мер противодействия коррупции в сфере миграции:

ЕС: Еврокомиссия осуществляет управление всеми миграционными потоками для всего Евросоюза; сотрудничает с пятью ключевыми странами происхождения и транзита мигрантов (не членом-ЕС) в Африке; финансирует поддержку самозанятости в транзитных зонах и шести центрах мигрантов для уязвимых мигрантов, а также оказывает практическую помощь на местах, помогая бороться 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; особенность европейской коррупции состоит в том, что ее практически нет на бытовом,

низовом уровне; в странах ЕС ключевая роль в противодействии коррупции в сфере миграции отводится профилактике;

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

Анализ управления миграционными процессами в ЕС и СНГ:

показал, что там, где возможности для легальной миграции ограничены, коррупция имеет решающее значение для облегчения нелегальной миграции, такой как получение поддельных документов, упрощение выезда из страны. Евразийская система управления миграционными процессами имеет большой запас потенциала в принятии решений для организации и воздействия на миграционные процессы, нежели управление миграционными процессами в рамках отдельных государств СНГ;

позволил сформулировать предложение по совершенствованию правоохранительной миграционной деятельности в сфере борьбы с коррупцией: создание единой концепции управления всеми миграционными потоками на всем пространстве в масштабе ЕАЭС, так как страны-доноры и страны приема рабочей силы находятся в условиях взаимозависимости друг от друга, с центром в России.

2.2 *Организационно-структурные преобразования* ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России видятся в следующих направлениях.

Система управления миграционными процессами нуждается в серьезном реформировании даже после передачи функций ГУВМ. Передача полномочий ФМС в МВД означает утрату специализации государственного управления в сфере миграции и приоритета значимости миграционных процессов для государства. МВД России наряду с вопросами государственного управления в различных сферах будет также осуществлять управление и в сфере миграции.

В структуре ГУВМ предлагается создать новую (автономную, независимую) систему управления для противодействия коррупционным проявлениям (своего рода внутренний аудит миграционной службы). Подход по управлению предлагаемой системой включает Службу (инспекцию) по противодействию коррупции в структуре ГУВМ, которая должна подчиняться непосредственно начальнику ГУВМ. Эффективность предлагаемой организационной единицы возрастет, если эта работа будет проводиться совместно с такими подразделениями, как Главное управление собственной безопасности (ГУСБ), Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБ и ПК) МВД России. Для оперативного рассмотрения обращений граждан о фактах коррупции и принятия мер реагирования будет полезным организовать работу выездной приемной Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Подобная система управления с самостоятельной организацией системы безопасности по подавлению коррупционных проявлений в структуре ГУВМ позволит рационально и эффективно использовать управленческий инструментарий для реализации поставленных задач.

2.3 Кадровые преобразования, направленные на создание организационно-правовых основ формирования и реализации антикоррупционного стандарта поведения сотрудника ГУВМ.

Необходимым условием деятельности предлагаемой Службы (инспекции) по противодействию коррупции в структуре ГУВМ является

неподкупность ее сотрудников, достигаемая как высоким денежным содержанием, так и относительной изоляцией подразделения от сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в целом.

В рамках повышения эффективности антикоррупционных требований сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России обосновывается необходимость принятия следующих мер:

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

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

проведение психолого-коррекционной работы для укрепления антикоррупционного поведения; в должностной инструкции сотрудника ГУВМ следует закрепить раздел, включающим 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, консультирования, обучение личного состава по реализации антикоррупционного стандарта поведения;

согласование служебного поведения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих с принципом нравственности, необходимо сформировать у них ценностно-мировоззренческое отношение к негражданам 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 и особенностям без различий расовой, национальной, религиозной принадлежности, пола и возраста. Важную роль в законодательной и правоприменительной реализации нравственных начал, отражающих ценности, потребности и социальные запросы общества в миграционной политике занимает государство и правоохранительные органы в его лице;

разработка механизма организационно-правового воздействия на поведение сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в сфере противодействия коррупции (меры контрольно-профилактического, кадрового характера и поощрения).

2.4 Меры правового характера, направленные на совершенствование миграционных процедур, миграционного законодательства и искоренение коррупции в миграционных правоотношениях:

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

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

снижение ответственности трудового мигранта: иностранный гражданин должен нести персональную ответственность только за приобретение трудового патента и ежемесячную уплату налога за патент. Далее по трудовым отношениям мигранта ответственность должны нести подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России, работодатели;

устранение процедур, содержащих коррупционные факторы, не позволяющих иностранному гражданину самостоятельно (в отсутствие легальных способов) без посредников, работодателей, сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД

России совершать юридически значимые действия, в том числе обращаться за защитой нарушенных прав.

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

широкая дискретность ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предопределяет необходимость закрепления в данной статье периодичности 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 по вопросам миграции территориальных органов МВД России, в связи с чем предлагается проведение систематических проверок состояния законности в их деятельности;

органами прокуратуры не проводится антикоррупционный мониторинг деятельности ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на предмет оценки состояния законности, что предполагает закрепление обязанности проводить такой мониторинг;

отсутствуют конкретные результаты прокурорских проверок, где была бы выявлена коррупционная схема либо сотрудник ГУВМ или подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России был привлечен к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления. Как правило, производство проверки заканчивается не выявлением фактов нарушения законодательства либо выявляются незначительные факты нарушения законодательства, а виновные лица привлекаются к дисциплинарной или административной ответственности. Представляется производство служебных проверок

проводить без формализма, для того, чтобы проверки стали результативными, необходимо проведение занятий для обучения тактике прокурорской проверки при проверке подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

отсутствует профилактическая работа прокуратуры в сфере миграции, что обуславливает необходимость повышения качества составляемых актов прокурорского реагирования, направленных на установление и устранение причин и условий, способствовавших совершению коррупционных преступлений в сфере миграции.

2.6 Организационно-правовые рекомендации, касающиеся совершенствования взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в сфере миграции.

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

К основным направлениям совершенствования взаимодействия правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере предлагается отнести:

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

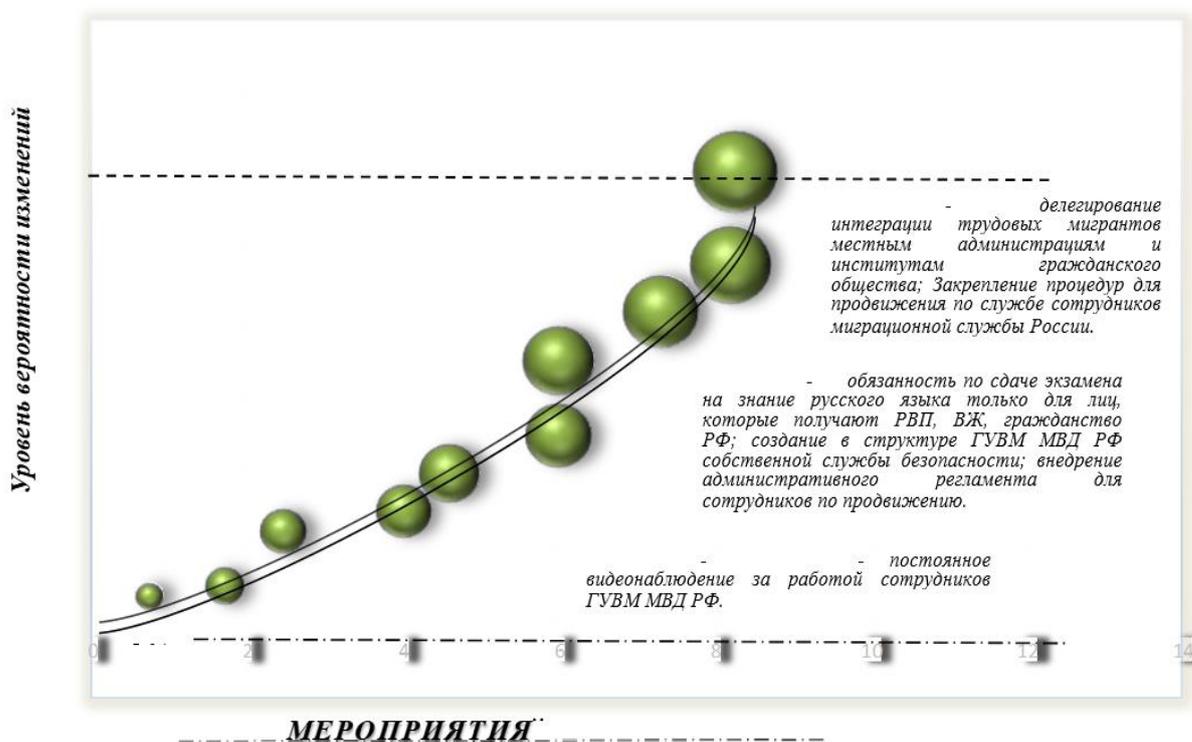
внедрение разумной децентрализации в управлении ОВД на местах для получения результативности принимаемых решений путем предоставления территориальным единицам необходимой свободы и наделения их ответственностью за принимаемые решения;

формирование прозрачности деятельности и результатов (отчетов) ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, осуществляемых на основе цифровых технологий;

создание (возможно, при Университете прокуратуры Российской Федерации) межведомственного научно-образовательного центра, с основными задачами по анализу и обобщению опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовке кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая службы внутренней безопасности);

формирование кадрового потенциала, подготовка профессиональных управленцев-реформаторов.

2.7 По результатам социологического опроса был составлен *прогноз вероятностных ожиданий общества в реформировании правоохранительной деятельности в сфере миграции*, повышении ее открытости, устранении коррупционных рисков в миграционном процессе, выражающимися с высокой долей вероятности в делегировании интеграции трудовых мигрантов местным администрациям и институтам гражданского общества, а также в закреплении процедур для продвижения по службе сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России (Рис 1.).



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Международные правовые акты

1. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 492–515.
2. Конвенция о статусе беженцев. Женева, 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.
3. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств–участников Содружества Независимых Государств (Кишинев, 14 ноября 2008 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Договор о Евразийском экономическом союзе. (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 13 мая 1995 г.) // Бюллетень МПА СНГ. – 1995. – № 8.
6. Соглашение о взаимном признании эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании. (Заключено в г. Астане 15.09.2004) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 2. – С. 36–40.
7. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г.) // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2012. – № 5, ст. 541.
8. Соглашение Правительств государств–участников стран СНГ от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств -

участников Содружества Независимых Государств» // Российская газета. 1997. 12 мая.

9. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства (Заключено в г. Санкт-Петербурге 24.01.2006) // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2009. – № 12, ст. 1371.

10. Регламент № 2018/1806 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении списка третьих стран, граждане которых обязаны иметь визы при пересечении внешних границ ЕС, и стран, граждане которых освобождены от соблюдения указанного требования (кодификация)» // Официальный сайт законодательства Европейского Союза. URL : <http://eur-lex.europa.eu> по состоянию на 10.02.2020.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 1996. – № 25, – ст. 2954.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 3.

15. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.
16. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 1995. – № 14, ст. 1212.
17. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029.
18. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3032.
19. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.
20. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2006. – № 30, ст. 3285.
21. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6228.
22. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.
23. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 186-ФЗ «О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2011. – № 29, ст. 4277.

24. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 1), ст. 7020.

25. Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2012. № 47, ст. 6396 (утратил силу: Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6638).

26. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2013. – № 30 (Часть I), ст. 4040.

27. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2013. – № 51, ст. 6696.

28. Федеральный закон № 389-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2013. – № 52 (часть I), ст. 6954.

29. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 25, ст. 1422.

30. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1958.

31. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4571.

32. Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945.

33. Указ Президента Российской Федерации от 01 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2010. – № 27, ст. 3446.

34. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № г. 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2012. – № 38, ст. 5074.

35. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2016. – № 15, ст. 2071.

36. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6886.

37. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2016. – № 52 (Часть V), ст. 7614.

38. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917.

39. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2020. – № 16, ст. 2573.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2012. – № 30, ст. 4276.

41. Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610 // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2012. – № 26, ст. 3528.

42. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. № 1270-р «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2001. – № 40, ст. 3873.

43. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2496-р от 15 ноября 2018 г. «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в России на 2019 год» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2018. – № 48, ст. 7460.

44. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2019 г. № 2793-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2020 год» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2019. – № 48, ст. 6901.

45. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. – 2014. – № 12.

46. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» // Законность. – 2015. – № 8.

47. Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» // Росс. газ. 2010. 13 июля.

48. Приказ МВД России от 2 января от 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

49. Приказ МВД России от 15 декабря 2014 г. № 1110 «Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. Приказ МВД России от 5 апреля 2016 г. № 158 «Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.05.2016.

51. Приказ МВД России от 10 мая 2016 г. № 231 «О комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. № 28.

52. Приказ МВД России от 7 ноября 2016 г. № 709 «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за расходами сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, а также за расходами их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 51.

53. Приказ МВД России от 16 декабря 2016 г. № 848 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленные перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru>, 20.01.2017.

54. Приказ МВД России от 03 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской

Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2017.

55. Приказ МВД России от 01 июня 2017 г. № 334 «Об утверждении Порядка сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2017.

56. Приказ МВД России от 11 ноября 2017 г. № 710 «Об объявлении Дня подразделений по вопросам миграции системы МВД России». URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056363/>

57. План МВД России по противодействию коррупции на 2018–2020 годы. Утвержден МВД России 30 августа 2018 г. № 1/10044 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

58. Приказ МВД России от 31 мая 2018 г. № 348 «Об организации в Министерстве внутренних дел Российской Федерации работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

59. Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://pravo.gov.ru>, 23.03.2018.

60. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации») // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Приказ МВД России от 05 октября 2020 г. № 695 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.11.2020.

62. Приказ Минобрнауки России от 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Росс. газ. 2014. 17 дек.

63. Протокол № 21 Решения Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010г. // Официальные документы в образовании. – 2011. – № 36.

64. Концепция Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», декабрь 2020 г.

Нормативные правовые акты зарубежных государств

65. Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. «О правовом положении иностранцев» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 9-10, ст. 68.

66. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» // Казахстанская правда. – 2011. 06 авг. – № 247-249 (26668-26670).

67. Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г. № 61 // Эркин-Тоо. – 2000. – 28 июля.

68. Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4. «О внешней трудовой миграции» // Ведомости Жогорку Кенеша КР. – 2006. – № 1.

69. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2017 г.а № 602 «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602/info>

70. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 года № 854 «О вопросах Государственной службы миграции при Правительстве» // Эркин-Тоо. – 2015. – 15 дек.

71. Указ Президента Республики Армения от 18 ноября 2009 года № N-286-N «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения». URL: <http://www.smsmta.am/upload/Hramanagir.pdf>

72. Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г. № 603 «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений органов внутренних дел Республики Беларусь» // НРПА РБ 8 января 2004 г. № 1/5219.

73. Закон Кыргызской Республики от 3 августа 2013 г. № 183 «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом» // Эркин-Тоо. – 2013. – 13 авг.

74. Положение о Комитете миграционной службы Министерства внутренних дел Республики Казахстан: Приказ Министра внутренних дел РК от 13 марта 2017 г. № 185. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/G17C0000185/info>

Судебная практика

75. Определение Конституционного Суда от 02 октября 2019 № 2653-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захарченко Дмитрия Викторовича и Семьиной Марины Александровны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав их несовершеннолетней дочери положениями федеральных законов «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Собр. законодательства Росс. Федерации. – 2015. – № 12, ст. 1801.

77. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией» // Росс. газ. – 2020. – 17 июля.

Диссертации и авторефераты диссертаций

78. Адиньяев С.И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 29 с.

79. Алиев Я.Л. Корпоративный традиционализм и режим законности: Диссер. ... докт. юрид. наук. – СПб., 2003. – 295 с.
80. Биссон Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты. Дис. ... канд. полит. наук. – М., 2015. – 209 с.
81. Борина Л.В. Контрольно-ревизионные институты в системе противодействия коррупции как угрозы экономической безопасности государства (По материалам ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области). Дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2015. – 194 с.
82. Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 22 с.
83. Ионцева Е.А. Иммиграционные процессы в России в XVII-начале XX вв. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – 30 с.
84. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1990. – 41 с.
85. Кондратенко Г.Г. Антикоррупционная безопасность столичного мегаполиса (социально-философский анализ). Автореф. ... канд. философ. наук. – М., 2016. – 33 с.
86. Насуров П.А. Криминальные последствия незаконной миграции и меры их предупреждения (по материалам Республики Таджикистан). Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 221 с.
87. Павловский А.С. Социальные права иностранных граждан в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. – 187 с.
88. Пономарев А. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах. Автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 29 с.
89. Потапова С.А. Организация взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами по противодействию

экономической преступности: по материалам Дальневосточного федерального округа. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 322 с.

90. Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX - XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2006. – 308 с.

91. Шапиев К.А. Международно-правовые основы миграционной политики Европейского Союза. Дисс. канд. юрид. наук. – М., 2011. – 155 с.

92. Шумакова О.И. Международно-правовое регулирование миграции в Европейский союз. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 171 с.

Монографии, учебная и иная литература

93. A study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries. Final Report September 2015. European Commission, DG Migration & Home Affairs. – 179 p.

94. Andrade G.P. EU cooperation with third countries in the field of migration. 2015. – pp. 23–30.

95. Collett E. EU Migration Partnerships: A Work in Progress. 2017. – pp. 18–21.

96. Chudinovskikh O., Denisenko M. B. CARIM-East Research Report. CMR Working Papers. University of Warsaw, Centre for Migration Research, 2014. No. 74. – 40 p.

97. Chudinovskikh O., Denisenko M. Russia: A Migration System with Soviet Roots // MPI. May 18, – 2017. – Pp. 1-13.

98. Ivakhnyuk I.V. Proposals for Russias migration strategy through 2035. М.: Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам», 2017. – 72 p.

99. Gulina, O. & Utyasheva, L. Russia's Federal Migration Service Reform and Its Consequences. RUSMPI Newsletter, 2016. – 50 с.

100. King R., Lulle A. Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review. European Union, 2016. – 160 p.

101. Kuprina T. V. & Sandler M. Natsionalnie osobennosti migratsionnikh potokov v Rossii i Evrope [National Peculiarities of Migration Flows in Russia and Europe]. Institut razvitiya demograficheskoy sistemy obshchestva: sbornik materialov V Uralskogo demograficheskogo foruma s mezhdunarodnim uchastiem [Institutes of the Development of the Demographic System of Society: Proceedings of the V Ural Demographic Forum with International Participation]. Yekaterinburg: Institute of Economics of Ural Branch of RAS, 2014. – p. 89–94.

102. Marie C.-V. Preventing illegal immigration: juggling economic imperatives, political risks and individual rights. Council of Europe Publishing, 2004. – 89 p.

103. Mikhnovets I. Academic Study on the Potential Nexus Between Corruption and Migration: The Case of Forced and Irregular Migrants in Sweden. Laxenburg 2018. – 38 p.

104. Rinne U. The Evaluation of Immigration Policies. IZA DP № 6369. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. February 2012. – 27 p.

105. Ryazantsev S. Labour Migration from Central Asia to Russia in the Context of the Economic Crisis. Valdai Discussion Club. Valdai Papers, no 55, August, 2016. – 20 p.

106. Saggar, S., Somerville, W. & Ford, R. & Sobolewska, M. The Impact of Migration on Social Cohesion and Integration, 2012. – 77 p.

107. Study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries. Case Study 3: Pakistan – Turkey – Greece. European Commission, DG Migration & Home Affairs. 2015. – 87 p.

108. World migratio report, International Organization for Migration (IOM), 2018. – 364 p.

109. Абузярова Н.А., Залоило М.В., Кузнецов В.И. Антикоррупционная этика и служебное поведение. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2019. – 124 с.

110. Азербайджан. Расширенный миграционный профиль. Построение Миграционных партнерств (ПМП). 2010. – 96 с.
111. Армения. Расширенный миграционный профиль. Построение Миграционных партнерств (ПМП). 2011. – 79 с.
112. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. – М.: ИЗИСП : Норма : ИНФРА М, 2019. – 392 с.
113. Ванюшин Я.Л. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., доп. – Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. – 102 с.
114. Везломцев В.Е., Хотькина О.К. Противодействие коррупции в уголовно-исполнительной системе России. Личностный аспект. – М.: Проспект, 2017. – 128 с.
115. Винокуров А.Ю. Направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Избранные статьи. В 3-х томах. Том 3. М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2017. – С. 158–163.
116. Вицин С.Е. Определение и обоснование целей в социальном управлении. Лекция / Акад. МВД СССР. – Москва: [б. и.], 1977. – 15 с.
117. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 156 с.
118. Воробьева О.Д. Методологические основы разработки миграционной политики. В сб.: Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». – М.: М-во по делам федерации, нац. и миграц. политики Рос. Федерации, 2001. – 175 с.

119. Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. – 192 с.

120. Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт государства и права РАН. – М.: Издательский дом ГУУ, 2015. – 303 с.

121. Дарбинян А.А., Вологодина И.В., Грибов Е.Е. Мониторинг правозащитной деятельности Единого центра оказания квалифицированной юридической помощи в Городском округе Подольск (Вместе с Положением «О Едином центре оказания квалифицированной бесплатной юридической помощи Московского областного отделения «Ассоциации юристов России» в муниципальных образованиях Московской области»). – Обнинск. ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД». – 2019. – 154 с.

122. Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. – Москва: Центр стратегических разработок, 2018. – 54 с.

123. Егиазарян Л.О., Орлов А.В., Шанин С.А. Эффективная модель государственной миграционной политики России // Государственное регулирование миграционных процессов и межнациональная политика как факторы обеспечения стабильности в современном мире: российский и зарубежный опыт. Сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти. – М.: Общество с ограниченной ответственностью Издательский Дом "Третьяковъ", 2015. – С. 75–78.

124. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации. – Бишкек, 2017. – 122 с.

125. Есимханова Н.И. Этнокультурное развитие Республики Казахстан. Учебное пособие. – Аркалык, 2014. – 16 с.
126. Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. – М.: Центр стратегических разработок, 2017. – 82 с.
127. Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII-начале XX в. – М.: Наука, 1998. – 268 с.
128. Кауфман А.А. Переселение и колонизация. – СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. – 81 с.
129. Кодан С. В. Антикоррупционная подготовка в стратегии и практике противодействия коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сборник научных трудов по итогам Всероссийской научной конференции / Ин-т философии и права, Уральского отд-ния Российской акад. наук ; отв. ред. В. Н. Руденко. – Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2014. – С. 272–279.
130. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации / А.В. Малько и др. – Саратов, 2011. – 21 с.
131. Коррупция в сфере трудовой миграции. Доклад проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ. – М.: Высшая школа экономики, 2016. – 67 с.
132. Максакова Л.П. Узбекистан: совершенствование управления трудовой миграцией в аспектах принимающих стран // Институты развития демографической системы общества. Сборник материалов V Уральского демографического форума с международным участием. под редакцией А.И. Татаркина, А.И. Кузьмина. – Екатеринбург: Институт экономики Уральского отделения РАН, 2014. – С. 103–108.
133. Матненко М. А. Миграционные процессы и защита прав иностранных граждан в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2017 г.). – Чита: Издательство Молодой ученый. 2017. – С. 36–40.

134. Мусаева А.М. Методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти // Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России: сборник докладов молодых ученых, аспирантов и студентов – участников круглого стола с международным участием. – Ростов-на-Дону, 17 февраля 2018 г. – С. 56–63.

135. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. – М.: Академия управления МВД России. 2012. – 242 с.

136. Национальный доклад Республики Казахстан о противодействии коррупции за 2019 г. – Казахстан. Нур-Султан, 2020. – 49 с.

137. Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография. Т. 1 / Н.Н. Черногор, Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило [и др.]; отв. ред. Н.Н. Черногор. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. – 348 с.

138. Осяк А.Н., Пестов Р.А., Капранова Ю.В. Совершенствование информационно-пропагандистских программ по противодействию коррупции субъектами обеспечения собственной безопасности в системе МВД России. Методические рекомендации. – Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России. 2019. – 25 с.

139. Повышение общественной осведомленности в вопросах адаптации и интеграции мигрантов и беженцев. – С-Пб.: «Российский Красный Крест. 2017. – 43 с.

140. Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. – 728 с.

141. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции в государственных органах и организациях: пособие / (авт. кол.;

науч. ред. А.Г. Воробьева); Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – 176 с.

142. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 3 класса А.Е. Русецкого. – М., 2017. – 237 с.

143. Противодействие коррупции. Сборник аналитических материалов. М. 2012. Отв. ред. академик РАН, д-р юридических наук, проф. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. – 232 с.

144. Свирина М. В. Методология противодействия коррупции. – М.: АЭБ МВД России, 2011. – 173 с.

145. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры: науч.-аналитич. доклад / под общ. ред. проф. И.Э. Звечаровского. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. – 124 с.

146. Сулейманов Д.Н., Мехова Т.Н. Миграционная политика Российской Федерации: реалии и перспективы // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Миграция и межнациональные отношения в современной России». – М.: Литера, 2018. – С. 229–252.

147. Тимофеев О.А. Российско-китайские отношения в Приамурье (середина XIX-нач. XX в.); Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дал. Востока, М-во образования Рос. Федерации, Благовещ. гос. пед. ун-т. – Благовещенск: Изд-во Благовещ. гос. пед. ун-та, 2003. – 302 с.

148. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.

149. Тольц М. После исхода: постсоветские евреи в современном мире / авторизованный пер. с англ. И.В. Ивахнюк // Международная миграция: экономика и политика / Под. ред. В.А. Ионцева. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 110–120.

150. Уголовная и административная ответственность юридических лиц в России и во Франции: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, М. Беар-Туше и др.; под ред. А.В. Федорова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 200 с.

151. Уткин В.А. Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения: Лекция. – М.: Изд-во Щит-М. 2011. – 58 с.

152. Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения у сотрудников и государственных гражданских служащих органов внутренних дел. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – 248 с.

153. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. – 400 с.

154. Холопов Д.С. О функциях ФСБ по противодействию коррупции // Право и суд в современном мире : сборник статей по материалам XIII ежегодной Международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых. Российский государственный университет правосудия; под редакцией Э. Л. Лещиной, Е. М. Офман. – М.: Издательство «Юстиция», 2016. – С. 68–73.

155. Чапурко Т.М., Зелик В.А. О современных политико-правовых направлениях трансформации антикоррупционных действий в России // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / Под. ред. И.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. – С. 112–117.

156. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. – М.: Изд-во РГСУ: Акад. Проект, 2007. – 472 с.

Статьи в периодических изданиях

157. Burinova, L., Burinov, A., Dorzhi-Goryaeva, E., & Oldeeva, D. Legal Regulation of the Migration Processes in the Russian Federation. Journal of History Culture and Art Research, – 2018, – 7(2), – 1-13.

158. Carassava A. EU investigates corruption claims linked to refugee funds for Greece. The Times. September 26. – 2018.

159. Chudinovskikh O., Denisenko M. Russia: A Migration System with Soviet Roots // MPI. May 18, – 2017. – 1-13 p.

160. Kuprina T. V., Sandler M. Common and specific features of migration flows in Russia, CIS and far abroad // Экономика региона. – 2015. – № 2. – С. 194–207.

161. Postelnicescu C. Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism. Europe's journal of psychology, – 2016, – 12(2), – 203–209.

162. Salt J., Stein J. Migration as a business: the case of trafficking. International migration, – 1997, – 35(4): 467-494.

163. Tarasyev A., Cao G.-Y. and Rovenskaya E. Migration Flows and Effects in the CIS Countries—Dynamic Modelling. Modern Economy, – 2016, – 7, – 799–814.

164. Voermans W. The Birth of a Legislature — The EU Parliament After the Lisbon Treaty. The Brown Journal of World Affairs, – 2011, – 17 (2), – pp. 163–180.

165. Агеев К.В., Колобов О.А. Анализ миграционной политики Российской Федерации // Нижегородский журнал международных исследований. – 2009. Весна–лето. – С. 163–168.

166. Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность // Вестник экономической безопасности. – 2009. – № 2. – С. 36–38.

167. Алиев С.Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом Союзе // Правовая информатика. – 2016. – № 2. – С. 34–45.
168. Андрейко Н.А., Нукушева А.А. К вопросу о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации // Устойчивое развитие науки и образования. – 2017. – № 11. – С.171–174.
169. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 2. – С. 18–23.
170. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. – 2014. – № 12. – С. 5–15.
171. Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. – 2018. – № 3 (255). – С. 5–16.
172. Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 50–65.
173. Андриченко Л.В., Плюгина И.В., Хабриева Т.Я. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 12–24.
174. Астанин В.В. Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 5–8.
175. Афанасьева О.Р. Минимизация последствий коррупционных правонарушений: понятие, содержание, основные направления // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – № 5-1. – С. 20–26.
176. Богданова Н. Н. Уголовно-правовая политика государства по борьбе с коррупцией в сфере незаконной миграции // E-Scio. – 2019. – №7 (34). – С. 234–240.
177. Бойко О.А., Куянова А. В., Юрицин А.Е. Административно-правовые основы деятельности полиции по профилактике правонарушений в

сфере миграции // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2018. – № 3 (74). – С. 95–99

178. Бурда М.А. Политика России в сфере внешней трудовой миграции: проблемы управления // Управление. – 2017. – № 2 (16). – С. 5–8.

179. Бурцев Ю.А. Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы // Транспортное дело России. – 2017. – № 2. – С. 66–67.

180. Бхавна Даве. Дискуссия о статусе мигрантов и законности в России в глобальном дискурсе управления миграцией // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2013. – № 2–2. – С. 103–114.

181. Варшавер Э. и Рочева А. Интеграция мигрантов: что это и какую роль в интеграции общества: что это такое? И какую роль может сыграть государство в ее реализации // Исследования социальной политики. – 2016 вып. 14. – № 3. – С. 315–330.

182. Веремейчик А. В., Литовка А. Б. Противодействие коррупции при прохождении службы в полиции // Молодой ученый. – 2017. – № 5. – С. 278–282.

183. Волков А.М. Мигранты в странах Северной Европы: шведский подход // Вестник Института экономики РАН. – 2018. – № 4. – С. 104–119.

184. Волконская Е.К. Криминологическая оценка современной ситуации, связанной с коррупционной преступностью в России // Lex Russica. – 2018. – № 4 (137). – С. 121–135.

185. Волох В.А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России // Власть. – 2016. – № 1. – С. 158–163.

186. Волох В.А. Проблемы управления миграционными процессами в современной России // Управление. – 2017. – № 2 (16). – С. 35–43.

187. Воронин С.А. Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // Балтийский гуманитарный журнал. – 2016. – № 2 (15). – С. 211–213.

188. Воронина Н.А. Правовые механизмы защиты прав мигрантов в Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 3 (55). – С. 171–195.
189. Гончаренко Г.С. Системные взаимосвязи проблем миграции и коррупции // Юристъ – Правоведъ. – 2013. – № 6. – С. 34–36.
190. Гринько С.Д. Проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 4. – С. 148–153.
191. Гуров Д.В., Мармута И.Л., Чумаченко А.В. Совершенствование управленческих процессов органов исполнительной власти, в том числе правоохранительных органов, как инструмент противодействия коррупции // Гуманитарные и юридические исследования. – 2018. – № 4. – С. 158–164.
192. Дарбинян А.А. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как ограничение прав человека на свободу и личную неприкосновенность // Миграционное право. – 2020. – № 2. – С. 3–7.
193. Деревянко Е.О., Елисов П.П. Документирование мелкого взяточничества, совершаемого сотрудниками органов внутренних дел // Научный портал МВД России. – 2019. – № 3 (47). – С. 61–67.
194. Дибель В. Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 7. – С. 120–126.
195. Дорошенко О.М., Федорова И.В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета // Миграционное право. – 2017. – № 4. – С. 32 - 34.
196. Дульнев М.В., Константинов А.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 1. – С. 118–123.

197. Евченко Н.Н. Международная иммиграция в Россию из стран СНГ: динамика и региональная дифференциация // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2018. – № 2 (198). – С. 127–135.
198. Егиазарова М.В. Регулирование труда иностранцев в ЕАЭС: вопросы унификации // Московский журнал международного права. – 2016. – № 2. – С. 169–180.
199. Егоршин В.М. Государство и коррупция: генезис бюрократии (краткий экскурс в историю государственного управления и правоприменения) // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 1. – С. 43–87.
200. Елисов П.П. К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2018. – № 1. – С. 27–29.
201. Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // Юридическое образование и наука. – 2014. – № 2. – С. 15–18.
202. Житин Д.В., Краснов А.И., Шендрик А.В. Географические особенности миграционных связей Европы // Балтийский регион. – 2016. – № 8 (3). – С. 75–92.
203. Зайцев С.П. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в миграционной сфере // Законность. – 2012. – № 11. – С. 3–6.
204. Запрутин Д.Г. Дискуссионные вопросы истории развития миграционного законодательства в России // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 4. – С. 45–48.
205. Звягольский А. Ю. Государственное сотрудничество с зарубежными странами и совершенствование правового статуса иностранных студентов в СССР (1945–1953 гг.) // Общество и право. – 2010. – № 1 (28). – С. 13–19.

206. Зенкина Т.А. Методика осуществления прокурорского надзора за соблюдением антикоррупционного законодательства в правоохранительных органах // Студенческий: электрон. научн. журн. – 2018. – № 16(36). – С. 49–52.
207. Иванова А.А. Коррупция: некоторые проблемы противодействия // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4 (40). – С. 18–26.
208. Иванцов С.В., Уткин В.А. Оптимизация антикоррупционной подготовки сотрудников органов внутренних дел (итоги межведомственной научно-практической конференции, состоявшейся 8 декабря 2017 г.) // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 4. – С. 228–232.
209. Игнатова Ю. Е., Николенко Н. А. Трудовые мигранты в условиях современного российского общества // Logos et Praxis. – 2010. – № 1. – С. 64–69.
210. Ильичев И.Е. МВД России в системе противодействия коррупции // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2019. – № 1. – С. 28–42.
211. Иноземцев В. Л. Иммиграция: новая проблема нового тысячелетия // Социологические исследования. – 2003. – № 4. – С. 64–72.
212. Исакулов Ш.Н. Вопросы дальнейшего совершенствования регулирования миграции населения в Республике Узбекистан // Экономика и финансы (Узбекистан). – 2017. – № 11. – С. 55–61.
213. Исенгалиева М.Е. Факторы, влияющие на миграцию трудовых ресурсов в Республике Казахстан // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 4. – С. 217–220.
214. Кабанов П.А. Организованная преступность, миграция, политика / под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002 // Государство и право. 2003. № 5. С. 125-126.
215. Казарян К.В. Правовое регулирование института государственно-частного партнерства в сфере трудовой миграции: зарубежный опыт. // Миграционное право. – 2017. – № 1. – С. 20–23.

216. Капицын В.М. Становление системной миграционной политики в СНГ: социальные и политико-правовые основы // ARS ADMINISTRANDI. – 2010. – № 2. – С. 81–96.
217. Касьянов В.С. Коррупция и борьба с ней в советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. – № 4. – С. 16–25.
218. Ким Е.В. Особенности процессов трудовой миграции в Центральной Азии (на примере Республики Узбекистан и Республики Казахстан) // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 419. – С. 133–137.
219. Козлов Т.Л. Профилактика коррупции как административная деятельность органов власти и предмет прокурорского надзора // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. Т. 11, – № 1. – С. 170–179.
220. Козырева Л.Д. Частно-государственное партнерство в сфере миграционной политики // Управленческое консультирование. – 2010. – № 1(37). – С. 136–144.
221. Кондратьева Н. Б. Миграция в Европе: реалии и вызовы // Современная Европа. – 2015. – № 1(16). – С. 147–149.
222. Копылов В.В., Копылова О.А. Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 2. – С. 70–75.
223. Корсаков К.В. Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2017. – № 4. – С. 14–21.
224. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. – 2014. – № 10. – С. 25-32.

225. Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // *Вестник Административного права и практики администрирования*. – 2013. – № 10. – С. 166–186.
226. Кудряшова Г.Н., Тимина Т.Н., Сахарова Т.А. Основные причины и условия коррупционного поведения сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. – 2016. – № 3 (71). – С. 117–121.
227. Куприна Т. В. Международные миграционные потоки: гендерные различия // *Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал)*. – 2014. – №8 (40). – С. 120–138.
228. Литвяк Л.Г., Плыгунов К.А., Катасонов А.В. Коррупция в России: история и современность // *Историческая и социально-образовательная мысль*. – 2015. – № 4. – С. 35–39.
229. Леденёва В.Ю. Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции // *Аналитический вестник*. – 2013. – № 14 (498). – С. 14–20.
230. Лубский А.В., Сериков А.В., Стукалова Д.Н. Конфликтогенный потенциал миграционных потоков в контексте обеспечения национальной безопасности России. Государственное и муниципальное управление // *Ученые записки СКАГС*. – 2017. – № 3. – С. 174–180.
231. Лялякин Ю.А. К вопросу о сущности и содержании взаимодействия подразделений МВД России в сфере реализации государственной миграционной политики и обеспечения миграционной безопасности // *Труды Академии управления МВД России*. – 2016. – № 3 (39). – С. 80–85.
232. Малыха М.И. Новые вызовы для современной миграционной политики Европейского Союза. // *Studia Humanitatis*. – 2015. – № 4. – С. 1–11.
233. Мамитова Н.В., Додонов К.Д. Законодательное регулирование миграционных потоков // *Среднерусский вестник общественных наук*. – 2013. – № 4. – С. 160–163.

234. Миронов А.Л. О месте прокуратуры в системе правоохранительных органов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 190–192.

235. Михайленко В.И. Проблемы управления миграционными процессами в Европейском союзе // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3, Общественные науки. – 2016. – Т. 11, № 3 (155). – С. 123–134.

236. Михайлова Н.В., Абдель Джалиль Н.А. Причины миграции в рамках стран СНГ и стратегия миграционной политики Российской Федерации на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2017. – № 19 (3). – С. 259–266.

237. Михалева Г.М. Миграционная политика в Европейском союзе // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. – 2017. – № 1 (7). – С.129–133.

238. Молодикова И.Н. Направления развития миграционной политики интеграции в Евросоюзе // Наука. Инновации. Технологии. – 2013. – № 4. – С. 141–165.

239. Морозов А.Н. Противодействие коррупции в государствах - членах Евразийского экономического Союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. – 2016. – № 7 (235). – С. 129–140.

240. Никоноров Е.А. Коррупция в органах внутренних дел, как разновидность коррупционной преступности // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 2. – С. 179–181.

241. Охотский Е.В. Новый этап реализации государственной стратегии противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – № 11 (6). – С. 26–38.

242. Очередыко В.П., Малышев Е.А. Особенности правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации: некоторые вопросы теории и

практики // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2016. № 4(33). – С. 11–16.

243. Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. – 2014. – № 1. – С. 9–13.

244. Пашин В.М. Особенности понятийного аппарата и функционирования территориальных систем управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (по результатам исследования регионального управления в сфере внутренних дел) // Вестник Российской правовой академии. – 2016. – № 1. – С. 82–87.

245. Пашин В.М. Некоторые факторы, влияющие на организацию правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России // Закон и право. – 2017. – № 11. – С. 95–97.

246. Пашин В.М. К вопросу оценки эффективности организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России // Образование. Наука. Научные кадры. – 2017. – № 6. – С. 64–66.

247. Пашин В.М. Региональные аспекты обеспечения миграционной безопасности // Государственная служба и кадры. – 2017. – № 4. – С. 126–128.

248. Пашин В.М., Яковцов С.А. Ретроспективный анализ и некоторые проблемы современного развития кадровой политики МВД России // Полицейская деятельность. – 2017. – № 1. – С. 144–159.

249. Пашин В.М., Колосова И.М. Стратегическое управление органами внутренних дел на региональном уровне как фактор противодействия коррупции // Вестник Российской правовой академии. – 2016. – № 2. – С. 7–10.

250. Печегин Д.А., Прохорова Е.Н. Противодействие коррупции в органах полиции Российской Федерации и Федеративной Республики Германия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 5 (66). – С. 122–128.

251. Писаренко А.П. Инструментарий борьбы с коррупцией в позитивном зарубежном опыте // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2019. – № 1 (29). – С. 75–79.
252. Подольский А.В., Попов А.М. Развитие системы управления миграционными процессами в современной России // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 5. – С. 116–119.
253. Поздняков А.Н. Отдельные аспекты организации оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел по профилактике преступлений в мигрантской среде // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – №4 (44). – С. 131–135.
254. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2–2. – С. 160–171.
255. Потапенкова И.В. Сущность миграционной амнистии как правового явления // Миграционное право. – 2019. – № 4. – С. 6–10.
256. Потапова С.А. К вопросу о понятии и сущности взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1. – С. 442–448.
257. Потапова С.А. Организация взаимодействия субъектов правоохраны в вопросах противодействия экономической преступности // Социально-политические науки. – 2017. – № 1. – С. 160–164.
258. Прудников А.С. Пути совершенствования законодательства в сфере миграции // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 37–39.
259. Прудников А.С., Прудникова Т.А. Организационно-правовые направления по совершенствованию противодействия незаконной миграции в современной России // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 5. – С. 82–86.

260. Прудников А.С., Прудникова Т.А. Миграционные отношения и пути их совершенствования на современном этапе // Административное право и процесс. – 2019. – № 4. – С. 36–40.

261. Прудникова Т.А. Генезис разработки института ограничения свободы передвижения, выбор места пребывания и жительства в России // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 1. – С. 143–146.

262. Прудникова Т.А. Проблемные вопросы российского законодательства в части регистрационного учета граждан Российской Федерации, контроля за соблюдением правил регистрации // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 53–56.

263. Путин В. Коррупция для России опаснее, чем падение цен на нефть // Взгляд. Деловая газета. – 2012. – 21 июня.

264. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. – 2012. – 23 янв.

265. Рашитов Л.Р. Коррупция как условие, способствующее незаконной миграции в России // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 79–81.

266. Расширенное заседание коллегии МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 1 (73). – С. 4–12.

267. Ромодановский К.О., Мукомель В.И. Регулирование миграционных процессов: проблемы перехода от реактивной к системной политике // Общественные науки и современность. – 2015. – № 5. – С. 5–18.

268. Руденко А.С., Чистотина О.П. Взаимодействие правоохранительных органов с общественностью по противодействию коррупции: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. – 2018. – № 5. – С. 107–111.

269. Рыжих В.А. МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики // Вестник Белгородского

юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2018. – № 3. – С. 74–79.

270. Свириденко Д.А. Приоритеты Российской миграционной политики в управлении внешней трудовой миграцией // Интерактивная наука. – 2016. – № 4. – С. 128–131.

271. Синькевич Н.А. К вопросу повышения эффективности взаимодействия правоохранительных органов // Вестник новгородского филиала РАНХИГС. – 2016. – № 2. – С. 198–201.

272. Смирнов Ф.Ф. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – № 6. – С. 197–201.

273. Смольяков А.А., Смольяков А.А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 1 (69). – С. 63–68.

274. Солиев К.Х. Концептуальные основы новой миграционной политики // Труды Академии. – Вып. 9. – Душанбе: Академия МВД Республики Таджикистан, – 2006. – С. 3–8.

275. Суворова В.А. Миграционный кризис в Европе: проблемы вынужденной миграции // Власть. – 2018. – № 1. – С. 176–179.

276. Судоплатов П.А. Новые тенденции миграции и миграционной политики в странах Европейского Союза // Народонаселение. – 2006. – № 4. – С. 145–156.

277. Сулова Г.Н. О некоторых проблемах применения административного выдворения к иностранным гражданам и лицам без гражданства за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 2. – С. 186–188.

278. Суюнчалиева О.Т. Система государственных органов по контролю за миграционными процессами в Российской империи XIX-начала

XX веков // Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 2 (30). – С. 98–102.

279. Татишвили Т.М. Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия и предотвращения коррупции // Право и современные государства. – 2013. – № 3. – С. 41–48.

280. Тирских М.Г., Михалева И.А. Структура правового режима противодействия коррупции // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 2. – С. 3–8.

281. Тищенко К.О. Франция и миграционный кризис ЕС // Манускрипт. – 2017. – № 5 (79). – С. 164–166.

282. Ткаченко А.А., Гинойн А.Б. Оценка миграционного потенциала стран СНГ на основе модели международной миграции // Вопросы статистики. – 2018. – № 25(11). – С. 46–56.

283. Тремба В.А. Мультикультурный или интергационный подход к современной российской миграционной политике // Государственное и муниципальное управление. – 2013. – № 2. – С. 212–216.

284. Трунцевский Ю. В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестник Томского государственного университета. – 2019. Право. – № 32. – С. 107–121.

285. Трунцевский Ю.В. Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с правоохранительными органами // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 155–167.

286. Трунцевский Ю.В. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. – 2019. – № 1 (49). – С. 55–59.

287. Трунцевский Ю.В., Гехова Д.Х., Муратова О.В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 4 (59). – С. 51–68.
288. Трунцевский Ю.В., Олливьен М. «Малая» коррупция во Франции: понятие и способы социального контроля // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 4. – С. 125–130.
289. Туганов Ю. Н., Сологуб Д. П. Роль прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации (на примере Забайкальского края) // Военное право. – 2017. – № 6. – С. 230–237.
290. Уткин В.А. Миграция и коррупция как системная проблема во взаимоотношениях России со странами СНГ // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 3. – С. 60–63.
291. Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Lex Russica. – 2010. – № 2. – С. 250–259.
292. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.
293. Хабриева, Т. Я., Андриченко, Л. В., Плюгина, И. В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 12–24.
294. Харатьян М.В. Прокуратура как субъект механизма противодействия коррупции в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 1. – С. 205–213.
295. Харламова Д.С. Конституционно-правовой статус трудящихся мигрантов в Российской Федерации (на примере граждан Белоруссии и Казахстана) // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 130–132.

296. Хасанова Р. В. Прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2018. – № 6 (22). – С. 195–199.
297. Храмченков Н.Е., Богдан Н.Н. Проблемы формирования компетенции «коррупционная устойчивость» у государственных гражданских служащих // Развитие территорий. – 2016. – № 3/4 (6). – С.79–84.
298. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал Российского права. – 2014. – № 7. – С. 143–171.
299. Черевык К.А. Первые итоги членства Кыргызстана в ЕАЭС: экономический аспект // Вестник поволжского института управления. – 2017. – № 4. – С. 36–43.
300. Чистов А. А. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в системе МВД России как важнейшим направлением обеспечения социально-политической безопасности России // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2009. – № 4. – С. 288–290.
301. Шеслер А.В., Шеслер С.С. Особенности формирования навыков антикоррупционного поведения у слушателей образовательных организаций ФСИН России // Вестник Владимирского юридического института. – 2015. – № 4 (37). – С. 53–58.
302. Штепа М.А. Социально-управленческие механизмы противодействия коррупции: к постановке проблемы // Научная мысль Кавказа. – 2012. – № 2 (70). – С. 51–54.
303. Шурухнова Д.Н. Миграционная амнистия в системе мер миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. – 2019. – № 4. – С. 3–6.
304. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: Методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 4–42.

Иные источники

305. European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees. URL : https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_it.htm.

306. Europe's Migration Crisis, September 23, 2015. URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/europes-migration-crisis>

307. Migration data in Europe. URL: <http://migrationdataportal.org/regional-data-overview/europe>. March 23, 2020

308. World migration report 2020. Page 125-129. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf

309. Zayonchkovskaya Z. Zhanna Zayonchkovskaya's Speech. Session 6. Prospects for Russia's Participation in International Regulation. RIAC Conference in Moscow, Russia in September 22–23, 2016. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=8052#top-content

310. Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/>

311. Данные ГУ МВД России. URL: <https://mia-rf / Deljatelnost / statistics / migracionnaya / item / 12162171 />

312. Демографический ежегодник России 2019: стат. сб. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13207>

313. Демографический ежегодник в России за 2017 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1137674209312.

314. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения Российской Федерации 2015 – ноябрь 2018 гг. URL : <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/19-12-2018-monitoring.pdf>

315. Иващенко Е. К пуговицам претензии есть? Как российские чиновники на вопросы мигрантов отвечали. 27.03.2018. URL : <https://www.fergananews.com/articles/9872>

316. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс]. URL : <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsiy-2017-posadki-ne-pomogli.html>.

317. Комиссия по безопасности, общественной дипломатии и общественному контролю Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы. Круглый стол «Коррупция в сфере миграции». 29 января 2018 г. URL : <https://mdn.ru/report/kruglyj-stol-korrupsiya-v-sfere-migratsii>

318. Левада Центр Опрос. Май и июнь 2013 г. URL: <http://www.levada.ru/issledovaniya>.

319. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества. (2007/С 306/01). URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>

320. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование). URL: <http://data.gov.ru/information-usage>

321. Миграционная ситуация в Российской Федерации за 10 месяцев 2017 г.: интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26158>.

322. Мусабеков Р. Коррупция в Азербайджане. <https://cas-c.org/journal/cas-07-2000/12.musabekov.shtml>

323. Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–ноябрь 2019 г. URL : <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.

324. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru>

325. Полетаев Д. Выйти из тени: коррупционный фактор в миграционной политике. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/interview/vyyti-iz-teni-korrupsionnyy-faktor-v-migratsionnoy-politike/>

326. Полиция. Миграция. Коррупция URL:
[//https://svpressa.ru/society/article/103224/](https://svpressa.ru/society/article/103224/)
327. Предотвращение коррупции в Министерстве иностранных дел.
URL : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/buergerservice-faq-kontakt>
328. Санкт-Петербургская программа гармонизации межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитание культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011–2015 гг. URL: http://sniper.zelenogorsk-spb.ru/docs/Tolerantnost_2011-2015.pdf.
329. Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://mvd.ru>
330. Сухов О. Кто и каким образом причастен к коррупции в миграционной сфере. URL :
http://www.chaskor.ru/article/kto_i_kakim_obrazom_prichasten_k_korrupsii_v_migratsionnoj_sfere_34007

П Р И Л О Ж Е Н И Я

Приложение 1

АНКЕТА № 1

(для заполнения гражданами и представителями организаций)¹

Отмечать только ОДИН ответ

ВЫ ЯВЛЯЕТЕСЬ (*нужное подчеркнуть*):

1. Гражданином Российской Федерации
2. Иностранным гражданином
3. Лицом без гражданства
4. Представителем бизнес-структуры:
 - 4.1. крупного бизнеса;
 - 4.2. среднего бизнеса;
 - 4.3. малого бизнеса
5. Иное (*укажите: _____*)

1. Признаете ли Вы существование коррупции в вопросах миграционного учета и контроля?

Да – 89%

Нет – 2%

Затрудняюсь ответить – 9%

2. Признаете ли Вы наличие коррупционных проявлений в миграционной службе?

Да – 74%

Нет – 6%

Затрудняюсь ответить – 20%

3. Допустимо ли для Вас работать нелегально?

Да – 76%

Нет – 3%

Затрудняюсь ответить – 21%

4. В какой сфере наиболее высокие риски коррупционных проявлений?

В среде миграции низкоквалифицированной рабочей силы – 92%

В среде миграции высококвалифицированной рабочей силы – 2%

Высокие риски коррупционных проявлений существуют для всех видов миграции рабочей силы – 6%

¹ Опрошено 162 иностранных граждан и 129 представителей организаций.

5. Существует ли в настоящее время у мигранта, повторно нарушившего административное законодательство, возможность не выезжать из Российской Федерации, а продолжать оставаться на территории Российской Федерации, «договорившись» с сотрудником ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 76%

Нет – 4%

Затрудняюсь ответить – 20%

6. Сталкивались ли Вы или допускаете возможность ведения бизнеса работодателями за счет использования незаконных мигрантов при наличии «договоренности» с должностным лицом миграционного органа?

Да – 65%

Нет – 5%

Затрудняюсь ответить – 30%

7. Считаете ли Вы приемлемым выплату незаконного вознаграждения посредникам или должностному лицу для принятия решения в пользу мигранта при прохождении регистрационных процедур?

Да – 56%

Нет – 12%

Затрудняюсь ответить – 32%

8. Готовы ли Вы дать взятку должностному лицу для разрешения вопросов, связанных с постановкой на учет, получения разрешения на работу, вида на жительство?

Да – 87%

Нет – 4%

Затрудняюсь ответить – 9%

9. Содержатся ли коррупционные схемы в процедурах постановки мигрантов на учет, вопросах их проживания, медицинского обслуживания, получения образования детьми мигранта, воссоединение семьи мигранта?

Да, во всех случаях – 87%

Только в некоторых из предложенных случаях – 11%

Нет, не содержатся – 2%

10. Допускаете ли Вы, что появление и существование «резиновых квартир» (с возможностью регистрации по их адресу неограниченного числа иностранных граждан) возможно ТОЛЬКО при пособничестве сотрудников паспортных и учетно-регистрационных служб, работников ЖКХ и участковых уполномоченных?

Да – 80%

Нет – 3%

Затрудняюсь ответить – 17%

11. Избегают ли работодатели официального трудоустройства мигрантов, чтобы сократить свои издержки.

Часто, при любой возможности – 78%

Редко – 14%

Такой практики не допускают – 8%

12. Считаете ли Вы, что вопросы интеграции трудовых мигрантов могут быть делегированы местным администрациям и институтам гражданского общества?

Да – 97%

Нет – 1%

Затрудняюсь ответить – 2%

13. Согласны ли Вы с предложением, что экзамен на знание языка необходимо оставить только тем категориям, которые получают РВП, ВЖ, гражданство Российской Федерации, а тех, кто оформляет патент на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности, необходимо освободить от сдачи экзамена?

Да – 65%

Нет – 19 %

Затрудняюсь ответить – 16%

14. Согласны ли Вы с предложением ведения постоянного видеонаблюдения за работой сотрудников ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 72%

Нет – 9%

Затрудняюсь ответить – 19%

АНКЕТА № 2

(для государственных служащих)¹

Отмечать только ОДИН ответ

ВЫ ЯВЛЯЕТЕСЬ (нужное подчеркнуть):

1. сотрудником органов прокуратуры

2. сотрудником ГУВМ, подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России

¹ Опрошено 120 сотрудников (40 сотрудников органов прокуратуры, 80 сотрудников ОВД)

1. Признаете ли Вы существование коррупции в вопросах миграционного учета и контроля?

Да – 89%

Нет – 2%

Затрудняюсь ответить – 9%

2. Признаете ли Вы наличие коррупционных проявлений в миграционной службе?

Да – 74%

Нет – 8 %

Затрудняюсь ответить – 18%

3. Каков, на Ваш взгляд, уровень латентности коррупционных правонарушений в сфере миграции? Не более:

10% – 2%

20% – 76%

30% – 8%

40% – 6%

50% – 3%

60% – 4%

70% – 1%

4. Содержатся ли коррупционные схемы в процедурах постановки мигрантов на учет, вопросах их проживания, медицинского обслуживания, получения образования детьми мигранта, воссоединение семьи мигранта?

Да, во всех случаях – 87%

Только в некоторых из предложенных случаев – 11%

Нет, не содержатся – 2%

5. В какой сфере наиболее высокие риски коррупционных проявлений?

В среде миграции низкоквалифицированной рабочей силы – 92%

В среде миграции высококвалифицированной рабочей силы – 2%

Высокие риски коррупционных проявлений существуют для всех видов миграции рабочей силы – 6%

6. Существует ли в настоящее время у мигранта, повторно нарушившего административное законодательство, возможность не выезжать из Российской Федерации, а продолжать оставаться на территории Российской Федерации, «договорившись» с сотрудником и ГУВМ, подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 76%
Нет – 8%
Затрудняюсь ответить – 16%

7. Сталкивались ли Вы или допускаете возможность ведения бизнеса работодателями за счет использования незаконных мигрантов при наличии «договоренности» с должностным лицом миграционного органа?

Да – 65%
Нет – 12%
Затрудняюсь ответить – 23%

8. Можете Вы отметить отсутствие должного контроля за работой многофункциональных миграционных центров г. Москвы и Московской области?

Да – 90%
Нет – 3%
Затрудняюсь ответить – 7%

9. Допускаете ли Вы, что появление и существование «резиновых квартир» (с возможностью регистрации по их адресу неограниченного числа иностранных граждан) возможно ТОЛЬКО при пособничестве сотрудников паспортных и учетно-регистрационных служб, работников ЖКХ и участковых уполномоченных?

Да – 80%
Нет – 8%
Затрудняюсь ответить – 12%

10. Работодатели избегают официального трудоустройства мигрантов, чтобы сократить свои издержки.

Часто, при любой возможности – 78%
Редко – 13 %
Такой практики не допускают – 9 %

11. Считаете ли Вы, что вопросы интеграции трудовых мигрантов могут быть делегированы местным администрациям и институтам гражданского общества?

Да – 97%
Нет – 1%
Затрудняюсь ответить – 2%

12. Считаете ли Вы, что нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию в сфере миграции, например, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и

въезда в Российскую Федерацию», содержат избыточное количество мер принуждения к иностранным гражданам, что такая ситуация затрудняет правоприменение и создает условие для существования коррупционных проявлений?

Да – 76%

Нет – 11%

Затрудняюсь ответить – 13%

13. Согласны ли Вы с предложением, что экзамен на знание языка необходимо оставить только тем категориям, которые получают РВП, ВЖ, гражданство Российской Федерации, а тех, кто оформляет патент на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности, необходимо освободить от сдачи экзамена?

Да – 65%

Нет – 24%

Затрудняюсь ответить – 11%

14. Считаете ли Вы целесообразным создание в структуре ГУВМ МВД России собственной службы безопасности?

Да – 82%

Нет – 12%

Затрудняюсь ответить – 6%

15. Считаете ли Вы, что образованная служба собственной безопасности ГУВМ должна подчиняться непосредственно начальнику ГУВМ?

Да – 84%

Нет – 7%

Затрудняюсь ответить – 9%

16. Считаете ли Вы, что наличие процедуры для продвижения по службе способно обеспечить объективность и прозрачность в вопросах назначения на вышестоящую должность, а равно обеспечить ротацию руководящих сотрудников ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 88%

Нет – 7%

Затрудняюсь ответить – 5%

17. Считаете ли Вы целесообразным разработку и внедрение административного регламента для сотрудников по продвижению и ротации по службе в структуре ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 84%

Нет – 6%

Затрудняюсь ответить – 10%

18. Служебное и финансовое благополучие сотрудника полностью зависит от отношения начальника ОВД?

Да – 90%

Нет – 2%

Затрудняюсь ответить – 8%

19. Считаете ли Вы целесообразным видеонаблюдение за работой сотрудников ГУВМ, подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России?

Да – 72%

Нет – 25%

Затрудняюсь ответить – 3%

20. Считаете ли Вы целесообразным организацию и проведение ежегодных методических сборов по исполнению требований антикоррупционного поведения сотрудников миграционной службы?

Да – 86%

Нет – 8%

Затрудняюсь ответить – 6%

Предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции, направленные на устранение коррупциогенных факторов

№ п/п	Предложение	Источник
1.	ответственность 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	КоАП РФ ч. 2 ст. 18.9. «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 г. № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации» (документ не вступил в силу)
2.	иностраннй гражданин должен нести ответственность только за приобретение трудового патента и ежемесячной уплаты налога за патент; ответственность когда: налоговая инспекция не уведомляет подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России о постановке мигранта на налоговый учет; работодатель не перечисляет обязательные платежи за трудоустройство мигранта; налоговая инспекция предоставляет неверные реквизиты для уплаты ежемесячного налога	ст. 18.15 КоАП РФ. «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»; ст. 18.16. КоАП РФ. «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)»
3.	отменить экзамен по русскому языку для трудовых мигрантов. Экзамен на знание языка необходимо оставить только тем категориям иностранных граждан, кто получает РВП, ВЖ, гражданство Российской Федерации	ст. 15.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»
4.	меры по защите мигрантов, сообщивших о факте коррупции в правоохранительные органы, меры поощрения для лиц, сообщивших подтвержденные данные о коррупционных проявлениях	ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

5.	административный регламент для регулирования оргнабора трудовых иммигрантов	Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г.)
6.	объявление административной амнистии в отношении нелегальных мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации, за исключением лиц, совершивших преступления	принять Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
7.	установление предельного срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина, подлежащего выдворению за пределы Российской Федерации; Правила постановки на миграционный учет и получение трудового патента в отношении трудовых мигрантов	Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»
8.	для компенсации затрат, связанных с выдворением иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, предлагаем установить фиксированную денежную сумму, взимаемую на границе при въезде в Российскую Федерацию, в качестве обеспечительной меры.	п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 г. № 710 «Об утверждении Правил погашения иностранными гражданами и лицами без гражданства задолженности по уплате налога или административного штрафа либо возмещения ими расходов, связанных с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией»
9.	допустить участие представителей общественности, правозащитников, руководителей диаспоры для обеспечения контроля за соблюдением законности в сфере миграции	п. 2.10. Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции»
10.	упростить процедуру получения патента для трудовых мигрантов	Приказ МВД России от 5 октября 2020 г. № 695 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации»
11.	расширение практики формата работы через ММЦ, исключая	Приказ МВД России от 1 августа 2020 г. № 541 «Об утверждении

	личный контакт сотрудника ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с иностранным гражданином	Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»
12.	индексация и повышение денежного содержания сотрудников ГУВМ, предоставление социальных благ и льгот в связи с прохождением службы в ГУВМ и подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России	включить новый п. 16.7. в Приказ МВД России от 31 марта 2021 г. № 181 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»
13.	устранить какие-либо ограничения по прохождению медкомиссии для трудовых мигрантов (для получения разрешения на временное проживание), связанные с выбором медицинского органа, центра	п. 2.1. Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 декабря 2007 г. № 86 «Об организации медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства»
14.	создать жилищный фонд на основе тех собственников, которые желают сдать свое жилье в аренду, в целях ликвидации коррупционных схем при регистрации иностранного гражданина, в частности, трудовых мигрантов	п. 5 Письмо Минстроя России от 12 марта 2021 г. № 9572-ИФ/07 <По вопросу привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в сфере строительства> п. 5 Информации Правительства Российской Федерации от 14 января 2021 г. «Алгоритм действий по привлечению в экономику Российской Федерации иностранных граждан»
15.	в сети Интернет создать портал для трудовых мигрантов, желающих трудиться в Российской Федерации, где в свободном доступе будут представлены вакансии, возможность заключения предварительного соглашения, будет содержаться алгоритм действий для постановки на миграционный учет и получение трудового патента; создать реестр работодателей, у которых имеются штрафы за нарушение миграционного законодательства	п. 3 <Письма> Минстроя России от 12 марта 2021 г. № 9572-ИФ/07 <По вопросу привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в сфере строительства>