



**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»**

Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Нурадинов Ш.М.,
Прудникова Т.А., Гусев Н.Н.

**Участие
институтов гражданского общества
в осуществлении общественного контроля
за исполнением миграционного законодательства
(учебное пособие)**

Москва – 2020

Оглавление:

Введение	3
Глава 1. Общественный контроль: понятие, формы и методы, нормативное регулирование.....	6
§ 1. Общественный контроль и его место во взаимосвязи государства и гражданского общества	6
§ 2. Формы и методы общественного контроля.....	12
Глава 2. Теоретико-правовые основы возникновения и развития институтов гражданского общества.....	17
Глава 3. Институты гражданского общества и их институциональное обеспечение	27
§ 1. Понятие и сущность форм участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства.....	27
§ 2. Методологические аспекты эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства	46
Глава 4. Формы взаимодействия территориальных органов МВД России с иными организациями в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства	57
Заключение.....	63
Библиографический список.....	66

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., провозглашая Россию демократическим правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1), определяет, что единственным источником ее власти является многонациональный народ (ст. 3).

Однако доверяя государству и делегируя ему всю полноту власти, многонациональный народ объективно должен иметь действенный механизм обратной связи, позволяющий законно и обоснованно влиять на деятельность государства. Без такого механизма важнейшие конституционные положения остаются лишь декларацией.

В этой связи Президент Российской Федерации еще в 2011 г. справедливо отмечал: «Наши граждане совершенно объективно, оправданно хотят контролировать власть. Всех достала коррупция, достала тупость системы, во всем мы хотим справедливости, потому что практически все социальные группы чувствуют себя не в полной мере вовлеченными в процессы государственного управления, полагают, что с ними не всегда считаются. Это ненормально, и я уверен, что у нас есть шансы исправить эту ситуацию».¹ Эти программные политико-правовые направления, выражающие стратегическое направление развития Российской Федерации еще раз прозвучали в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г.²

Российская Федерация в настоящее время находится на пути глобальных экономических и социально-политических преобразований, связанных с реализацией изменений в Конституции Российской Федерации и национальных проектов, как будущего России. Однако их реализация сопровождается целым рядом противоречивых тенденций и явлений, в том числе осложнений в международной обстановке.

Изучение юридической и иной литературы показало, что многие из подобных тенденций и явлений ранее решались государством и обществом

¹ Российская газета № 5643 (276). URL: <http://www.rg.ru/2011/27/prezident.html>

² Сайт Администрации Президента Российской Федерации URL: <http://www.kremlin.ru/>

совместно. В истории российской государственности накоплен значительный опыт привлечения институтов гражданского общества к управлению самыми разными сферами государственной и общественной жизни, в том числе к участию в осуществлении общественного контроля, который необходимо применять с учетом современных реалий.

Как неоднократно отмечал Президент Российской Федерации, в обществе существует запрос, направленный на объективный контроль за деятельностью институтов государства, априори обусловленный не недоверием к конкретным органам и организациям, а рядом психологических факторов. Если проигнорировать его, можно нарушить равновесие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения.¹

Однако есть и другая сторона этой тенденции. Если общественному контролю предоставить большие возможности, также можно нарушить эффективную деятельность государства в конечном счете и само народовластие, базирующееся на государственных институтах.

Поэтому любой контроль, прежде всего общественный, должен осуществляться в необходимых рамках, обеспечивающих, с одной стороны, удовлетворение запросов общества, с другой – сохранение и совершенствование государственных институтов.

Очень важно подчеркнуть, что контроль должен соответствовать не только потребностям общества, но и действительным возможностям государства, а его эффективность должна определяться конкретной политической, социальной и экономической обстановкой, а также миграционной ситуацией, включая состояние законодательства, общественные ожидания и запросы общества, уровень доверия к власти и уровень развития институтов гражданского общества.

Несмотря на то, что в историко-правовой ретроспективе общественный контроль – явление не новое для Российской Федерации, в отечественной науке теоретико-методологическая проработка вопросов его легитимности и реализации все еще продолжается. При этом в различные периоды существования нашей страны имелась мощная и достаточно эффективная система народного контроля, реально влиявшего на государственное управление и общественные отношения в целом, а правовой статус, формы и

¹ Сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/>

методы общественного контроля прочно закрепились в правовых системах многих зарубежных стран.¹

В Российской Федерации общественный контроль, как показывает изучение деятельности институтов гражданского общества, пока еще не стал по-настоящему полноценным инструментом воздействия на органы публичной власти, в том числе и за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации.

В этой связи учебное пособие, ставящее своей целью изучение основ институтов гражданского общества, закрепляющее их правовое положение, анализ форм участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля и их взаимодействия, и партнерства с органами публичной власти за исполнением миграционного законодательства, представляется актуальным и практически значимым.

Актуальность данного вопроса подтверждена включением его в Планы основных организационных мероприятий территориальных органов МВД России. Мероприятие по организации привлечения институтов гражданского общества к участию в осуществлении общественного контроля в сфере миграции также включено в План основных организационных мероприятий МВД России на 2021 год.

Учебное пособие предназначено для сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, курсантов, слушателей, адъюнктов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя и других учебных заведений системы МВД России.

При подготовке учебного пособия использовались труды И.Н. Зубова, А.Г. Авдейко, В.Л. Казаковой, И.Н. Барцица, В.А. Волоха, И.В. Гончарова, И.Н. Глебова, Д.П. Демиденко, Е.В. Кушлейко, Е.В. Киричека, А.С. Прудникова, П.О. Дутова, Н.С. Меньшиковой, А.Н. Сандугея, А.Б. Паскачева, Т.Я. Хабриевой, В.А. Яковлева и др., а также аналитические материалы ГУВМ МВД России, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

¹ Конституционное право России: учебник для студентов вузов / В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев и др. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2020. С. 134-135.

Глава 1. Общественный контроль: понятие, формы и методы, нормативное регулирование

§ 1. Общественный контроль и его место во взаимосвязи государства и гражданского общества

Внимание общественности к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления значительно возросло не случайно, поскольку за минувшее десятилетие произошло немало событий, в частности активизация граждан во всех сферах жизни общества и государства. Это связано с тем, что большинство граждан исходят от того, какую политику проводит государство, во многом зависит их жизнь, поэтому они заинтересованы в том, чтобы участвовать в ней, выражать свое мнение и осуществлять контроль за ее деятельностью¹ на основе Конституции Российской Федерации².

На наш взгляд, необходимость совершенствования существующей системы взаимоотношений общества и государства, является очевидной истиной. При этом важно создавать такую государственность, в которой деятельность органов государственной власти и местного самоуправления должна осуществляться только в интересах населения и базироваться на принципах строжайшего соблюдения законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ряд авторов утверждает, что имеет место тенденция, когда отдельно взятые органы государственной власти контролируют сами себя, что, на наш взгляд, не всегда эффективно.³ А традиционные демократические процессы пока не в полной мере обеспечивают гражданам законное представительство их интересов со стороны высших должностных лиц и органов власти⁴.

Все это говорит о необходимости существования в государстве институтов, которые регулировали бы и направляли его деятельность в интересах населения. Отдельные ветви власти, как показали столетия развития государственности, не могут исполнять роль такого института.

¹ Конституционное право России: учебник для студентов вузов В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев и др. . – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2020. С.-138-140

² См.: Ст. 32 Конституции Российской Федерации // www.consultant-plus.ru

³ Гончаров А.А. Общественный контроль над органами власти. М.: Весь Мир, 2010. С. 76.

⁴ Полещук А.С. Конституционно–правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 29.

Более того, в истории России имела место проблема доминирования ветвей власти, каждая из которых пыталась занять лидирующее положение в системе государственного управления. В первую очередь речь идет о взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей.

Современные государственоведы рассматривают контроль населения над государством как один из атрибутов демократии и как условие эффективной государственной власти. Так, в современной науке широкое распространение приобрела теория клиентских отношений (агентская теория).¹ Для государства граждане и общество – клиенты, которым необходимо оказывать качественные услуги, которые должны быть конкурентными и востребованными. Такая модель взаиморазвития государства и общества, где предоставление качественных государственных услуг – ключевая функция государства, весьма эффективна и востребована. Многие современные государственные преобразования касаются именно этой сферы – разрабатываются государственные стандарты государственных услуг (административные регламенты и т. п.), внедряются и совершенствуются эффективные и упрощенные формы их оказания (электронные услуги, принципы «одного окна» и др.). Данные мероприятия определяются в настоящее время как необходимый вектор совершенствования государственного управления в сфере предоставления государственных услуг.

Но возникает закономерный вопрос о том, осталось ли в этой модели у общества право на критику действий государства. Кто осуществляет контроль за выполнением со стороны государства договорных обязательств. Предполагается, что эти функции должно взять на себя гражданское общество, которое, как поясняет И. И. Кравченко, «...участвует в управлении страной и, кроме способности ассоциироваться (в партии, союзы, движения), способно поддерживать с государством, которое оно создает, равноправные договорные (конституционные) отношения, включающие контроль власти».

Совершенно правильно по этому поводу отмечает Н. А. Баранов: «Гражданское общество обеспечивает демократический порядок формирования важнейших государственных органов, стимулирует развитие

¹ Гришкoveц А. Л. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право – 2004 – № 1 – С. 24; Гражданское общество, правовое государство и право (круглый стол журналов «Государство и право» и «Вопросы философии») // Государство и право – 2002 – №1 – С. 49.

демократического государства и осуществляет гибкий контроль за его деятельностью на основе закона и права, и в конечном счете ставит на службу себе и человеку весь созидательный потенциал правового государства».¹ В этой связи не ошибочно высказывание о том, что самостоятельность государства должна уравниваться и ограничиваться общественным контролем за его деятельностью.

В юридической литературе некоторые авторы рассматривают общественный контроль в узком смысле. Так А. С. Полещук в узком смысле под общественным контролем понимает процесс воздействия граждан на органы государственной власти и местного самоуправления для обеспечения со стороны последних своих обязательств перед обществом и населением.² По нашему мнению, не противоречащим будет и такое общее понимание общественного контроля, как многосторонняя система постоянного общественного мониторинга (наблюдения) за всеми аспектами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Под органами государственной власти и местного самоуправления мы понимаем широкий круг органов и лиц, действующих от имени власти и наделенных властными полномочиями. Кроме того, это также и органы внутренних дел Российской Федерации, их должностные лица, государственные служащие, органы и лица, постоянно или временно, в том числе по специальному полномочию, выступающие от имени органов, которые не являются органами государственной власти, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями и принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены³.

Здесь следует отметить, что в современных условиях государству

¹ Баранов Н. А. Гражданское общество в российской цивилизации: опыт становления // Россия и Восток: проблема толерантности в диалоге цивилизаций: материалы IV Международной научной конференции (Астрахань, 3–5 мая 2007 г.): в 2 ч. / отв. ред.: П. Л. Карабущенко, Л. В. Баева. Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2007. Ч. 2. С. 141

² Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 29.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». URL: <http://www.consultant.ru/>.

принадлежит важная роль в оказании помощи и организации системы эффективного общественного контроля. Однако полноценный общественный контроль возможен только в случае его самоорганизации, которая является основополагающим условием гражданского общества. Как отмечает А.В. Денежкин, «...институты гражданского общества по природе своей исключительно самоорганизационны...».¹

В настоящее время процессы самоорганизации общественного контроля выражаются, в первую очередь, в деятельности общественных объединений, иных организаций, в работе средств массовой информации, в реализации гражданских инициатив и др.

Однако, по нашему мнению, общественный контроль не сводится только к контролю деятельности государственных органов и должностных лиц. Так, общественный контроль может быть направлен и на само общество.

В этом (широком) смысле общественный контроль выступает средством социальной гарантии поведения его членов в соответствии с установленными общественными нормами и ценностями.²

В целом, соглашаясь с данным подходом, необходимо исходить из его содержания, закрепленного в части 1 статьи 4 Федерального закона от 21 июня 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³, где под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Следует отметить, что, исходя из содержания Федерального закона № 212-ФЗ, целями общественного контроля являются:

– обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных

¹ Денежкин А. В. Фактичность и значимость Ю. Хабермаса : новые исследования по теории и права и демократического правового государства // Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М, 1995.

² Основы современного социального управления: теория и методология. М., 1996 С. 175.

³ Далее – «Федеральный закон № 212-ФЗ».

негосударственных некоммерческих организаций;

- обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

К задачам общественного контроля вышеуказанный Федеральный закон относит:

- формирование и развитие гражданского правосознания;
- повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

- содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих

в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.¹

Все цели и задачи общественного контроля направлены на: осуществление обратной связи между органами публичной власти и обществом; направление государственной политики на путь обеспечения общественных интересов, порядка и справедливости, обеспечения каждому индивиду правовой свободы и равенства возможностей в обществе для наиболее полной реализации своего внутреннего потенциала (свобода индивидуальности, а также свобода в распоряжении своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии)²; саморазвитие; самосовершенствование; саморегулирование общественной системы управления; пробуждение индивидуального и общественного самосознания.

Общественный контроль – это продукт общественного развития. В отношении общественного контроля должен действовать принцип «разрешено все, что не запрещено», поскольку он направлен на качество оказания государственных услуг. Граждане должны видеть, насколько эффективно работают органы публичной власти, ибо в правовом государстве власть должна быть подчинена праву, что достигается только путем контроля над ней.³

В заключение необходимо сделать следующие выводы:

– граждане и их объединения обладают естественным (общечеловеческим) правом на контроль государственной деятельности, не зависимо от того, закреплено ли это право в национальном законодательстве, так как источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ;

– население, делегируя свои властные полномочия органам публичной власти должно иметь действенный механизм обратной связи, позволяющий законно и обоснованно оказывать влияние на деятельность государства. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти,

¹ Федеральный закон № 212–ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: www.consultant.ru.

³ В. Е. Киричек «Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования. «Конституционное и муниципальное право», 2016, № 9.

несомненно, выступает одним из атрибутов демократии и как условие эффективной государственной политики;

– в современных условиях именно государству принадлежит особая руководящая роль в создании и оказании помощи в организации системы общественного контроля. Деятельность государства, направленная на создание организаций общественного контроля, играет огромную роль в становлении этого института. Именно государство должно создавать необходимые условия для организации эффективной и действенной системы общественного контроля. Однако полноценный общественный контроль возможен только в случае, когда параллельно государственной поддержке становления и организации общественного контроля будет происходить его самоорганизация, что является основополагающим условием развития институтов гражданского общества.

§ 2. Формы и методы общественного контроля

Исследование механизма реализации общественного контроля требует вычленения составляющих его элементов и их анализа. Выполнение данной задачи, в свою очередь, сводится к разработке и исследованию оптимальных форм, методов и видов общественного контроля и на этой основе выработке практических рекомендаций субъектам его реализации.

Следуя представленным рассуждениям, согласимся с мнением О.М. Коломытцевой о том, что теоретическую конструкцию механизма общественного контроля над государством можно представить тремя составляющими: субъектная, инструментальная, правовая.¹

Субъектная сторона включает в себя систему субъектов общественного контроля. Однако отметим, что субъект является основным, ведущим носителем правовых отношений, без которого невозможно существование механизма общественного контроля, а в качестве средств законом определяются предметы и явления, при помощи которых обеспечивается достижение определенной цели и необходимый результат.

Инструментами механизма контроля являются формы, методы (способы), виды контроля, а также соответствующие, регламентированные

¹ Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 39-41.

процедуры. К элементам инструментальной стороны контроля можно отнести: ее объекты, субъектов, предусмотренные юридические действия и операции, средства и способы их осуществления, принятые законные решения и результаты всех действий.

Законодательная база реализации контроля граждан над государством определена системой нормативных правовых актов различного уровня, устанавливающих правовой статус субъектов общественного контроля, а также закрепляющих формы, способы и процедуры реализации общественного контроля.¹

В гл. 3 Федерального закона № 212-ФЗ определены следующие формы общественного контроля:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- иные формы.

Под формой контроля понимается в самом общем виде внешнее выражение конкретных действий, совершаемых субъектами контроля.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ под *общественным мониторингом* понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В соответствии со статье 20 Федерального закона № 212-ФЗ под *общественной проверкой* понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных

¹ Полещук А.С. Конституционно–правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 42.

объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

В соответствии со статье 22 Федерального закона № 212-ФЗ под *общественной экспертизой* понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.¹

Формы контроля зависят от целей вовлечения институтов гражданского общества государством в механизм общественного контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, в иных формах: общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия).

Под методами общественного контроля институтов гражданского общества следует понимать совокупность приемов, способов и средств, с помощью которых субъекты общественного контроля достигают намеченных целей.

Их можно разделить следующим образом:

а) первоначальные методы общественного контроля – наблюдение, анализ документов, официальной статистики; посещение учреждений, обследование условий; подача (сбор) заявлений и жалоб; беседы, интервью, фокус – группы и т. д.;

б) последующие методы (мероприятия по результатам общественного

¹ Федеральный закон от 21 июня 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/>

контроля) – освещение полученной информации в СМИ; обращение в правоохранительные органы; создание совместных общественно-государственных комиссий; проведение переговоров и иных согласительных процедур для разрешения спорных ситуаций; предоставление информации органам государственной власти и местного самоуправления в виде заключений, отчетов, предложений и рекомендаций по исправлению ситуации; отчеты должностных лиц перед гражданами по результатам проверок;

в) публичные методы общественного контроля – общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания; публикации в СМИ и т. д.;

г) непубличные методы общественного контроля – письма представителям власти; работа общественных приемных, горячих линий и т. п.; контакты с представителями органов власти (переговоры); обращения к представителям вышестоящих органов власти; обращение в контрольные и правоохранительные органы и т. д.;

д) экспертные методы общественного контроля – анализ проблем и процессов, в т. ч. путем проведения общественной экспертизы; разработка и предложение властям проектов правовых актов, программ и т. п.; общедоступное изложение проблем и путей их разрешения; мониторинг реализации принятых властью решений; использование социологических исследований и т. д.).

Как показывает изучение практики, указанная классификация является не исчерпывающей. Она может и должна уточняться в результате изменения социальной и экономической обстановки, развития новейших технологий.

В заключение следует отметить, что формы и методы, а также показатели результативности общественного контроля в рассматриваемой сфере должны быть четко увязаны с целями и задачами общественного контроля; отражать степень вклада каждого субъекта общественного контроля в достижение целей и задач; полностью отражать элементы механизма реализации общественного контроля, используемые для достижения поставленных задач; должны быть сформулированными таким образом, чтобы в максимальной степени выявлять непосредственное влияние институтов общественного контроля на динамику показателей результативности, которые могут служить для оценки деятельности как

самых органов общественного контроля, так и любого органа государства в целом и государственных гражданских служащих в отдельности, а критерием эффективной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России является качество решений, которое характеризуется через конкретность, авторитетность и результативность при оказании государственных услуг и реализации государственных функций в сфере миграции.

Глава 2. Теоретико-правовые основы возникновения и развития институтов гражданского общества

Понятие – одна из логических форм мышления, отражающая предметы и явления в их существенных признаках¹ и представляющая собой важнейший элемент единства «явление – понятие – термин».² В отличие от «явления», которое предстает как объективная категория, «понятие» и «термин» – субъективные категории, следствием чего является существование различных точек зрения, в том числе противоположных.

Термин «*гражданское общество*» восходит к древнеримскому слову *civitas* (от *civis* –гражданин), обозначавшему гражданскую общину, члены которой (римляне) являлись субъектами римского гражданского права (*ius civile*). Слова *civitas*, *civis*, *ius civile* при этом имели синкретичный (слитный) смысл, без различения их политических и неполитических значений. В дальнейшем, как указывает ряд авторов, их неполитическое значение сохранилось в терминах «гражданское общество», «гражданское право», а политическое значение – в термине «гражданин».³

Согласно Энциклопедическому словарю Брокгауза и Ефрона гражданское общество – это «употребляемое в особом смысле некоторыми юристами обозначение совокупности лиц, которые в данное время и на данной территории участвуют в образовании гражданского права. Член гражданского общества выступает или в качестве субъекта гражданских прав, или в качестве власти (законодательства и суда), которая по призыву субъектов защищает их права».⁴

Естественно, наибольший интерес представляет история гражданского общества в России.

Одни исследователи видят основания российского гражданского общества в крестьянской общине, православной идеологии и соответственно требуют восстановления соборности, общинности и других присущих только славянам черт, существовавших до октября 1917 г.; другие считают, что

¹ Жеребкин В. Е. Логика. Харьков, 1958. С. 22.

² Прянишников Е. А. Единство «явление–понятие–термин» // Советское государство и право – 1971– №2 – С. 114.

³ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма; Инфра–М, 1999. С. 279.

⁴ Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1992. С. 97.

гражданского общества в пространствах Российской империи и СССР не существовало и его нужно создавать впервые.

Даже если представить, что либеральные взгляды в будущее векторно совпадали в России и Европе, условия (особенности) зарождения гражданского общества были разными. Рассмотрим наиболее значимые из них.

Во-первых, территория России, ее протяженность.

Во-вторых, в России существовало государственное централизованное начало, усиливавшееся от центра к периферии, где губернатор «больше, чем государь».

В-третьих, неразвитость в России рынка в условиях господства крестьянской общины и подавляющей доли крестьянства в составе населения и соответственно недостаточное развитие частной собственности, стимулов сельскохозяйственного труда, предпринимательства.

В-четвертых, общинность и реформы, задумывавшиеся сверху, укрепляли многовековую традицию россиян (вероятно, идущую от татаро – монгольского периода) склоняться перед властью, с большей готовностью исполнять приказы, чем проявлять собственную инициативу.

Эти российские особенности следует, видимо, сопоставлять с цивилизованными и упущенными альтернативами, в том числе с возможностями формирования гражданского общества в современных условиях.

Изучение юридической литературы показало, что ряд авторов рассматривает понятие гражданское общество через систему общественных институтов, многие из которых в нашей стране проходят стадии формирования и совершенствования.¹

Однако другие авторы под гражданским обществом понимают общество экономически и духовно свободных граждан и их объединений, которые помимо прав имеют четко определенные обязанности, определенные законом.²

Так, происходящие преобразования в нашей стране открыли путь к созданию гражданского общества. Структурные компоненты гражданского

¹ Подберезкин А. И., Абакумов С. А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. М.: Имидж–Пресс, 2004. С. 15.

² Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма; Инфра–М, 1999. С. 280-281.

общества нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации¹, а именно в ст. 32.

Суть гражданского общества заключается в развивающемся правовом поведении слоев населения и превращении института государства в инструмент достижения такой цели, которую определяют организованные и неорганизованные социальные институты. Так право граждан участвовать в управлении делами государства, обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, не только способствуют контролю общества за органами публичной власти, но и делают последние зависимыми от политически активной общественности.²

Таким образом, гражданское общество является нечто другим, чем административная и политическая структура, которая имеется в стране. Гражданское общество должно являться основополагающей формой реализации общественных интересов, а государство со своей стороны обеспечивать и гарантировать его жизнедеятельность. Гражданское общество не может существовать без главного своего носителя – гражданина, человека, умеющего самостоятельно определять и осуществлять поставленные цели и интересы.³

Следует подчеркнуть, что взаимоотношения гражданского общества и государства в реальности сложились так, что первенствует государство, у которого в руках сосредоточена публичная власть. Вместе с тем, следует отметить, что гражданское общество есть крупнейшая общественная сила, с которой государство обязано считаться.

Гражданское общество является одним из основных и мощных рычагов в системе «сдержек» и «противовесов» стремлению публичной власти к абсолютному господству, имея для этого немало средств: активное участие граждан в том числе в сфере миграции; формирование мнения населения (в частности, с помощью независимых телевизионных и радиоканалов и периодической печати) о миграционной ситуации и возможности

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: www.consultant.ru.

² Баранов П. П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. С. 67.

³ Подберезкин А. И., Абакумов С. А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. М.: Имидж–Пресс, 2004. С. 15.

организации кампаний сопротивления проведению тех или других государственных реформ.

Важнейшим для понимания гражданского общества является вопрос о его структуре. Единого подхода к рассмотрению структуры гражданского общества наукой не выработано, перечень структурных элементов, составляющих гражданское общество, до настоящего является предметом дискуссий¹. Не вызывает возражений исследователей лишь одно утверждение – гражданское общество имеет сложную структуру.

Ряд авторов в качестве основных составляющих структуры гражданского общества выделяют элементы: гуманитарный (человеческий состав – свободные индивиды); социальный (социальное давление общества на социальные группы, слои, классы); экономический (экономический строй общества – формы и отношения собственности, производства, обмена, потребления и т. д.); духовный (наука, образование, культура, религия и т. д.); территориально-управленческий (местное самоуправление); организационный (разнообразные формы общественных и групповых объединений)².

Другая группа авторов составными элементами гражданского общества считают: личность; семью; школу; церковь; собственность и предпринимательство; социальные группы, слои, классы; частную жизнь граждан и ее гарантии; институты демократии; общественные объединения, политические партии и движения; независимое правосудие; систему воспитания и образования; свободные средства массовой информации; негосударственные социально-экономические отношения и др.³

В. В. Глушенко, подчеркивая, что гражданское общество обладает сложной структурой и сложной системой взаимодействий между элементами, а также между гражданским обществом и государством, выделяет три подхода к исследованию структурного состава гражданского общества: организационный (исследование свойств признанной в государстве структуры гражданского общества), институциональный (исследование системы стабильных отношений) и системный (изучение всех явлений и их структурных элементов в их логической связи и взаимном

¹ Волошенко М. Н. Становление и развитие институтов гражданского общества в Российской Федерации: опыт Волгоградской области: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2012; Григорьева С. А. Гражданское общество как самоорганизующаяся система: специфика взаимодействия элементов: Дис. ... канд. филос. наук; Гражданское общество: Учебник / Под общ. ред. В.П. Малахова. М., 2018 г. и др.

² Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2000. С. 285.

³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд. испр. и доп. С. 57.

влиянии)¹.

Здесь следует отметить, что увеличение видов и числа институтов свидетельствует о развитии и расширении сферы влияния гражданского общества, укреплении его позиций, а это – прямой путь к становлению правового государства. В правовом государстве институты гражданского общества активно вовлечены во все сферы деятельности государства.

Так, например, провозгласив себя правовыми государствами, европейские страны обращают серьезное внимание на вопросы, касающиеся институтов гражданского общества. Европейская комиссия, высший орган исполнительной власти Евросоюза, отвечающий за подготовку законопроектов, выполнение решений Европарламента и Совета, осуществляющий контроль за соблюдением договоров, иных правовых актов и ходом текущих дел Евросоюза², использует понятие «институты гражданского общества», понимая их как частные, некоммерческие, самоорганизующиеся, добровольные организации.

В целом, соглашаясь с данными подходами к структуре гражданского общества, необходимо подчеркнуть, что характеристика и перечень институтов гражданского общества отличается многовариатностью. При этом предполагается, что все институты гражданского общества самоорганизуются или частично формируются государством в целях осуществления общественно-полезных задач на добровольной основе, их деятельность регулируется нормами собственных уставов в соответствии с действующим законодательством и проявляется в различных сферах жизни общества и государства.

Если обратиться к структуре гражданского общества в Российской Федерации, то необходимо выделить такую группу институтов гражданского общества, которые хотя частично и формируются государством, но по своей правовой природе не только участвуют в его жизни, но и содействуют формированию и поддержке других институтов гражданского общества. К ним необходимо отнести:

– Общественную палату Российской Федерации, Общественные палаты субъектов Российской Федерации³;

¹ Глушенко В. В. Гражданология: общая теория гражданского общества и правозащитного движения. М., 2010. С. 16–17.

² Европейская комиссия. 2016. – http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (дата обращения: 16.01.2016).

³ Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.), Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 17 октября 2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» – URL: www.consultant.ru.

- Общественный совет при МВД России и его территориальных органах¹;
- Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям²;
- Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека³;
- Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России⁴ и др.

Изучение деятельности данных институтов показало, что они являются основными субъектами (непосредственно или опосредованно), осуществляющими общественный контроль за исполнением миграционного законодательства.

Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона № 212–ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» субъектами общественного контроля являются: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осуществление общественного контроля данными организационными структурами регулируется помимо Федерального закона № 212-ФЗ иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 2 «Цели и задачи Общественной палаты» Федерального закона от 4 апреля 2005 г. (ред. от 05.12.2017) № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17 сентября 2020) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» – URL: www.consultant.ru.

² Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2012 г. № 776 (ред.от 20.07.2020) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» – URL: www.consultant.ru.

³ Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2011 г. №120 (ред. от 17.09.2020) «О Совете при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» – URL: www.consultant.ru.

⁴ Распоряжение МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066 «Об Экспертно-консультативном совете миграции ГУВМ МВД России».

объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации, в том числе, путем осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации».

В соответствии с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 к основным задачам Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации относится осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации.

Согласно статье 9 «Общественное доверие и поддержка граждан» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. (ред. от 06.02.2020) № 3-ФЗ «О полиции»:

«5. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты указанного мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет».

6. Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

7. При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе

профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции путем:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции».

Статьей 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» определено, что:

«1. Граждане Российской Федерации, общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом.

2. Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

3. Общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

4. Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.».

В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться: общественные наблюдательные комиссии; общественные

инспекции; группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля.

Если обратиться к нормативным правовым актам, регулирующим деятельность Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, Экспертно-консультативного совета по вопросам миграции при ГУВМ МВД России, то следует отметить, что хотя в данных актах непосредственно не указывается, что эти органы наделены функциями (полномочиями) по осуществлению общественного контроля, но в них содержатся задачи по содействию разработке механизмов общественного контроля.

Так, например, в соответствии пунктом 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека одной из основных задач указанного совета является: «и) содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации». Аналогичные направления деятельности, как показывает изучение практики, осуществляют также Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, под институтами гражданского общества понимаются образуемые его индивидами и не зависящие от государства социальные общности (или частично формируемые государством), деятельность которых порождает правоотношения, направленные на реализацию и защиту ими своих прав и свобод, а также способных влиять на публичную власть.

Во-вторых, гражданское общество является для государства источником информации о состоянии общества, его интересах, настроениях, отношении к публичной власти.

В-третьих, под образованиями, которые частично формируются государством, но по своей правовой природе участвуют в жизни гражданского общества и содействуют формированию институтов гражданского общества, следует понимать образуемые органами публичной власти путем принятия соответствующих нормативных правовых актов об их создании (как правило, федеральных законов и указов Президента

Российской Федерации) органы (советы, комиссии, комитеты и т. д.), призванные содействовать реализации, охране и защите прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации путем прямого диалога с создавшим их органом публичной власти, которые обладают следующими признаками:

- состав данных образований формируется, как правило, не по профессиональному признаку, а с учетом общественного статуса и морально-нравственного авторитета его членов в обществе;

- обсуждение и принятие конкретного решения членами данных образований базируется на их профессиональных знаниях и/или рекомендациях государственному органу, при котором они созданы, и/или на их жизненном опыте и практических навыках, а также на обобщениях общественного мнения;

- принимаемые данными образованиями решения носят рекомендательный характер для органа публичной власти, при котором они созданы;

- свою деятельность данные органы осуществляют в строго очерченном органе публичной власти, при котором они созданы, пространстве (структура, численный состав, перечень полномочий, конкретные права и обязанности, ответственность) и в рамках действующего российского законодательства;

- участвуют в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства как непосредственно, так и опосредованно.

Глава 3. Институты гражданского общества и их институциональное обеспечение

§ 1. Понятие и сущность форм участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства

Определение полномочий субъектов общественного контроля за исполнением миграционного законодательства является необходимым, во-первых, для ограничения общественного контроля от других видов контроля и, во-вторых, для определения инструментария, характерного для того или иного субъекта.

Общественный контроль в рассматриваемой сфере по своему содержанию охватывает (с определенными особенностями, регулируемые соответствующими федеральными законами) различные сферы общественной жизни и направления деятельности органов государственной и муниципальной власти.¹ Особым объектом общественного контроля являются те виды правоотношений в обществе, в которых осуществляется правоприменительная деятельность органов публичной власти. Важнейшую часть правоприменительной деятельности органов публичной власти составляет исполнение ими миграционного законодательства Российской Федерации.

Изучение правоприменительной деятельности и анализ законодательства показало, что исполнение миграционного законодательства Российской Федерации в различном объеме осуществляют многие органы публичной власти, а их разнообразные практические действия по своей сути составляют основное содержание современной государственной миграционной политики Российской Федерации². Определяет и координирует деятельность в сфере регулирования миграционных

¹ Казаков В.Н., Евсиков К. С., Беляткина К. А. Институт общественного контроля в Российской Федерации как элемент гражданского общества. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>. Макарова О. В. Использование потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения–2018–№ 2–С. 15–21; Марзак Г. А. Общественный контроль как форма взаимодействия гражданского общества и государства // Известия МГТУ «МАМИ» –2014–№ 1 (19) –т.5–С. 199–203.

² Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» – URL: www.consultant.ru.

отношений на федеральном уровне Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации вырабатывает и реализует основные направления государственной миграционной политики, нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, исполняет правоприменительную функцию в данной сфере.

Исполнение миграционного законодательства Российской Федерации – крайне ответственная и исключительно важная для общественной стабильности и безопасности, законности и правопорядка в стране деятельность органов публичной власти, так как современное миграционное законодательство Российской Федерации, включающее десятки федеральных законов, международных договоров и соглашений, а также других нормативных правовых актов¹, ориентировано на регулирование весьма социально чувствительной сферы общественных отношений, так как она связана с оказанием государственных услуг, удовлетворением базовых потребностей человека, соблюдением его естественных и общественных прав, созданием условий для удовлетворения социальных, политических и духовных интересов личности, устойчивых и толерантных коммуникаций и взаимоотношений между социальными группами с различными интересами, ценностями, менталитетом.

С учетом социальной значимости и сложности сферы миграционных отношений общественный контроль за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, других органов и организаций по исполнению миграционного законодательства Российской Федерации является объективно востребованным и необходимым в современном российском обществе, а его результаты имеют существенные социальные последствия, создают определенные социальные гарантии как для иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации.

Основная цель общественного контроля за исполнением миграционного законодательства в современных условиях заключается в анализе и оценке деятельности органов публичной власти по выполнению его требований по соблюдению прав и свобод иностранных граждан и лиц

¹Миграционное законодательство Российской Федерации. URL: <https://migrantmedia.ru/migracionnoe-zakonodatelstvo-rf/>.

без гражданства, их законных интересов без ограничения прав, свобод и интересов граждан Российской Федерации.

Общественный контроль за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации направлен не только на обеспечение учета общественного мнения об эффективности и качестве миграционного законодательства и его выполнения, но и на повышение доверия граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к деятельности органов публичной власти, формирование условий для социальной адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Права и обязанности субъектов гражданского общества как участников общественного контроля за исполнением миграционного законодательства определяются Федеральным законом № 212-ФЗ, устанавливающим правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия¹.

Важное место среди нормативных актов в рассматриваемой сфере занимает Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», определяющий порядок и общие условия доступа граждан и организаций к информации о деятельности органов публичной власти и направленный на обеспечение открытости и доступности указанной информации для граждан и организаций.

Среди способов доступа к информации о деятельности органов публичной власти данный закон определяет:

- обнародование (опубликование) информации о своей деятельности;
- размещение информации о своей деятельности в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет;
- размещение информации о своей деятельности в общественно доступных местах (на стендах и досках объявлений и т.п.);

¹ Федеральный закон от 21 июня 2014 г. (в ред. от 27.12.2018) № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Ст. 1. URL: <http://www.consultant.ru/>.

- ознакомление пользователей информации с документами органов публичной власти;
- присутствие граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов публичной власти;
- предоставление пользователям информации о деятельности органов публичной власти по запросу¹.

Следующим нормативным правовым актом, позволяющим гражданам непосредственно осуществлять общественный контроль в рассматриваемой сфере, выступает Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Указанным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерацией права на обращение в органы публичной власти, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан.

В соответствии с данным законом граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти и их должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. При этом осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц².

Правовой основой общественного контроля в рассматриваемой сфере за деятельностью органов публичной власти через работу средств массовой информации обеспечивается в первую очередь посредством распространения соответствующей информации.

Если обратиться к Закону от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 01.03.2020) «О средствах массовой информации», то в нем закреплены важнейшие способы общественного контроля через деятельность СМИ, которыми являются журналистские расследования.

Главная цель журналистских расследований – это обратить внимание

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» URL: <http://www.consultant.ru/>.

общества, органов власти и должностных лиц на нарушение прав и свобод человека в сфере миграции, на негативные социальные, экономические, политические, культурные, экологические и иные события в сфере миграции, имеющие большое общественное и государственное значение.¹

Значимыми нормативными правовыми актами, определяющими организационно-правовые формы и полномочия институтов гражданского общества и их участие в рассматриваемой сфере, являются федеральные законы от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях», регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, и от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О политических партиях», регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии.

В этих и иных нормативных правовых актах закреплены полномочия институтов гражданского общества за исполнением миграционного законодательства.²

Как было отмечено выше одним из важных институтов гражданского общества (хотя частично формируемым государством), осуществляющим общественный контроль за исполнением миграционного законодательства, является *Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации*³. Создание Общественной палаты Российской Федерации было связано с преобразованиями, происходящими в обществе, в целях взаимодействия граждан с органами публичной власти для учета потребностей интересов граждан, защитой их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Общественная палата при осуществлении общественного контроля за

¹ Закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 01.03.2020 г.) «О средствах массовой информации» URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019 г.) «О политических партиях» URL: <http://www.consultant.ru/>.

³ Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 г. №32-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.), Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 17 октября 2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» – URL: www.consultant.ru.

исполнением миграционного законодательства вправе осуществлять его во всех формах, предусмотренных российским законодательством, выступать инициатором и организатором мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, и участвовать в проводимых мероприятиях. Она может запрашивать у органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия в области исполнения миграционного законодательства, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Членам Общественной палаты Российской Федерации предоставляется право посещать в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы публичной власти, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия по исполнению миграционного законодательства. По результатам общественного контроля за исполнением миграционного законодательства они готовят итоговый документ и направляют его на рассмотрение в органы публичной власти, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия по исполнению миграционного законодательства, и в средства массовой информации. При выявлении фактов при исполнении органами власти миграционного законодательства нарушения прав и свобод и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства и граждан Российской Федерации, прав и законных интересов, создаваемых ими общественных объединений представителям предоставляется право направлять в соответствии с законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по

защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры, а также обращаться в суды для защиты прав и свобод, законных интересов мигрантов и создаваемых ими общественных объединений, нарушенных органами власти при исполнении миграционного законодательства.

Изучение практики Общественной палаты Российской Федерации показало, что она использует разнообразные формы своей работы: общественные слушания, круглые столы, выездные заседания, где рассматриваются наиболее значимые вопросы развития государства и институтов гражданского общества. Ежегодно проводятся несколько сотен публичных мероприятий, а в декабре календарного года заслушивается и принимается доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) определен порядок, устанавливающий проведение экспертизы нормативных правовых актов, в том числе в сфере миграции¹.

Одним из важных субъектов, осуществляющим общественный контроль за исполнением миграционного законодательства, являются *общественные советы при МВД России и его территориальных органах*², которые образованы в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и ч. 8 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3–ФЗ «О полиции».

Необходимость их образования была связана не только с нормативно-правовым закреплением, но и для обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных

¹ Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) – URL: www.consultant.ru.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 24.07.2015) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах». URL: <http://www.consultant.ru/>.

объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Общественные советы являются совещательными органами, решения которых носят рекомендательный характер. Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций.

Изучение деятельности Общественных советов при МВД России и его территориальных органов показывает, что их основными задачами по контролю за исполнением миграционного законодательства являются:

- привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере миграции, а также содействие реализации государственной политики в сфере противодействия незаконной миграции;

- участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции;

- участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции;

- анализ мнения граждан о деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел Российской Федерации;

- проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам миграции;

- осуществление общественного контроля за деятельностью подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Общественные советы для выполнения возложенных на них задач в рассматриваемой сфере имеют право:

– запрашивать и получать в установленном порядке от подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России информацию об их деятельности, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о миграционной ситуации;

– заслушивать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию должностных лиц Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов МВД России о их деятельности, в том числе по реализации государственной миграционной политики и вносить предложения по совершенствованию их деятельности.

Основными формами деятельности Общественных советов являются: совещания (заседания), круглые столы, участие в совещаниях, проводимых в органах внутренних дел Российской Федерации, присутствие при личном приеме должностными лицами данных органов граждан, а также совместные встречи и беседы с представителями институтов гражданского общества.

Как показало изучение практики, представители Общественных советов совместно с руководством территориальных органов МВД России на постоянной основе проводят встречи и беседы с лидерами этнических общин, национальных диаспор и религиозных конфессий, а также с работодателями и руководством учебных заведений. В ходе данных встреч доводятся изменения миграционного законодательства Российской Федерации, обсуждаются основные аспекты предупреждения возможных негативных процессов и конфликтов в среде мигрантов и нарушения законодательства.

В качестве примера можно привести встречу 28 ноября 2019 года, в которой представители Общественных советов совместно с сотрудниками ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области приняли участие в заседании рабочей группы, организованной Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге, по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей, а также подготовке предложений и рекомендаций по изменению практики изъятия несовершеннолетних детей у административно задержанных.

21 ноября 2019 года совместно с руководством УМВД России по Курской области, с представителями Прокуратуры Курской области и преподавательского состава Курского государственного медицинского университета участвовали в рабочей встрече с лидерами студенческих землячеств, на которой были затронуты вопросы миграционного

законодательства, административной и уголовной ответственности, обсуждены вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан.

В первом квартале 2020 года совместно с сотрудниками УМВД России по Архангельской области участвовали в 6 рабочих встречах с представителями национальных объединений, общественных и религиозных организаций, в рамках которых рассмотрены, в том числе, вопросы выработки алгоритма реагирования и взаимодействия при проведении проверок по обращениям, связанным с нарушением прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основная цель деятельности общественных советов – формирование до известной степени содержания нормативных правовых актов и определение их эффективности, информирование об «узких» местах в правовой культуре, корректировка фиксируемой законодательством модели поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе в сфере отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных услуг.

Одним из субъектов контроля, оказывающим содействие в разработке механизмов общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, является *Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям*¹ (далее – Совет).

Необходимость его образования была связана с обеспечением взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации.

Основными задачами Совета по контролю за соблюдением миграционного законодательства являются:

– рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации и ее влияние на миграционные процессы;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2012 г. № 776 (ред. от 20.07.2020) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» – URL: www.consultant.ru.

- обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации, направленной на предотвращение межнациональных и межконфессиональных конфликтов;
- подготовка предложений Президенту Российской Федерации, связанных с участием институтов гражданского общества в сфере миграции;
- обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам миграции и т.д.

В состав Совета входит Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан.

Изучение практики комиссии показало, что основными направлениями ее деятельности в сфере миграции являются:

- осуществление мониторинга по вопросам миграции в субъектах Российской Федерации;
- подготовка проектов нормативно-правовых актов об ответственности органов публичной власти субъектов Российской Федерации по вопросам миграции;
- подготовка проектов нормативно-правовых актов об адаптации и интеграции мигрантов в субъектах Российской Федерации;
- обсуждение вопросов реализации концепции государственной миграционной политики и выработка предложений по ее совершенствованию и др.

Основными формами деятельности Совета являются: общественные слушания, круглые столы, участие в конференциях, а также участие в совещаниях, проводимых в органах публичной власти и иные¹.

Предметом этих форм деятельности Совета были и остаются укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонное соблюдение законности и правопорядка, в том числе в сфере отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных услуг подразделениями по вопросам миграции.

¹ Паскачев А.Б. «Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография / Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворов В.А.; отв.ред. Паскачев А. Б.; Ин-т миграции и межнац. Отношений. – Москва; Ярославль: Литера, 2017. – С.171-172

Важным субъектом, оказывающим содействие в разработке механизмов общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, является *Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека*¹ (далее – Совет), который является консультативным органом при Президенте Российской Федерации.

Необходимость его образования была связана с оказанием содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Основными формами деятельности Совета являются: общественные слушания, круглые столы, участие в совещаниях, проводимых органами публичной власти и иные.

В организационной структуре Совета образована постоянная Комиссия по миграционной политике, местному самоуправлению и территориальному развитию.

Изучение деятельности Совета показало, что в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства основными направлениями являются:

- оказание содействия Президенту Российской Федерации в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере миграции;
- содействие процессам гуманизации и модернизации российского общества, адаптации и интерпретации мигрантов, подготовка предложений Президенту Российской Федерации по развитию указанных процессов;
- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по созданию благоприятных условий расширения участия граждан по контролю за исполнением миграционного законодательства;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 (ред. от 17.09.2020) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека». URL: <http://www.consultant.ru/>.

– информирование Президента Российской Федерации о положении дел в рассматриваемой сфере;

– организация экспертизы проектов федеральных законов в сфере миграции, подготовка по результатам экспертизы соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества в сфере миграции;

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами, а также разработки технологий учета общественных инициатив при формировании государственной политики в области миграции;

– подготовка предложений к ежегодным посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации по вопросам миграции;

– содействие разработке механизмов общественного контроля в области миграции, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

– участие в укреплении международного сотрудничества в области развития гражданского общества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина в сфере миграции;

– содействие правовому просвещению населения путем активного взаимодействия Совета с представителями средств массовой информации по вопросам миграции;

– анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области миграции.

Значимость этих проблем настолько очевидна, что Совет для решения вопросов в сфере миграции для решения возложенных на него задач имеет право:

– запрашивать и получать в установленном порядке необходимые информацию и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а

также требовать от них своевременного представления информации и материалов по вопросам миграции;

- пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти по вопросам миграции;

- приглашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных объединений по вопросам миграции;

- направлять своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями по проблемам в области миграции;

- участвовать в организации и проведении круглых столов, конференций и семинаров по вопросам миграции;

- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации.¹

Так, например, в последние года был рассмотрен ряд предложений по урегулированию проблем в сфере миграционного законодательства и правоприменительной практики, в частности:

- о прекращении внесудебной практики изъятия паспортов граждан Российской Федерации, по мнению должностных лиц государственных органов, ведающих вопросами гражданства Российской Федерации, выданных необоснованно (в т. ч. выданных в период действия ст. 22 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г., выданных после успешного проведения проверки законности приобретения гражданства в ходе процедуры замены первоначально выданного паспорта, а также необходимости расширения круга заявителей в гл. 8.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» для возможного продления срока его действия);

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 (ред. от 17.09.2020) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека». URL: / <http://www.consultant.ru/>.

– о непризнании наличия гражданства Российской Федерации у военнослужащих Российской Федерации (РСФСР), проходивших в начале 1990 – х гг. военную службу за пределами СССР, а также членов их семей, включая детей;

– о совершенствовании процедуры приобретения гражданства Российской Федерации в целях недопущения случаев его неприобретения детьми родителей – заявителей, включая системные проблемы последствий отсутствия у детей миграционного и регистрационного учетов;

– о проблемах в обеспечении временно пребывающих и временно проживающих в России иностранных граждан медицинскими услугами и лекарственной помощью по полису добровольного медицинского страхования и др.

Все эти предложения были рассмотрены не только на общественных слушаниях Совета, но и направлены в органы публичной власти для принятия соответствующих решений¹.

Особое место среди субъектов, оказывающих содействие в разработке механизмов общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, занимает *Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Совет)*².

Необходимость создания данного Совета была связана с выработкой новых решений по вопросам государственной политики в сфере миграции, в том числе вызвавшим повышенный общественный интерес.

Важно отметить, что Совет осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, равенства всех членов Совета, коллегиальности при обсуждении вопросов и принятии решений. Решения Совета носят рекомендательный характер.

Здесь следует отметить, что различные формы деятельности позволяют Совету выполнять важные функции, такие как:

¹ Сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Распоряжение МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066 «Об Экспертно-консультативном совете по вопросам миграции при ГУВМ МВД России» URL: <http://www.consultant.ru/>.

– проработка предложений и рекомендаций, носящих комплексный (межведомственный), новаторский характер по совершенствованию государственной политики в сфере миграции, в том числе для последующего рассмотрения на Правительственной комиссии по миграционной политике;

– экспертная оценка законодательных и иных инициатив по вопросам совершенствования государственной политики в сфере миграции;

– участие в научных и образовательных проектах и программах в сфере управления миграционными процессами.

На повестку дня его заседаний как правило выносятся вопросы, связанные с участием институтов гражданского общества в рассматриваемой сфере, в том числе защиты иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации.

Так, на заседании Экспертно-консультативного совета по вопросам миграции при ГУВМ МВД России 24 июля 2020 г. были рассмотрены важные вопросы, касающиеся рассматриваемой тематики:

– о расширении практики привлечения организаций, находящихся в ведении МВД России, к оказанию содействия в предоставлении государственных услуг в сфере миграции;

– о перспективной модели правового обеспечения миграционных амнистий в Российской Федерации;

– о подготовке концепции нормативного правового акта в сфере миграции на основе предложений по реформированию миграционных режимов и т. д.

Рассмотрение этих и других вопросов позволяет успешно осуществлять реализацию основных целей, задач и направлений реализации государственной миграционной политики, в том числе вопросов, связанных с контролем за исполнением миграционного законодательства.

Изучение деятельности иных институтов гражданского общества показало, что ряд из них могут принимать участие в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства. Так, *Союз экспертов и консультантов в сфере трудовой миграции «Международный альянс «Трудовая миграция»*:

– принимает участие в разработке и реализации во взаимодействии с государственными органами исполнительной и законодательной власти различных форм государственно – частной кооперации и партнерства в сфере миграции;

– вносит предложения и готовит проекты документов по вопросам миграции в органы государственной власти и местного самоуправления;

– участвует в разработке и реализации межправительственных, межведомственных и иных международных протоколов, и соглашений, касающихся вопросов внешней трудовой миграции;

– участвует в подготовке модельных (типовых) национальных нормативных правовых актов в сфере международной трудовой миграции;

– участвует в экспертизе по важнейшим стратегическим проблемам сферы трудовой миграции;

– участвует в обновлении профессиональных стандартов в сфере трудовой миграции, координации деятельности по оценке профессиональных квалификаций работников сферы трудовой миграции и др. ¹

Общероссийская общественная организация «Федерация мигрантов России», которая:

– содействует созданию приоритетных условий развития и укрепления мигрантов в российском обществе;

– предоставляет мигрантам первоначальную информацию о законодательстве России, культурных традициях, общественных нравах и др.;

– содействует в изучении русского языка;

– содействует в трудоустройстве мигрантов;

– сохраняет традиционные культурные ценности и исторические традиции мигрантов;

– содействует социальной адаптации мигрантов в российской среде;

– содействует на международном уровне процессам «народной дипломатии»;

¹ Устав союза экспертов и консультантов в сфере трудовой миграции «Международный альянс «Трудовая миграция» утвержден общим собранием учредителей от 1 сентября 2003 г. № 1. URL: <http://www.consultant.ru/>.

– содействует охране прав и свобод мигрантов в сфере образования, здравоохранения, культуры и в области средств массовой информации и книгоиздания¹.

В качестве иных субъектов, принимающих участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением миграционного законодательства, как показывает изучение практики, могут быть и другие союзы или общероссийские общественные организации, зарегистрированные органами юстиции на территории Российской Федерации, которые вносят предложения в органы государственной власти и местного самоуправления по вопросам рассматриваемой сферы или проводят мероприятия для представления и защиты интересов человека и гражданина, достижения общественно полезных целей в развитии интеграционных процессов в едином миграционном пространстве на основе единых духовно-нравственных ценностей, общих для всех категорий граждан, находящихся на территории Российской Федерации.

В качестве примера можно привести такую организацию, как «Гражданское содействие», которая во взаимодействии с рядом подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляет проекты, направленные на оказание юридической и материальной помощи беженцам и вынужденным переселенцам, предоставляя адвокатскую защиту в судах жертвам преступлений на почве ненависти среди иностранных граждан, а также правовое просвещение иностранных граждан и даже обучение их русскому языку. Их проект «Школа прав для мигрантов» существует уже более двух десятилетий.

«Гражданское содействие» выступило одним из инициаторов создания сети «Миграция и право». Это проект, ставящий своей целью правовое просвещение иностранных граждан и создание для них условий для скорейшей трудовой и социальной адаптации, реализуемый во взаимодействии с подразделениями по вопросам миграции.

Модель проекта не нова – он реализуется на базе уже существующих организаций со своими программами и проектами, объединяя их общей целью и предоставляя общие методики, представляя собой своего рода франчайзинг в области правозащитной деятельности с той лишь разницей,

¹ Устав Общероссийской общественной организации «Федерация мигрантов России» от 27 февраля 2007 г. URL: <http://www.consultant.ru/>.

что участник сети не оплачивает возможность пользования брендом и технологиями, а получает гранты на реализацию своей деятельности. Каждый из консультационных пунктов на местах проводит различные мероприятия – от предоставления консультации до подготовки необходимых для мигрантов документов и представления их интересов в судах и государственных органах Российской Федерации.

Важно отметить, что деятельность тех или иных институтов гражданского общества по контролю за исполнением миграционного законодательства, требует поддержки со стороны институтов государства. Так, сложившаяся практика государственной поддержки социально значимых проектов, выполняемых некоммерческими организациями, зарекомендовала себя как эффективный инструмент содействия развитию институтов гражданского общества.

При финансировании институтов гражданского общества в стране, на современном этапе сложно рассчитывать на членские взносы общественных объединений или благотворительные дотации граждан и организаций, в том числе в связи с невысоким общим уровнем доходов населения, отсутствием эффективной стратегии фандрайзинга у отечественных некоммерческих общественных организаций.

По нашему мнению, вопросы возможности получения материальной помощи и поддержки от международных и зарубежных фондов и доноров должны рассматриваться в соответствии с российским законодательством и нуждаются в дополнительной проработке.

Таким образом, в современных условиях складывается необходимость оказания финансовой поддержки развития институтов гражданского общества из федерального, региональных бюджетов через гранты, субсидии, премии.

В качестве положительного примера поддержки институтов гражданского общества следует привести проводимую под эгидой Президента Российской Федерации работу Фонда президентских грантов, который является единым оператором грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества с 3 апреля 2017 г. В 2020 г. для интеграции детей из семей иноэтничных мигрантов было выделено более 2 млн руб., а на изучение проблем трудовых мигрантов в регионах

Российско-Казахстанского приграничья Омской области в условиях пандемии коронавируса COVID – 19500 тыс. руб¹.

В заключение следует отметить, что большое значение для информирования гражданского общества о ходе контроля за исполнением миграционного законодательства и характеристиках его участников имеет беспрепятственная реализация комплекса информационных прав граждан, осуществляющих общественный контроль. Несмотря на то, что функция информирования об общественно значимых событиях осуществляется представителями средств массовой информации, граждане также вправе беспрепятственно получать, передавать и распространять информацию, а конституционным основанием для этого является ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации, предусматривающая право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.²

Таким образом, получение, передача и распространение информации о ходе контроля за соблюдением миграционного законодательства могут осуществляться свободно, если при сборе сведений не происходит нарушения государственной тайны и не создаются препятствия работе подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. На практике это означает возможность осуществления фото-, видео- и аудиозаписи в помещениях, где оказываются государственные услуги в сфере миграции.

§ 2. Методологические аспекты эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства

Эффективность участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации, являясь важной стороной взаимодействия институтов гражданского общества и государства, актуализируется в современных условиях как потребностями самого

¹ Сайт Фонда президентских грантов. URL: www.президентскиегранты.рф.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: www.consultant.ru.

общества, так и интересами государства для обеспечения национальной безопасности. Раскрывая ту или иную проблему, методологически важно, а практически необходимо и целесообразно первоначально рассмотреть вопросы общего порядка, прежде чем решать частные вопросы.

Следование этому принципу означает последовательное рассмотрение и оценку наиболее значимых составляющих вопросов эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства от выяснения сущности каждого из широкого круга взаимосвязанных явлений до раскрытия противоречий, возникающих между ними в процессе взаимодействия, а также наиболее вероятных тенденций развития. Это позволяет выходить на понимание характера применения принципов эффективной контролирующей деятельности для институтов гражданского общества, определить основные направления ее совершенствования применительно к исполнению миграционного законодательства.

Здесь следует подчеркнуть, что сам по себе общественный контроль имеет вторичный характер по отношению к государственному контролю, предназначение которого состоит, в первую очередь, в обеспечении выполнения управленческих решений, направленных на поддержание целостности общественной системы в рамках принятой социальной модели.

Общественный контроль как проявление социально-политической активности части населения может строиться на концептуальной модели, а также выходить за ее рамки в соответствии с иными ценностными ориентациями, а государство заинтересовано в регулировании его возможностей. На первый план в этом процессе выступает правовое регулирование участия институтов гражданского общества в осуществлении любой деятельности, связанной с контролем. Естественно, оно будет связано с ограничением возможностей и определением границ участия в контроле, как, собственно, и в управлении обществом в целом.

Относительно внутренней миграции можно наблюдать некий консенсус между государством и институтами гражданского общества по вопросу контроля за исполнением миграционного законодательства со стороны общественности, который воспринимается как закономерное и правомерное проявление гражданской позиции в рамках защиты и

обеспечения прав человека и гражданина, национальных интересов государства.

Применительно к проблеме внешней трудовой миграции в современной России можно видеть существенные различия в ее оценке государством и населением. Общественное мнение негативно относится к этому явлению, высказывает сомнения в ее необходимости, а также обеспокоенность по поводу ее последствий, особенно в настоящее время, связанных с увеличением числа безработных в связи с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой (распространением новой коронавирусной инфекции – (COVID-19)¹.

Следует отметить, что эффективность любой деятельности, в том числе контроля, зависит от адекватного понимания его предназначения и связанных с ним задач, решение которых способно привести к поставленной цели.²

В связи с этим участие институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства, повышение эффективности его применения ведет к усилению управляемости миграционными процессами и явлениями, с ними связанными.

Изучение практики деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и беседы с сотрудниками данных подразделений показали, что основными направлениями, в которых принимают участие представители институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства в соответствии с «Планом мероприятий по реализации в 2020-2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. №265-р³, являются:

¹ <https://www.pravda.ru/news/society/1426936-migranti/>

² Гусев Н. Н. «Коллизии в становлении гражданского общества в современной России» // Социально-гуманитарное обозрение. М., 2018. С. 37- 40.

³ Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 № 265-р (ред. от 03.11.2020) «О плане мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» – URL: www.consultant.ru.

- правила осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности;
- механизмы регулирования рынка труда иностранных работников;
- механизмы проверки уровня владения иностранными гражданами русским языком, знания основ законодательства и истории России;
- механизмы контроля соблюдения временного ограничения прав иностранных граждан и др.

Основной формой их контроля является мониторинг, т.е. система наблюдений (в том числе путем опосредованного получения информации) за соблюдением работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной обязательных требований в сфере миграции, а также анализ причин и условий, способствующих нарушениям обязательных требований в сфере миграции и оценка эффективности деятельности сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. В случае выявления противоречий и нарушений в правоприменительной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России субъекты институтов гражданского общества вносят свои предложения по:

- определению уровня социальной значимости и эффективности правового регулирования конкретных правоотношений;
- обоснованным изменениям в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции;
- разработке более эффективных способов и приемов правового регулирования конкретных правоотношений;
- применению мер, направленных на привлечение к ответственности нарушителей.

Такого рода деятельность позволяет решать следующие задачи:

- выявлять факторы, которые могут оказать существенное влияние на исполнение миграционного законодательства;
- вскрывать нарушения и ошибки, оперативно принимать необходимые меры для их устранения;
- корректировать возникшую ситуацию;
- отслеживать противоречивые тенденции в развитии миграционной обстановки и исполнении миграционного законодательства, интенсивность их проявления;

– не только исправлять, но и предотвращать ошибки.

Следует иметь в виду, что действие любого закона, реализация его норм происходит в конкретной социальной среде, которая в силу своей неоднородности и различия интересов не всегда однозначно реагирует на его содержание. Тем более, что содержание и направленность правовых норм оцениваются социумом с точки зрения соответствия своим интересам, т. е., насколько предписываемая норма адекватна состоянию общества и его вполне осозанным потребностям. Конечно, государство как субъект власти и управления обществом, как правоустанавливающий субъект может и должно навязывать социуму те нормы права, которые соответствуют концептуальным установкам политического класса и обеспечивают сохранение и поддержание его господствующего положения.

Об этом еще в начале прошлого века писал Макс Вебер. Он отмечал: «Власть означает любую возможность проводить внутри данных социальных отношений собственную волю вопреки сопротивлению, независимо от того, на чем такая возможность основана»¹. Такое четкое, срывающее идеологическую мысль либерализма понимание сущности власти должно облегчать восприятие гражданским обществом правовых норм, устанавливаемых государством и реалий его политики, однако не снимает проблему.

На основе существующей системы властных отношений выстраиваются и взаимоотношения государства и гражданского общества, в том числе по вопросам миграции и контроля осуществления миграционного законодательства. Терминологически осуществление такого контроля может описываться понятиями «соблюдение миграционного законодательства» и «исполнение миграционного законодательства», что влечет существенные различия в его реализации и влияет на эффективность.

В научной литературе под эффективностью обычно понимают отношение достигнутого результата к цели, а также достижение цели с наименьшими затратами времени, сил и средств.

Что касается издержек осуществления общественного контроля, следует отметить, что все затраты на него осуществляются и оцениваются самими субъектами общественного контроля. Их соотнесение с достигнутым результатом контроля для объективной оценки является весьма

¹ Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, 1922. S. 28.

затруднительным. Это связано с тем, что его количественные и качественные показатели могут быть весьма условно соотнесены с затратами материальных, интеллектуальных и иных ресурсов.

Если обратиться к универсальному измерителю, то придется в стоимостном выражении представить эффект от сокращения нарушений исполнения миграционного законодательства, оценить не только функциональность, но и уровень организованности подразделений по вопросам миграции, а также такие последствия вне этой системы, как управляемость миграционными процессами, степень роста доверия населения к этим органам, их авторитета и т. п. Конечно, можно разработать соответствующие показатели и критерии оценки. Но результаты их применения всегда будут оставлять массу вопросов по методике расчетов и выводам. «Невозможность выразить показатель результативности непосредственно в количественной форме не должна служить оправданием (а зачастую именно так и бывает) того, чтобы не устанавливать контрольных стандартов в этой области вообще. Даже субъективный показатель при условии, что осознается его ограниченность, лучше, чем ничего».¹

В процессе осуществления контроля обычно выделяются три стадии, которым соответствует и процедура оценки его эффективности. К ним относятся: разработка стандартов и критериев, сопоставление с ними результатов и принятие необходимых корректирующих действий.

Скорее всего, оптимальным решением проблемы оценки эффективности контролирующей деятельности институтов гражданского общества стало бы признание того факта, что как само «предприятие» (субъекты исполнения миграционного законодательства), так и производимый им «продукт» (обеспечение законности миграционных отношений и процессов) являются уникальными и стандартные подходы менеджмента к ним малоприменимы. В целом можно согласиться с мнением О.В. Пищулина: «В качестве критериев эффективности общественного контроля определить его функциональность и институциональную значимость».² Тогда оценка эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за

¹ Основы менеджмента. URL: <http://econom-lib.ru/1-111.php>.

² Пищулин О. В. О критериях эффективности общественного контроля // Экономика образования – 2014. – № 3. – С. 86.

исполнением миграционного законодательства в силу общественной значимости деятельности всех соответствующих субъектов, в том числе подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, сведется к признанию или не признанию результата «удовлетворительным». А это уже переводит рассмотрение проблемы на уровень соответствия результата цели.

В этом случае для критерия результативности должны учитываться только те наступившие в исполнении миграционного законодательства позитивные изменения, которые произошли вследствие принятых и осуществленных решений соответствующих компетентных органов по инициативе субъектов общественного контроля.

К количественному показателю эффективности будет относиться число нарушений миграционного законодательства субъектами его исполнения, а также фактов коррупции, инициированных их сотрудниками или спровоцированных в ходе исполнения миграционного законодательства. В целом эффективность будет оцениваться по результатам мониторинга, выявляющего тенденцию к сокращению количества подобных нарушений.

Таким образом, оценка эффективности участия институтов гражданского общества в контроле за исполнением миграционного законодательства может проводиться по таким критериям, как «достижение целей» и «процент документов с предложениями, по которым приняты и реализованы решения по устранению нарушений в сфере исполнения миграционного законодательства».

Принципами эффективного корректирования реализации установок решения и организации его выполнения являются: оперативность, адаптивность, системность.

Оперативность коррекции обусловлена необходимостью своевременно вносить изменения в работу, учитывая происходящие перемены в условиях и возрастающие требования к обеспечению количественных и качественных показателей участия в контролирующей деятельности.

Адаптивность коррекции выступает своего рода системным требованием, суть которого заключается в следовании законам, устанавливающим зависимость деятельности от объекта ее приложения, учета его специфики и динамики, адекватной реакции на происходящие в нем перемены. Кроме того, коррекция зачастую направлена на исправление

допущенных ошибок и неточностей в следовании парадигме целедостижения.

Системность как принцип коррекции ориентирует на поддержание существенных параметров контролируемого объекта, воспроизводства его в соответствии с его предназначением. Это означает, что все субъекты системы контроля за исполнением миграционного законодательства работают не на разрушение системы подразделений по вопросам миграции и иных субъектов, задействованных в регулировании миграционных отношений и процессов, а на приведение ее в соответствие с ее предназначением.

Самоконтроль для самих представителей (контролеров) необходим на всех этапах их деятельности. Но особое значение он приобретает на заключительном этапе контрольного цикла. Здесь происходит итоговая оценка результатов контроля и правильности собственных действий, их соответствия избранной или предписанной методике (нормам, стандартам, образцам поведения, правилам, алгоритму). Перед составлением итогового документа по итогам контроля оценивается также соответствие законам, планам, а также выявляются возможные последствия собственного воздействия на объект контроля. Эффективный самоконтроль выступает гарантией своей уверенности субъектов и участников контроля в правильности процесса, объективности и достоверности результата собственной деятельности.

Следует отметить, что в связи с опосредованным характером воздействия на окончательный результат, присущий контролю за исполнением миграционного законодательства институтами гражданского общества, собственная эффективность контроля будет зависеть от результата принятия решения органом публичной власти.

Здесь многое зависит от субъективных факторов.

Во-первых, от желания представителей официального контроля воспринимать предоставляемую информацию и предпринимать меры по изложенным в ней фактам.

Во-вторых, от способности самих представителей институтов гражданского общества, задействованных в контроле за исполнением миграционного законодательства провести контрольные мероприятия в соответствии с современными требованиями, обеспечить объективность и

четкость результатов контроля, убедительно предъявить их на уровень принятия решения.

В целом получается, что эффективность участия в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации, в первую очередь, определяется качеством отношений представителей институтов гражданского общества с контролирующими субъектами, управленческие решения которых являются обязательными для исполнителей миграционного законодательства.

Что касается собственных факторов повышения эффективности контроля, то они определяются спецификой контролирующей деятельности. На их базе определяются основные направления повышения эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства. Они могут быть систематизированы таким образом:

1) *развитие всестороннего взаимодействия и сотрудничества с руководством и сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.* Для этого направления характерно решение следующих задач:

– повышение степени интеграции контроля с другими участниками-субъектами, выстраивание отношений между ними на принципах взаимоуважения и сотрудничества;

– более тесное взаимодействие субъектов, осуществляющих этот вид деятельности, со структурами, реализующими иные виды контроля (в частности, государственный и муниципальный контроль)¹;

– содействие общественному контролю за исполнением миграционного законодательства со стороны государственных органов контроля (надзора), муниципальных органов контроля;

– обмен информацией о выявленных нарушениях исполнения миграционного законодательства;

– реализация плана совместных мероприятий по профилактике правонарушений исполнения миграционного законодательства;

– взаимодействие по вопросам участия в осуществлении контроля на договорной основе;

¹ Коротеева О. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности // Государственная служба. – 2014. – №3 (89).

– установление персональных контактов с лицами, принимающими решение по вопросам контроля;

2) *аналитическая деятельность в интересах повышения эффективности общественного контроля исполнения миграционного законодательства.* Это направление реализуется в следующих видах работы:

– анализ и систематизация на базе статистических данных основных правонарушений в сфере исполнения миграционного законодательства;

– мониторинг выявленных причин нарушений в сфере исполнения миграционного законодательства (отсутствие должной квалификации, недостаточный уровень общей и профессиональной культуры, несовершенство миграционного законодательства, неадекватные деятельностные стереотипы и алгоритмы работы, провокационное поведение мигрантов и т. п.);

– выделение на основе мониторинга вероятностных тенденций изменения противоправного поведения и правонарушений в системе органов миграционного контроля, включая коррупционную составляющую;

– прогноз в отношении коррупционной составляющей в сфере исполнения миграционного законодательства;

3) *совершенствование деятельности – организационного компонента участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении контроля исполнения миграционного законодательства.* Это направление непосредственно связано с обеспечением высокого качества проводимых мероприятий. Оно представлено следующими задачами, требующими решения:

а) проведение необходимых изменений в системе формирования условий функционирования институтов гражданского общества:

– обеспечение реальной независимости институтов гражданского общества;

– изменение законодательства, регулирующего деятельность общественных палат, в плане исключения непосредственного участия государственных структур в формировании их состава;

б) совершенствование работы с группами и персоналом, осуществляющими контроль:

– поддержание и повышение мотивации к участию в контроле исполнения миграционного законодательства;

- повышение правовой грамотности лиц, участвующих в осуществлении контроля исполнения миграционного законодательства;
- повышение организационной культуры персонала;
- повышение квалификации лиц, осуществляющих контроль;
- профилактика коррупционного поведения среди лиц, задействованных в осуществлении контрольных мероприятий;

в) совершенствование методики и техники контроля:

- разработка и совершенствование единой методики проведения контрольных мероприятий, обеспечение ее использования на всех участках и этапах работы;
- создание стандарта процедур проверки исполнения миграционного законодательства на основе актуальной правовой базы, обобщения положительного опыта и оптимизации проводимых операций;
- разработка системы оценок работы лиц, осуществляющих контроль;
- увеличение степени обоснованности принимаемых решений по вопросам контроля исполнения миграционного законодательства и др.

Приведенные выше меры совершенствования участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при условии их систематического применения будут способствовать повышению его эффективности.

Важно отметить, что, следуя логике проблемы эффективности контроля, необходимо выделить и такой фактор ее обеспечения и повышения, как, образно выражаясь, «контроль за контролирующими». В практическом смысле речь идет о контроле за процессом и результатом участия институтов гражданского общества, а конкретно лиц, их представляющих, за исполнением миграционного законодательства.

Проблема здесь заключается в невозможности рационально определить субъект такого контроля, который будет осуществлять его компетентно. Государственные контролирующие органы в соответствии с исходными концептуальными установками в отношении взаимоотношений государства и гражданского общества не должны контролировать деятельность институтов гражданского общества. Их сфера контроля ограничена вопросами соответствия деятельности институтов гражданского общества действующему законодательству. В рамках самих институтов гражданского

общества трудно выделить компетентный субъект контроля, который обладал бы достаточной квалификацией и полномочиями давать оценку эффективности по рассматриваемой проблеме. Конечно, допускается возможность «назначить» такой субъект контроля из состава участников общественного контроля. Но тогда контроль окажется сведен к самоконтролю с известными присущими ему издержками.

Таким образом, участие институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации является важной составляющей обеспечения национальной безопасности. Повышение его эффективности в конечном счете приведет к росту общественной значимости институтов гражданского общества, их влияния на формирование государственной миграционной политики государства, в целом на улучшение миграционной ситуации в стране, в том числе качественного проведения правовой экспертизы правовых актов, издаваемых в органах внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции.

Глава 4. Формы взаимодействия территориальных органов МВД России с иными организациями в сфере контроля за исполнением миграционного законодательства

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» в ст. 10 одним из принципов деятельности полиции закрепил взаимодействие и сотрудничество. Без эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти невозможно полное, объективное и всестороннее разрешение поставленных перед полицией задач.¹

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, определяет совершенствование 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 миграции.²

Эти и иные нормативные правовые акты являются основой взаимодействия территориальных органов МВД России с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти по контролю за соблюдением миграционного законодательства.

Изучение практики деятельности территориальных органов МВД России показало, что в субъектах Российской Федерации разработаны и осуществляются на практике формы взаимодействия с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти по контролю за соблюдением миграционного законодательства. Такие формы разрабатываются для повышения эффективности работы. У каждого субъекта взаимодействия имеется определенный круг задач и функций в рассматриваемой сфере.

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) – URL: www.consultant.ru.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «Об утверждении Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

На основе изучения аналитических материалов ГУВМ МВД России установлено, что сотрудники Главка принимают участие в рабочих встречах, круглых столах и т. п., организованных общественными образовательными и коммерческими учреждениями. Так, например, Управлением внешней трудовой миграции ГУВМ МВД России в 2019 – 2020 гг. был проведен ряд мероприятий подобного характера, включая встречи на площадках Ассоциации европейского бизнеса, Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Комиссии по миграционным вопросам и социально – культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

Особое внимание руководство ГУВМ МВД России уделяет вопросу поступающих обращений от физических и юридических лиц, содержащих сведения о неправомерных действиях должностных лиц подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Так, в целях организации «живого диалога» для обсуждения сложных и нестандартных ситуаций, возникающих в практической деятельности МВД России в течение 2019-2020 гг. проведены совещания в 4 федеральных округах (23 октября 2019 г. – Сибирский, 5 декабря 2019 г. – Дальневосточный, 20 декабря 2019 г. – Уральский, 13 февраля 2020 г. – Центральный) с использованием сервиса видеоконференцсвязи МВД России с руководителями указанных подразделений в федеральных округах и одновременным приемом в территориальных органах МВД России заявителей по вопросам миграции, где принимали участие представители общественных и правозащитных организаций.

Наличие «обратной связи» от институтов гражданского общества в рассматриваемой сфере по вопросам предоставления государственных услуг в сфере миграции позволяет подразделениям по вопросам миграции территориальных органов МВД России разрабатывать предложения и рекомендации с учетом проблем и интересов иностранных граждан.

В рамках взаимодействия с организациями профсоюзов при подготовке и дополнительной проработке проектов федеральных законов «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в 2019-2020 гг. проводились

совещания с представителями Федерации независимых профсоюзов России, Федерации профсоюзов работников морского транспорта и Российской палаты судоходства.

Кроме того, работа по взаимодействию с институтами гражданского общества в целях защиты и предотвращения нарушения прав иностранных граждан осуществляется не только в формате круглых столов и дискуссионных площадок, но и проведении встреч и бесед с представителями общественных организаций на постоянной основе.

В процессе подобных мероприятий, как показывает изучение практики, сотрудникам подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России предоставляется возможность проинформировать представителей общественности, иных присутствующих заинтересованных лиц об изменении миграционного законодательства Российской Федерации, а также обсудить основные аспекты предупреждения возможных негативных процессов и конфликтов в среде трудовых мигрантов.

Немаловажную роль в рассматриваемом вопросе играет взаимодействие со средствами массовой информации.

Так, в ежемесячно выходящей в эфир программе «Паспортный стол. Спрашивали? Отвечаем!» радиостанции «Милицейская волна» принимают участие и специалисты ГУВМ МВД России, где освещают актуальные вопросы миграционного законодательства, а также дают исчерпывающие ответы на вопросы радиослушателей.

Публикуемые в различных печатных и электронных средствах массовой информации статьи по миграционной тематике, в том числе вопросам трудовой деятельности иностранных граждан, вызывают большой интерес и достаточно часто цитируются.

Так, например, десятки выступлений и встреч начальника ГУВМ МВД России В.Л. Казаковой с представителями общественности о реализации основных направлений государственной миграционной политики, о новеллах в миграционном законодательстве, о предстоящей цифровизации подразделений по вопросам миграции, об изменении на рынке труда всегда вызывали и вызывают широкий отклик общественности. Эти встречи позволяют В.Л. Казаковой ответить на актуальные вопросы,

услышать мнения, критические замечания о деятельности подразделений по вопросам миграции.

Аналогичный интерес проявляется и к организуемым с участием представителей подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России пресс-конференциям, на которых освещаются актуальные вопросы реализации миграционного законодательства, особенно в сфере внешней трудовой миграции и миграционного учета иностранных граждан.

Таким образом, изучение деятельности институтов гражданского общества по контролю за исполнением миграционного законодательства, а также их взаимодействия с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России в сфере предоставления государственных услуг, в том числе связанных с осуществлением трудовой деятельности иностранных граждан, выявило следующие основные направления их работы:

- обращение по качеству оказания соответствующих государственных услуг, в том числе жалоб в отношении неправомерных действий сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, реализующих полномочия в рассматриваемой сфере;

- посещение объектов оказания государственных услуг в целях контроля за соблюдением установленных законодательством требований к доступности и комфортности их предоставления;

- организация круглых столов, дискуссионных площадок с приглашением представителей профильных подразделений МВД России;

- проведение подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России встреч и бесед с представителями общественных организаций;

- выступления и публикации в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет.

Анализ проделанной работы в данном направлении (подтверждается практикой) свидетельствует об эффективности взаимодействия подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с институтами гражданского общества и иными органами публичной власти, в том числе правозащитными организациями, которое носит продуктивный характер и способствует решению имеющихся проблемных

вопросов, формированию атмосферы доверия и открытости в отношениях с институтами гражданского общества, дополнительному правовому информированию, профилактике возможных правонарушений, упрочению деловых контактов, способствующих быстрому и эффективному решению возникающих проблемных вопросов.

Здесь следует отметить, что создание эффективной системы взаимодействия подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с общественностью и различными ее формированиями рассматривается сегодня в качестве важнейшего и необходимого условия успешного противодействия незаконной миграции. Несомненно, укрепление и развитие партнерских отношений подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и институтов гражданского общества повышает уровень правовой культуры и социальной активности граждан, способствует снижению уровня антиобщественного противоправного поведения, делает информационно открытой правоохранительную систему, повышает уровень доверия к ней, ее авторитет и престиж.

Взаимодействие институтов гражданского общества с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России необходимо рассматривать в качестве основополагающего вопроса развития современного социального организма. Будучи крайне сложным образованием, претерпевающим постоянные трансформации, общество испытывает необходимость в институтах, регулирующих взаимоотношения индивидов в рамках ежедневного взаимодействия. В развитом демократическом обществе государственные органы лишь устанавливают общие рамки подобных взаимодействий, избегая мелочного регулирования. Последнее отдается на откуп институтам гражданского общества – различным союзам и организациям, которые не только справляются с возложенными на них обязанностями, но и способствуют развитию общества. Французский мыслитель Алексис де Токвиль писал: «Нравственность и умственное развитие демократического народа подверглись бы не меньшей опасности, чем его торговля и промышленность, в случае, если бы правительство полностью заменило собой союзы и ассоциации».

Вместе с тем, в демократическом обществе возможности подразделений по вопросам миграции территориальных органов

МВД России в этом направлении крайне ограничены. Возможности же гражданского общества, наоборот, практически безграничны. Обладая правовым статусом, институты гражданского общества могут и должны создавать структуры, параллельные диаспоральным институтам, тем самым предоставляя мигрантам возможность выбора между обращением к диаспоре и консервацией своего статуса мигранта (и вероятным его ухудшением), либо – к институтам гражданского общества страны-реципиента с получением всех возможных привилегий, предоставляемых мигрантам страной-реципиентом (урегулированный статус, медицинская помощь, правовая помощь и т. д.). Деятельность подобных институтов гражданского общества также может быть дополнительно поддержана государством путем предоставления грантов, субсидий и т. д.¹

В заключение следует отметить, что деятельность институтов гражданского общества в данной сфере будет способствовать решению важнейших проблем государственной миграционной политики:

- выведение прибывающих иностранных граждан из «тени», обретение ими урегулированного миграционного статуса;
- снижение государственных расходов, избавление органов государственной власти от не свойственных им функций и, как следствие, повышение эффективности их деятельности;
- улучшение криминогенной ситуации в стране, снижение латентной преступности в среде иностранных граждан;
- развитие гражданского общества в России, вовлечение все большего числа граждан России в управление делами государства, повышение уровня доверия между гражданами России и органами публичной власти;
- снижение уровня ксенофобии, мигрантофобии, а также распространенности негативных этнических и миграционных мифов и т. д.

¹ Аршин К. В. Институты гражданского общества как агенты регулирования миграции, 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-grazhdanskogo-obschestva-kak-agenty-regulirovaniya-migratsii>.

Заключение

Гражданское общество представляет собой взаимосвязанную систему не зависящих от публичной власти общественно-политических институтов, участвующих в общественных отношениях (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, корпоративных, религиозных), возникающих по поводу реализации гражданами своих прав и свобод и находящихся вне рамок политических (государственных) и частных (личных) отношений, действующего национального законодательства.

Особенностью гражданского общества является заложенное в его институтах внутреннее противоречие: развивая социальную и экономическую активность индивидов, осознание ими своих прав и интересов, своей личностной индивидуальности, неизбежно порождает их конкуренцию и противостояние в различных негосударственных сферах (экономической, социальной, культурной и др.). Это внутреннее противоречие является движущей силой развития гражданского общества, прогресса общества и государства.

Под институтами гражданского общества понимаются образуемые его индивидами и не зависящие от государства социальные общности (в том числе частично формируемые государством) деятельность которых порождает правоотношения, направленные на реализацию и защиту ими своих прав и свобод, а также способных влиять на публичную власть.

Существуют такие институты гражданского общества, которые частично формируются государством, но по своей правовой природе не только участвуют в жизни гражданского общества, но и содействуют формированию и поддержке институтов гражданского общества. К ним необходимо отнести:

- Общественную палату Российской Федерации, Общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- Общественный совет при МВД России и его территориальных органах;
- Совет при Президенте Российской Федерации по международным отношениям;
- Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека;

– Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России и др.

Участие институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации является важной составляющей обеспечения национальной безопасности. Повышение его эффективности приведет в конечном счете к росту общественной значимости институтов гражданского общества, их влияния на формирование государственной миграционной политики государства, в целом на улучшение миграционной ситуации в стране, в том числе качественного проведения правовой экспертизы правовых актов, издаваемых в органах внутренних дел Российской Федерации.

Совершенствование форм взаимодействия государства и гражданского общества в сфере осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства выступает сущностной детерминантой определения оптимальной модели взаимоотношений государства и институтов гражданского общества. Данное сотрудничество способствует результативному проведению государственной миграционной политики и эффективной реализации государственных услуг. «Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего, благополучного общества», – как отмечал Президент Российской Федерации¹.

Взаимодействие государства и гражданского общества в целях максимально полного обеспечения частных и публичных интересов должно осуществляться в форме их взаимного целенаправленного воздействия друг на друга в определенных пределах вмешательства, а также в формах взаимной помощи и взаимоконтроля.

В основу партнерской модели взаимоотношений подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и институтов гражданского общества в сфере осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства должно быть положено их доверие к органам публичной власти.

Основной предпосылкой взаимодействия подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и гражданского общества является вовлеченность граждан в осуществлении общественного контроля

¹ Администрация Президента России. 2019. – <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408>

за исполнением миграционного законодательства.

В рамках взаимодействия население не только непосредственно участвует в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, но и своевременно информирует подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России обо всех ситуациях, которые могут ему угрожать, что, в свою очередь, повышает результативность их деятельности.

Библиографический список:

Международно-правовые акты

1. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. – М.: МНИМП, 1996. – Т.1 – 864 с.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г). – URL: <http://base.garant.ru/>.
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. – URL: <http://base.garant.ru/>.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: МНИМП, 1997. – Т.2 – 832 с.
5. Европейская конвенция о правовом положении рабочих – мигрантов 1977 года. – URL: <http://base.garant.ru/>.
6. Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 года. – URL: <http://base.garant.ru/>.
7. Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 года. – URL: <http://base.garant.ru/>.

Национальные нормативные правовые акты.

Законы Российской Федерации

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: www.consultant.ru.
9. Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
10. Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». URL: www.consultant.ru.
11. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 15, ст. 1277. – URL: www.consultant.ru.

12. Федеральный закон от 18 июня 2006 № 109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», URL: www.consultant.ru
13. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210 -ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
14. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3 -ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции». – URL: www.szrf.ru.
15. Федеральный закон от 21 июня 2014 г. № 212 -ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
16. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 17.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» – URL: www.consultant.ru.

Указы Президента Российской Федерации

17. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. №120 (ред. от 17.09.2020) «О Совете при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» – URL: www.consultant.ru..
18. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17 сентября 2020) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» – URL: www.consultant.ru.
19. Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2012 г. № 776 (ред. от 20.07.2020) «О Совете при Президенте Российской Федерации по международным отношениям» – URL: www.consultant.ru.
20. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 № 699 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». – URL: www.kremlin.ru.
21. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы». – URL: www.kremlin.ru.

Постановления Правительства Российской Федерации

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 (ред. от 21.08.2020) «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376 (ред. от 14.08.2020) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». – URL: <http://www.consultant.ru/>.
24. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1855 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» – URL: www.consultant.ru.
25. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 № 265-р (ред. от 03.11.2020) «О плане мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» – URL: www.consultant.ru.

Приказы и распоряжения МВД России

26. Приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне». – URL: www.consultant.ru.
27. Приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 888 (ред. от 27.08.2019) «Об утверждении Типовой формы соглашения о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и субъектом Российской Федерации, предусматривающего участие уполномоченной субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов». URL: www.consultant.ru.

28. Приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 319 «Об утверждении Требований к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем». URL: www.consultant.ru.
29. Приказ МВД России от 16 марта 2017 г. № 131 (ред. от 30.04.2020) «О федеральном государственном унитарном предприятии «Паспортно-визовый сервис» Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: www.consultant.ru.
30. Распоряжение МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066 «Об Экспертно-консультативном совете миграции ГУВМ МВД России».
31. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации». – URL: www.consultant.ru.

Учебники, учебные пособия, монографии и иные материалы

32. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020.
33. Денежкин А. В. Фактичность и значимость Ю. Хабермаса : новые исследования по теории и права и демократического правового государства // Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М, 1995.
34. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие; А.С. Прудников, Т. А. Прудникова, С. О. Харламов, и др. под общ. ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. – 215 с.
35. В. Е. Киричек «Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования. «Конституционное и муниципальное право», 2016, №9.
36. Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

37. Конституционное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под науч. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева; под общ. ред. А.С. Прудникова. –М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020 г – 583 с.
38. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М. : Норма; Инфра–М, 1999.
39. Паскачев А.Б. «Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография / Паскачев А. Б., Волох В.А., Суворов В.А.; отв.ред. Паскачев А. Б.; Ин-т миграции и межнац. Отношений. – Москва; Ярославль: Литера, 2017. – С.328
40. Подберезкин А. И., Абакумов С. А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. М.: Имидж–Пресс, 2004.
41. Полещук А. С. Конституционно–правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 29.
42. Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, В. Ю. Федорович, Л.Л. Тузов и др. под общ. ред. А.С. Прудникова. А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. – 95 с.