

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

М.И. СУХОВЕЦКИЙ

Суховецкий Максим Игоревич, аспирант кафедры экономических и финансовых исследований Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

В данной статье отмечается, что в настоящее время существует необходимость реализации взвешенного подхода к формированию законодательных инструментов противодействия коррупции в миграционной сфере. Минимизация коррупционных рисков, заложенных нормами, регулирующими отношения в сфере миграции, может быть достигнута посредством формирования сбалансированного регулирования, учитывающего как необходимость формирования регулирования, исключающего коррупциогенные факторы, так и необходимость предоставлять правоприменителю определенную степень усмотрения при реализации отдельных норм.

Ключевые слова: миграционные правоотношения, коррупция, усмотрение, дискреционные полномочия, коррупциогенный фактор.

Theoretical and Legal Approaches to Corruption Combating in the Sphere of Regulation of Migration Relations

M.I. Sukhovetsky

Sukhovetsky Maksim I., Postgraduate Student of the Department of Economic and Financial Investigations of the Graduate School of Public Audit of the Lomonosov Moscow State University.

The article notes that currently there is a need to implement a balanced approach to the formation of legislative instruments to combat corruption in the migration sphere. Minimization of corruption risks laid down by the norms regulating relations in the field of migration can be achieved through the formation of a balanced regulation that takes into account both the need to form a regulation that excludes corruption factors, and the need to provide the law enforcement officer with a certain degree of discretion in the implementation of individual norms.

Key words: migration legal relations, corruption, discretion, discretionary powers, corruption factor.

Активное развитие политических, экономических и социальных отношений неизбежно имеет следствием вовлечение в круг таких отношений все большего числа участников. Указанное положительно влияет на расширение процессов глобализации, которые, помимо прочего, приводят к активному развитию и усложнению миграционных отношений, которые, как и любые другие общественные отношения, подвержены коррупционным рискам, в том числе обусловленным несовершенством законодательства, содержащего коррупциогенные факторы.

В настоящее время отдельным аспектам противодействия коррупции уделяется значительное внимание как в части развития теоретических подходов, так и в части их практической реализации.

Коррупция в абсолютном большинстве случаев рассматривается как негативное явление. Такая оценка объясняется высокой степенью общественной опасности коррупции (ущемляются

интересы публичной власти, ущемляются права и законные интересы граждан и организаций, причиняется значительный материальный ущерб); ее универсальностью (коррупция существует повсеместно, проникает во все сферы общественной жизни, вне зависимости от уровня социально-экономического развития общества, а коррупционная деятельность в одном государстве может в значительной степени негативно повлиять на развитие иных государств); угрозой для национальной безопасности страны характером (вызывает торможение крупномасштабных и социальных преобразований, расширение теневого сектора экономики, а также уменьшает налоговые поступления в бюджет) <1>.

<1> Суховецкий М.И. [Проблема проявления коррупции](#) в миграционной сфере: теоретико-методологические аспекты // Миграционное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

Вместе с тем, ввиду комплексности и многоаспектности понятия "коррупция" и многообразия возможных сфер ее проявления, а также вариативности миграционных правоотношений, указанный перечень, как представляется, не является исчерпывающим <2>.

<2> [Там же.](#)

Указанные особенности коррупции проявляются в том числе в праве, в частности, российская юриспруденция не содержит однозначного понятия коррупции. Многогранность и неоднозначность существующих определений понятия коррупции могут объясняться различным пониманием юристами-теоретиками отдельных аспектов понятия коррупции.

Данное утверждение представляется справедливым и по отношению к более узкой, специальной категории, имеющей первоочередное значение для нормотворчества, - "коррупциогенный фактор" <3>.

<3> [Там же.](#)

В настоящее время сформулировано значительное число доктринальных определений понятия "коррупциогенный фактор", которые отражают как общие, так и специфические черты такого явления.

Так, Е.В. Лой отмечает, что под коррупциогенными факторами следует понимать положения нормативно-правовых актов, которые создают условия для коррупции и коррупционных проявлений <4>.

<4> Лой Е.В. [Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы](#) в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. N 12. С. 64 - 67.

М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков в качестве коррупциогенного фактора рассматривают положение нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, создающее условия для проявления коррупции. Исследователи понимают также под коррупциогенным фактором явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению <5>.

<5> Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. [Коррупция и законодательство](#): анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. N 2. С. 82.

Данное определение, как представляется, верно отражает суть понятия "коррупциогенный фактор", поскольку указывает на его две важнейшие составляющие:

(1) коррупциогенными факторами являются положения нормативно-правовых актов и (или) проектов нормативных актов, которые по своей сути представляют собой дефект правовой нормы (действующей или проектируемой).

Коррупциогенный фактор фактически представляет собой потенциальный коррупционный риск, заложенный непосредственно в нормативных положениях. Таким образом, предпосылки для проявления коррупционного поведения закладываются непосредственно нормативным актом, который по общему правилу должен определять пределы поведения субъектов регулирования;

(2) последствия в виде проявления коррупционного поведения являются прямым следствием такого дефекта, который фактически создает благоприятные условия для реализации коррупционного риска, заложенного соответствующим коррупциогенным фактором.

Наступление таких последствий на момент оценки положений нормативного акта на предмет наличия коррупциогенных факторов не обязательно: например, когда речь идет об оценке проектов нормативных актов, где коррупционный риск не мог реализоваться в силу того, что соответствующие положения проекта не носят нормативного характера.

В качестве коррупциогенных факторов могут рассматриваться не только положения нормативных актов, но и положения проектов нормативных актов, при этом выявление коррупциогенных факторов на этапе проектирования нормативного акта позволяет избежать коррупционных проблем в процессе реализации нормативных предписаний, вступивших в законную силу.

Ю.А. Тихомиров обращает внимание, что под коррупциогенными факторами следует понимать допускаемые сознательно или по небрежности отклонения от правовых моделей и требований по подготовке и формированию правовых норм, порождающих риск коррупционных проявлений. По мнению Тихомирова, к отклонениям от правовых моделей относятся также юридические ошибки, совершенные неумышленно, вследствие невысокой квалификации лиц, ответственных за разработку соответствующего нормативного акта, которые, однако, не являются коррупциогенными факторами.

Непосредственно определение, предложенное Ю.А. Тихомировым, содержательно отражает все необходимые элементы коррупциогенного фактора, а именно: коррупциогенный фактор является положением нормативного акта (проекта нормативного акта) и способствует проявлению коррупционного поведения. Кроме того, исследователем определяются субъективные аспекты формирования коррупциогенных норм: правовая норма может быть сформулирована с заложенным в ней коррупционным дефектом "сознательно или по небрежности" <6>.

<6> Привод. по: Кудашкин А.В. [Антикоррупционная экспертиза: теория и практика](#): науч.-практ. [пособие](#). М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 41.

Приведенные определения, несмотря на наличие отдельных особенностей, в целом верно отражают суть понятия "коррупциогенный фактор" и могут быть применены к случаям оценки коррупциогенности нормативных положений, регулирующих миграционные правоотношения.

Отношения в сфере миграции в значительной степени подвержены коррупционным рискам: глобализация, расширение международных торговых и экономических связей влияют и на

динамику миграционных процессов. Увеличивающийся поток мигрантов (потенциальных мигрантов) вынуждает государственные институты корректировать подходы к порядку приема иностранных граждан в сторону увеличения и усложнения миграционных ограничений.

Пандемия COVID-19, а также ее последствия, выраженные в том числе в принятии решений, ограничивающих пересечение государственных границ, внесли свои коррективы в развитие миграционных отношений, что нашло свое отражение, в частности, в отдельных количественных показателях. При этом миграционные ограничения лишь увеличили количество и строгость регулирования миграционных отношений <7>.

<7> См.: Суховецкий М.И. [Проблема проявления коррупции](#) в миграционной сфере: теоретико-методологические аспекты // Миграционное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

Усложнение миграционных ограничений, а также реализация новых ограничительных мер, в свою очередь, повлекли закономерное повышение спроса на инструменты минимизации издержек участников этих отношений, в том числе нелегальными способами, связанными с проявлением коррупционного поведения.

Во многом проявление коррупционного поведения участников миграционных правоотношений может быть обусловлено содержанием нормативных актов, регулирующих соответствующие отношения. В частности, такие нормативные акты могут содержать коррупциогенные факторы, то есть, как было отмечено ранее, положения, которые оставляют пробелы регулирования, способствующие осуществлению действий коррупционной направленности лицами, имеющими определенные властные полномочия.

Указанные действия могут быть выражены в злоупотреблении такими лицами своими полномочиями, например обусловленном получением определенного вознаграждения от потенциального получателя "коррупционной услуги".

Так, Закон о правовом положении иностранных граждан <8> предусматривает отдельные нормы, устанавливающие дискреционные полномочия, закрепляющие достаточно высокую степень усмотрения правоприменителей (см. [п. 7 ст. 5](#); [п. 6 ст. 6.1](#); [п. 13 ст. 10.1](#); [п. 2 ст. 13.3](#); [п. 7 ст. 13.5](#) Закона о правовом положении иностранных граждан). Положения данных норм могут рассматриваться в качестве коррупциогенных факторов.

<8> Федеральный [закон](#) от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (далее - Закон о правовом положении иностранных граждан).

Так, например, в соответствии с [п. 6 ст. 6.1](#) Закона о правовом положении иностранных граждан "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](#)".

В данном случае в указанной [норме](#) можно выделить как минимум два коррупциогенных фактора: 1) [норма](#) указывает на порядок принятия решения о продлении срока, при этом не устанавливает подходов к реализации такого порядка, позволяя при принятии соответствующего решения действовать правоприменителю по своему усмотрению, хотя и при наличии определенного ограничения (без "получения визы"); 2) [норма](#) использует формулировку "вправе", которая, исходя из содержания [нормы](#), фактически позволяет правоприменителю самостоятельно

и по своему усмотрению принимать решение о продлении срока, что потенциально влечет коррупционные риски, связанные с возможностью ставить вопрос о реализации указанного правомочия в зависимости от получения правоприменителем противоправного вознаграждения.

В соответствии с [п. 13 ст. 10.1](#) Закона о правовом положении иностранных граждан "...срок проведения процедуры установления личности иностранного гражданина не должен превышать три месяца. В случае непоступления из дипломатических представительств или консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, международных организаций ответов на запросы территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел срок проведения процедуры установления личности иностранного гражданина может быть однократно продлен по решению руководителя указанного территориального органа, но не более чем на три месяца".

Указанная [норма](#) также предоставляет именно правоприменителю по собственному усмотрению принимать решение о продлении срока процедуры, при отсутствии критериев, определяющих обоснованность такого решения.

В соответствии с [п. 7 ст. 13.5](#) Закона о правовом положении иностранных граждан, "разрешение на работу иностранным гражданам, указанным в [пункте 1 настоящей статьи](#), выдается на срок, соответствующий периоду, на который иностранный гражданин направляется в филиал, представительство или дочернюю организацию иностранной коммерческой организации в соответствии с решением иностранной коммерческой организации о направлении, но не более чем на три года. Указанный срок действия разрешения на работу может быть неоднократно продлен в случае принятия иностранной коммерческой организацией решения о продлении периода, на который иностранный гражданин направлен в филиал, представительство или дочернюю организацию иностранной коммерческой организации, но не более чем на три года для каждого такого продления".

В данном случае [норма](#) использует формулировку "может быть продлен" в отношении возможности принятия правоприменителем решения о продлении сроков и фактически предоставляет возможность снятия предусмотренного ранее по тексту [нормы](#) ограничения установленных законодательно сроков "не более чем на три года" по своему усмотрению. Кроме того, сама конструкция [нормы](#) предполагает возможность реализовывать такое правомочие неоднократно, что потенциально может причинить более существенный вред общественным отношениям в силу возможности неоднократного применения [нормы](#), обусловленного получением коррупционной выгоды.

Исключение дискреционных полномочий из текста проекта исключит тем самым и коррупциогенные факторы из рассматриваемого [Закона](#), что, с одной стороны, может расцениваться как положительное явление - [Закон](#) будет четко и конкретно устанавливать, какие конкретные действия при наступлении каких конкретных условий должно выполнять лицо, обладающее властными полномочиями.

С другой стороны, исключение возможности правоприменителей действовать в рамках определенной степени усмотрения может оказать значительное отрицательное влияние на миграционные отношения, которые являются предметом регулирования соответствующего закона, поскольку регулирование, которое всегда соответствует многообразным и разносторонним общественным отношениям, вне зависимости от того, насколько абстрактно будут сформулированы соответствующие нормы.

Сокращение либо даже исключение дискреционных полномочий приведет, в частности, к тому, что правоприменитель не сможет учесть особенности определенных отношений, конкретные фактические обстоятельства при определении правовых последствий совершения участниками правоотношений тех или иных действий и вынужден будет действовать только по строго определенному законом алгоритму, который не всегда будет адекватно соответствовать

сложившимся правоотношениям.

Так, наличие коррупциогенных факторов в нормативных актах, регулирующих отношения в сфере миграции, в целом оказывает негативное воздействие на соответствующие правоотношения. Вместе с тем полное исключение коррупциогенных факторов, хотя и минимизирует возможность применения нормативных положений, регулирующих миграционные отношения, в коррупционных целях, при этом породит правовые проблемы иного характера, связанные с несоответствием решений, принимаемых правоприменителем, отношениям, урегулированным такими нормами.

В этой связи представляется, что работа по исключению коррупциогенных факторов из нормативных актов, регулирующих миграционные отношения, должна осуществляться при необходимости соблюдения баланса между минимизацией коррупциогенных факторов и предоставлением возможности правоприменителям действовать по своему усмотрению.

Таким образом, процесс, направленный на минимизацию и исключение коррупционных рисков в нормативных актах, регулирующих миграционные отношения, выраженных в качестве коррупциогенных факторов, должен осуществляться с учетом необходимости соблюдения баланса между деятельностью, направленной на сокращение, а также исключение коррупциогенных факторов из нормативных актов, регулирующих миграционные отношения, и необходимостью сохранения отдельных функционально необходимых дискреционных полномочий правоприменителей.

Литература

1. Краснов М.А. [Коррупция и законодательство](#): анализ закона на коррупциогенность / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков // Журнал российского права. 2005. N 2 (98). С. 77 - 88.
2. Кудашкин А.В. [Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие](#) / А.В. Кудашкин. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. 368 с.
3. Лой Е.В. [Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы](#) в рамках проведения административной реформы / Е.В. Лой // Административное право и процесс. 2017. N 12. С. 64 - 67.
4. Суховецкий М.И. [Проблема проявления коррупции](#) в миграционной сфере: теоретико-методологические аспекты / М.И. Суховецкий // Миграционное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.

Подписано в печать

04.04.2023
