

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А. А. Березин

*Воронежский государственный университет*

## COMBATING CORRUPTION IN MIGRATION AUTHORITIES AS A FACTOR IN STRENGTHENING THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND MODERNITY

A. A. Berezin

*Voronezh State University*

**Аннотация:** рассматриваются отдельные аспекты противодействия коррупции в миграционных органах России на основе исторического опыта и анализа правоприменительной практики действующего антикоррупционного законодательства.

**Ключевые слова:** коррупция, миграция, противодействие коррупции, миграционный орган, национальная безопасность.

**Abstract:** the article discusses certain aspects of combating corruption in Russian migration authorities based on historical experience and analysis of law enforcement practice of the current anti-corruption legislation.

**Key words:** corruption, migration, anti-corruption, migration authority, national security.

В 2024 г. исполняется 305 лет со дня принятия царем Петром I указа от 11 сентября 1719 г. «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург, для записи в канцелярию полицмейстерских дел»<sup>1</sup>, который положил начало формированию российских органов по вопросам миграции. Необходимость их создания была обусловлена пониманием самодержавного правительства важности контроля над происходящими миграционными процессами, регулирование которых находится в сфере ключевых государственных интересов.

Исторический контекст принятия данного указа характеризовался усилением, как мы на-

звали бы сегодня, внешней миграции в страну: в то время в Российскую империю активно приглашались квалифицированные специалисты разных областей знаний: инженеры, архитекторы, а также переселенцы на территории малозаселенных земель. Спустя три столетия пространственное развитие территорий существенно изменилось, однако актуальность регулирования миграции, вызовы, стоящие перед соответствующими компетентными органами, во многом сохранились в неизменном виде.

Коррупция в работе образованных миграционных органов проявилась практически сразу. Для борьбы с ней императором Петром I был принят указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное», где в частности говорилось: «Запрещается всем чинам, которые у дел приставлены, великих и малых, какое звание оные ни имеют, дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать,

<sup>1</sup> Об объявлении Дня подразделений по вопросам миграции системы МВД России : приказ МВД России от 11 ноября 2017 г. № 710. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056363/> (дата обращения: 13.02.2024).

ни своим, ни посторонним лицом, кроме жалованья»<sup>2</sup>. Однако несмотря на запреты и ограничения, содержащиеся в действовавшем законодательстве, коррупционные явления и злоупотребления со стороны чиновников были характерны для всего государственного аппарата. Основными из них выступали злоупотребление полномочиями, взяточничество, чему способствовала развитая система подношений.

Государство стремилось найти эффективные способы противодействия коррупции и, помимо ужесточения ответственности за коррупционные правонарушения в сфере миграции, пошло по пути либерализации законодательства. Предполагалось, что устраняя коррупциогенные факторы путем упразднения основы их возникновения, власти достигнут снижения общего уровня коррупции. Так, в период правления императрицы Екатерины II в 1762 г. издается указ «О свободном поселении иностранцев в России», а в 1763-м – манифест «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах»<sup>3</sup>.

Этими актами было упразднено распределение чиновниками въезжающих иностранцев по территории империи, им была предоставлена свобода вероисповедания, освобождение от воинской повинности, уплаты податей на 30 лет. Манифестом 1763 г. создавался новый миграционный орган – Канцелярия опекунства, которая не регулировала вопросы въезда и пребывания иностранцев, а была призвана оказывать содействие переселенцам: распределять выделяемые из бюджета финансы на «вспоможение склонным к хлебопашеству, рукоделию, к заведению мануфактур»<sup>4</sup>, выделять пригодные для ведения соответствующей деятельности земли.

В результате складывающиеся общественные отношения приводили к возникновению новых коррупционных проявлений. Миграционные структуры Канцелярии опекунства, получив прообраз полномочий по распределению субсидий по поддержке малого и среднего предпринимательства, выдаче разрешений на

строительство и выделении земельных участков, начали снова злоупотреблять полномочиями, входящими в их компетенцию. В результате коррупция появилась в иных сферах жизни мигрантов в Российской империи, хотя случаи и сократились в связи с непосредственным переселением в страну и пересечением государственной границы.

Стоит отметить, что обращение к историческому опыту регулирования миграционных процессов позволяет определить пути развития государства и его институтов, более широко взглянуть на существующие проблемы, увидев как их истоки, так и возможные пути их разрешения в настоящем и будущем. «Исторический экскурс регулирования миграционных процессов на протяжении длительного периода общественной эпохи позволяет выделить различные модели контроля и управления, которые использовались в конкретный период развития государства и общества»<sup>5</sup>.

За три столетия существования миграционных органов фундаментальные причины коррупционных проявлений остались неизменными. Среди них – сложное и противоречивое нормативно-правовое регулирование, большое количество запретов и ограничений, запутанный, сложный и многоэтапный характер существующих административных процедур, что в совокупности приводит к снижению уровня правовой защиты участников миграционных отношений, включая компетентные органы публичной власти.

Миграционные органы в наши дни, систему которых возглавляет Главное управление по вопросам миграции МВД России (далее – ГУВМ), также претерпели существенные организационные преобразования, пройдя эволюционный путь реорганизации, будучи гражданской, правоохранительной, снова гражданской службой во времена существования Федеральной миграционной службы России как федерального органа исполнительной власти, непосредственно подчиненного Правительству РФ в 2012–2016 гг., и став современным силовым ведомством в виде структурного подразделения Министерства внутренних дел России. Однако статус миграционных органов не имеет прямой зависимости с воз-

<sup>2</sup> Законодательство Петра I / [В. М. Клеандрова, Б. В. Колобов, Г. А. Кутьина и др.]; отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М., 1997. С. 749–750.

<sup>3</sup> См.: Воробьева О. Д., Рыбаковский Л. Л., Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: история и современность. М., 2016. С. 7.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> 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. 99.

возможностью возникновения коррупционных правонарушений, поскольку они существовали при любом статусе органов по вопросам миграции.

Уровень коррупции в органах по вопросам миграции характеризует состояние законности в государстве в целом. Справедливо отмечается, что нарушения законодательства в данной сфере вызывают внимание со стороны населения и имеют общественный резонанс, подрывающий авторитет государства и создающий угрозу национальной безопасности.

Кроме того, незаконная миграция, которая по своей природе тесно связана с коррупцией в миграционной сфере, формирует дополнительные вызовы национальной безопасности и стабильности в обществе. Нелегальные мигранты, как следствие коррупции, могут стать потенциальными жертвами иностранных разведок и спецслужб, что особенно актуально в условиях проведения специальной военной операции. Подобные мигранты, не обладающие законным и легализованным статусом, становятся идеальной средой для прикрытия работы иностранных разведок и тем незащищенным социальным слоем, который легко подкупаем на совершение терактов, шпионажа, подвержен влиянию радикальных исламистских элементов.

Различные исследователи выделяют ряд общих причин, способствующих росту коррупционного поведения среди сотрудников органов, регулирующих вопросы миграции. Среди них – динамика преступности в целом, процесс маргинализации отдельных слоев населения, кризис в сфере управления в органах публичной власти<sup>6</sup>. Кроме того, нормативные правовые акты содержат коррупционные факторы, предоставляющие широкие возможности для административного усмотрения, что приводит к реализации властных полномочий вопреки интересам службы, к тому же возможности прокурорского контроля существенно ограничены.

Согласно постановлению Правительства РФ, утратившему силу в настоящее время, к основным задачам упраздненной Федеральной миграционной службы России относились вопросы приобретения гражданства РФ, вида на жительство, разрешения на временное проживание, контроль за пребыванием на территории

<sup>6</sup> См.: *Воронин С. А.* Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // *Балтийский гуманитарный журнал.* 2016. № 2 (15). С. 211.

России иностранных граждан, осуществление регистрационного, миграционного учетов, выдача и замена основных документов, удостоверяющих личность<sup>7</sup>. После упразднения данной службы России указом Президента РФ в 2016 г. сотрудники прошли переаттестацию, что привело к усилению силовой составляющей при регулировании государством миграционных процессов<sup>8</sup>. Однако коррупционные проявления после проведенных реформ не исчезли. Напротив, как отмечается некоторыми исследователями, произошло замещение прежних, уже получивших широкую известность схем (выдворение за совершение административных правонарушений, запреты на въезд в Российскую Федерацию, контроль за соблюдением законодательства о разрешенном периоде пребывания в 90 и 180 суток для отдельных категорий иностранных граждан) на новые, появление которых обусловлено изменением действующего законодательства (сертификаты о владении русским языком, исключение за вознаграждение из списка лиц, которым установлен запрет за въезд в Российскую Федерацию, удаление данных дактилоскопической регистрации, торговля документами, необходимыми для легального трудоустройства)<sup>9</sup>. Обновленное ГУВМ прошло процедуру оптимизации, сократившей дублирующие структуры в рамках единой системы МВД России, при этом прозрачный алгоритм административных процедур в сфере миграции установлен так и не был.

В октябре 2018 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики на 2019–2025 гг.<sup>10</sup>, содержащая раздел IV, посвященный противодействию коррупции в миграционной сфере. Ключевым элементом проводимой

<sup>7</sup> О вопросах Федеральной миграционной службы : постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 30. Ст. 4276.

<sup>8</sup> О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2016. № 15. Ст. 2071.

<sup>9</sup> См.: *Ивахнюк И. В.* Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М., 2017. С. 47.

<sup>10</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2018. № 45. Ст. 6917.

работы на данном направлении выступает введение нового инструмента борьбы с коррупцией в сфере миграции. В контексте политики цифровизации государства предлагается внедрение в те административные процедуры, где это возможно, электронного формата взаимодействия мигрантов с компетентными миграционными органами и их территориальными подразделениями в целях совершенствования предоставляемых государственных услуг.

Противодействие коррупционным проявлениям производится на постоянной основе, ключевая роль в котором отведена управлению собственной безопасности в структуре МВД РФ. Согласно принятой министерством Концепции, целью мероприятий по осуществлению собственной безопасности является предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, предупреждение проникновения в систему МВД России лиц, преследующих противоправные и корыстные цели<sup>11</sup>. Не вызывает сомнений, что противодействие коррупции является сложной и комплексной задачей, решение которой требует сочетания комплекса различных мер и управленческих инструментов.

На сегодняшний день борьба с коррупцией осуществляется и на иных уровнях, включая антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, однако по-прежнему остается одной из ключевых в аппарате государственного управления среди органов публичной власти, что отчасти приводит к подрыву доверия к ней.

Решение проблемы коррупции невозможно в одночасье, требует продуманной государственной политики. Как справедливо отмечается рядом исследователей, «если коррупционные связи в России насчитывают многовековую историю, и коррупция стала элементом государственного управления, моделью ведения “бизнеса”, то вряд ли можно полагаться на резкий переход к стереотипам управления в любой государственной сфере или ведения бизнеса, где одновременно будут ограничены или исключены коррупционные проявления»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Рос. Федерации от 2 января 2013 г. № 1. URL: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/gusb/Polozhenie?ysclid=lt4v5q5m97345087267](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/gusb/Polozhenie?ysclid=lt4v5q5m97345087267)

<sup>12</sup> Чистов А. А. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в системе МВД России как важнейшим на-

Результаты работы правоохранительных органов свидетельствуют о росте выявленных коррупционных правонарушений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Так, за девять месяцев 2022 г. в суды направлено более 1400 дел о привлечении сотрудников правоохранительных органов к ответственности за выявленные факты коррупции, о чем сообщил в интервью председатель Следственного комитета России А. Бастрыкин<sup>13</sup>.

Отдельно стоит отметить ужесточение уголовного законодательства, появление в нем новых «миграционных составов», а также составов квалифицированных преступлений, вводящих либо ужесточающих ответственность сотрудников миграционных органов. Федеральным законом в 2013 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) были введены такие составы преступлений, как «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации» (ст. 322.2 УК РФ), «фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации» (ст. 322.3 УК РФ)<sup>14</sup>. В 2019 г. появился дополнительный квалифицирующий признак в составе ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции» как совершение данного преступления лицом с использованием своего служебного положения<sup>15</sup>.

В правовой системе России отсутствует точная и всеобъемлющая дефиниция коррупции, поскольку данное явление имеет многогранный и неоднозначный характер. Однако отсутствует

правлении обеспечения социально-политической безопасности России // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. 2009. № 4. С. 288–290.

<sup>13</sup> В России в 2022 г. 1400 правоохранителей ответили в суде за коррупцию. URL: <https://ria.ru/20221208/korrupsiya-1837112111.html?ysclid=lt4vpuuiu5d576287189>

<sup>14</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6696.

<sup>15</sup> О внесении изменений в статью 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 4 ноября 2019 г. № 354-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 44. Ст. 6175.

дефиниция и понятия более специальной правовой категории – «коррупциогенный фактор». Законодатель перечисляет лишь конкретные их примеры, когда понятие существует на доктринальном уровне. Ученые сходятся во мнении, что под коррупциогенным фактором стоит понимать положения нормативных правовых актов либо их проектов, содержание которых создает условия для появления и возникновения коррупционных правонарушений. Подобное определение отражает характеристику коррупциогенного фактора как дефекта действующих либо находящихся на стадии проектирования законодателем правовых норм. Коррупционное поведение является прямым следствием такого дефекта, который фактически создает благоприятные условия для реализации коррупционного риска<sup>16</sup>.

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 в совокупности с последовавшими в рамках осуществления противодействия ей ограничениями пересечения государственной границы России повлекли рост спроса со стороны участников миграционных отношений на минимизацию издержек путем осуществления действий коррупционной направленности.

В ходе исследования отдельных положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>17</sup> (далее – Закон о правовом положении) можно выявить следующие признаки наличия коррупциогенных факторов.

В частности п. 3 ст. 5 данного закона предусматривает, что «срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося членом семьи гражданина Российской Федерации или иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории Российской Федерации, имеющего место жительства в Российской Федерации, продлевается на срок до одного года с даты его въезда в Российскую Федерацию. Указанный срок временного пребывания может быть неоднократно

продлен, но не более чем на один год для каждого такого продления<sup>18</sup>».

Данная норма имеет признаки наличия коррупциогенного фактора, так как предусматривая возможность и условия продления срока временного пребывания, законодатель использует конструкцию «может быть», предоставляющую миграционному органу широкие дискреционные полномочия, в соответствии с которыми должностные лица вправе по своему усмотрению принимать правоприменительные решения. В результате сама реализация права, предусмотренного законом даже при выполнении соответствующих условий, оказывается в зависимости от административного усмотрения должностного лица, что создает коррупционные риски для злоупотребления должностными полномочиями. Более того, сама конструкция данной нормы предусматривает возможность неоднократного характера ее использования, что формирует угрозу систематического получения коррупционной выгоды.

Пункт 13 ст. 10.1 Закона о правовом положении предусматривает, что «руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел при наличии у иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, документально подтвержденных уважительных причин вправе принять решение о продлении ему срока представления документов, указанных в пункте 5 настоящей статьи»<sup>19</sup>. Слово «вправе», использованное в указанной норме, создает возможность принятия должностными лицами компетентных органов правоприменительных решений, влекущих существенные коррупционные риски.

Однако необходимо учитывать, что абсолютное исключение дискреционных полномочий может также иметь отрицательное значение, поскольку любое правовое регулирование всегда затрагивает многообразные и разносторонние общественные отношения, в которых наличие подобных полномочий в исключительных случаях, установленных в законе, всегда будет объективно оправдано. Сокращение дискреционных полномочий не позволит правоприменителю быть более гибким, учитывать фактически сложившиеся обстоятельства, по-

<sup>16</sup> См.: Суховецкий М. И. Теоретико-правовые подходы к противодействию коррупции в сфере регулирования миграционных отношений // Миграционное право. 2023. № 2. С. 26.

<sup>17</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Там же.

ставит его в жесткие рамки следования во всех без исключения случаях нормативно установленному алгоритму. В связи с этим антикоррупционная экспертиза на предмет выявления и исключения коррупциогенных факторов в сфере миграции должна проводиться при поддержании баланса между минимизацией коррупциогенных факторов и возможностью осуществления административного усмотрения в тех случаях, когда это оправдано и функционально необходимо.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепил организационно-правовые основы противодействия коррупции, меры борьбы и профилактики с ней в органах государственной власти и управления<sup>20</sup>. В последние годы действенным элементом борьбы с коррупцией в том числе в миграционных органах стало изъятие имущества, приобретенного за счет коррупционных доходов, не только непосредственно у лица, уличенного в коррупции, а также у членов его семьи, родственников и знакомых.

Определением Конституционного суда РФ было констатировано, что подобная мера не может носить произвольный характер, а порядок ее применения, установленный законом, обеспечивает баланс частных интересов собственника имущества, получившего права на него за счет обладания доходами, нажитыми коррупционным путем, и публичных интересов борьбы с коррупцией. Руководствуясь изложенным, орган конституционного контроля не усмотрел оснований для приема жалобы родителей несовершеннолетнего ребенка, на имущество которого было обращено взыскание в доход государства в связи с коррупционным происхождением средств его отца – государственного служащего. Конституционный суд РФ дополнительно отметил, что «обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, относится к особым правовым мерам, применяемым в случае нарушения лицами, выполняющими публичные функции, антикоррупционного законодательства, и направленным на эффективное

<sup>20</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

противодействие коррупции и защиту конституционно значимых ценностей»<sup>21</sup>.

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 службы<sup>22</sup>.

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 РФ «антикоррупционный стандарт поведения сотрудника органа внутренних дел» рассматривается как эффективное средство противодействия коррупции в оперативно-служебной деятельности<sup>23</sup>.

Задачей проводимой внутри структуры МВД России антикоррупционной политики является профилактика, выявление и пресечение коррупционных проявлений. В целях ее реализации федеральным законодательством установлен антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников миграционных органов как в ГУВМ, так и в территориальных подразделениях по вопросам миграции<sup>24</sup>. Антикоррупционный стан-

<sup>21</sup> 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»: определение Конституционного Суда РФ от 2 октября 2019 г. № 2653-О. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

<sup>22</sup> См.: Елисов П. П. К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 28.

<sup>23</sup> Копылов В. В., Копылова О. А. Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 72.

<sup>24</sup> О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

дарт призван формировать правосознание сотрудников миграционных органов, вырабатывать у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемость совершения коррупционных правонарушений, соблюдение в процессе работы этических правил и норм служебного поведения. «В настоящее время принятый в структуре органов по вопросам миграции антикоррупционный стандарт поведения обеспечивает контроль за поведением сотрудников, соблюдения ими законодательства о противодействии коррупции, 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»<sup>25</sup>.

Проверка соблюдения законодательства о противодействии коррупции в органах по вопросам миграции входит в компетенцию прокуратуры России. В ее структуре действует профильное подразделение, предметом надзора которого выступает деятельность ГУВМ и территориальных подразделений по вопросам миграции, а также их правоприменительная практика<sup>26</sup>. Однако пределы прокурорского надзора ограничены полномочиями прокурора, установленными Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>27</sup>. Цель проводимых проверок – выявление фактов нарушений антикоррупционного законодательства в сфере миграции, порядка прохождения службы в ГУВМ и его территориальных подразделений. По сложившейся практике критериями эффективности работы сотрудников прокуратуры являются число проведенных проверок, вы-

явленных правонарушений, привлеченных лиц к различным видам юридической ответственности. В результате если считать реализуемую деятельность эффективной, то число коррупционных преступлений должно снижаться, однако согласно ежегодной статистике происходит увеличение показателей.

Потенциал возможностей эффективного прокурорского надзора утрачивается в связи с особенностями процедуры проведения проверок органами прокуратуры. В частности, плановая проверка носит обязательный уведомительный характер, в результате чего временно незаконная деятельность миграционных органов может быть приостановлена, при этом методы и методика проводимой проверки заранее известны должностным лицам миграционных органов. Более того, сама возможность проведения плановой проверки ограничена, а проведение внеплановой, помимо соблюдения установленной процедуры, предполагает обязательное наличие жалоб, при отсутствии которых основания для ее проведения отсутствуют вовсе.

Однако даже в случае получения жалобы на случаи коррупции в органах по вопросам миграции законодательство ограничивает возможности прокурора. Согласно ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурорские органы не вправе подменять при осуществлении надзора иные государственные органы, а также не осуществляют надзор за гражданами. Получив соответствующее обращение, прокуратура вынуждена перенаправить его для производства проверки руководителю территориального миграционного органа с требованием последующего сообщения в прокуратуру о том, были ли выявлены факты, изложенные в жалобе. Как правило, прокуратура получает письмо от имени руководителя территориального миграционного органа либо его заместителя, содержание которого сводится к тому, что изложенные в первоначальном обращении в прокуратуру факты не нашли своего подтверждения.

Таким образом, широкая дискреционность ст. 21 Закона о прокуратуре ограничивает возможность проведения проверок, а те из них, которые проводятся, носят формальный и предсказуемый характер, не способствуют эффективной борьбе с коррупцией в органах по вопросам миграции.

Для устранения указанных пробелов в законодательстве целесообразным является внесе-

Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

<sup>25</sup> Гайнутдинова Е. И. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 147–148.

<sup>26</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 1 июля 2015 г. № 343. URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>

<sup>27</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ние дополнений в ст. 21 Закона о прокуратуре, закрепляющих систематический контроль за соблюдением законности должностными лицами миграционных органов, необходимо конкретизировать предмет и пределы надзора органов прокуратуры в сфере миграции, а также, как в иных государственных ведомствах, необходимо уходить от формальных показателей эффективности осуществляемой надзорной деятельности.

Характер коррупционных преступлений носит латентный характер, и борьба с ними лишь после поступления жалоб (которые по данной категории дел практически не поступают) не отвечает стандартам соблюдения законности и эффективности прокурорского надзора. Таким образом, деятельность прокуратуры по противодействию коррупции в миграционной сфере должна носить системный характер, а показателями ее эффективности должны выступать конкретные факты выявления коррупционных схем и привлечения виновных должностных лиц к ответственности в порядке, установленном законом.

Таким образом, можно сделать выводы о том, что преодоление коррупции в миграционных органах будет наиболее эффективным в случае, когда уже действующие в настоящее время административные процедуры будут упрощены, а не ужесточены предъявляемые к ним требования. Трудновыполнимые правила, многоэтапные и запутанные бюрократические процедуры не приводят к их соблюдению, а лишь порождают дополнительную возможность для возникновения коррупционных проявлений. В условиях невозможности разобраться в действующих административных требованиях, процедурах и регламентах участникам миграционных отношений становится проще найти пути совершения за вознаграждение необходимых действий. В свою очередь, должностные лица компетентных органов совершают различные действия вопреки интересам службы. В этой связи лишь утверждение прозрачных и выполнимых правил способно устранить базу для появления коррупционных схем.

Президент России Владимир Путин отметил в 2021 г., что «Россия будет делать все для искоренения коррупции в стране. С коррупцией должны бороться люди, которые сами безупречно исполняют закон»<sup>28</sup>. Безусловно, данная задача

в равной степени распространяется как на правоприменителей, надзорные органы, так и на ключевых участников миграционных правоотношений. Только эффективное взаимодействие, синергия усилий государства и общественная отдача способны сформировать миграционное законодательство, которое в полной мере будет отвечать интересам населения и национальной безопасности.

### Библиографический список

Воробьева О. Д., Рыбаковский Л. Л., Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России : история и современность. М. : Экон-Информ, 2016. С. 7.

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

Гайнутдинова Е. И. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 147–148.

Елисов П. П. К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 28.

Законодательство Петра I / [В. М. Клеандрова, Б. В. Колобов, Г. А. Кутьина и др.] ; отв. ред. : А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М. : Юридическая литература, 1997. С. 749–750.

Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М. : Центр стратегических разработок, 2017. С. 47.

Копылов В. В., Копылова О. А. Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 72.

Суховецкий М. И. Теоретико-правовые подходы к противодействию коррупции в сфере регулирования миграционных отношений // Миграционное право. 2023. № 2. С. 26.

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. 99.

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.

<sup>28</sup> Путин : борьба с коррупцией не должна использоваться как инструмент политической борьбы. URL : <https://tass.ru/politika/12181413>



## References

- Vorobyeva O. D., Rybakovsky L. L., Rybakovsky O. L.* Migration policy of Russia : history and modernity. Moscow : Econ-Inform, 2016. P. 7.
- Voronin S. A.* Causes and conditions of corruption offenses of law enforcement officers // Baltic humanitarian journal. 2016. No. 2 (15). P. 211.
- Gainutdinova E. I.* Organizational and legal foundations of law enforcement agencies to counter corruption in the migration sphere : cand. legal sci. dis. Moscow, 2021. P. 147–148.
- Elisov P. P.* To the issue of the standard of anti-corruption behavior of employees of internal affairs bodies // Criminal proceedings : problems of theory and practice. 2018. No. 1. P. 28.
- Legislation of Peter the Great / [V. M. Kleandrova, B. V. Kolobov, G. A. Kutiina, et al.] ; V. M. Kleandrova, B. V. Kolobov, G. A. Kutiina [et al.] (eds.) ; A. A. Preobrazhensky, T. E. Novitskaya (resp.eds.). Moscow : Yuridicheskaya Literatura, 1997. P. 749–750.
- Ivakhnyuk I. V.* Proposals for the migration strategy of Russia until 2035. Moscow : Center for Strategic Research, 2017. C. 47.
- Kopylov V. V., Kopylova O. A.* The need to form the principle of “sustainable anti-corruption behavior” of state civil and municipal servants in the Russian Federation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2. C. 72.
- Sukhovetsky M. I.* Theoretical and legal approaches to combating corruption in the regulation of migration relations // Migration law. 2023. No. 2. C. 26.
- Suyunchaliev O. T.* The system of state bodies to control migration processes in the Russian Empire XIX – early XX centuries // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 2 (30). P. 99.
- Chistov A. A.* Legal regulation of the fight against corruption in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia as the most important direction of ensuring socio-political security of Russia // Gaps in Russian legislation : legal journal. 2009. No. 4. C. 288–290.

Воронежский государственный университет  
**Березин А. А.**, аспирант  
 E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Поступила в редакцию: 28.02.2024

**Для цитирования:**

*Березин А. А.* Противодействие коррупции в органах по вопросам миграции как фактор укрепления национальной безопасности Российской Федерации: история и современность // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 245–253. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/245-253>.

Voronezh State University  
**Berezin A. A.**, Post-graduate Student  
 E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Received: 28.02.2024

**For citation:**

*Berezin A. A.* Combating corruption in migration authorities as a factor in strengthening the national security of the Russian Federation: history and modernity // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 245–253. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/245-253>.