

---

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 325/327

ББК 66.4(0),3

DOI 10.22394/1682-2358-2024-1-4-14

*A.A. Korobov, Doctor of Sciences (Politics), Professor of the Political Sciences Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## MECHANISM OF PUBLIC CONTROL OVER THE STATE MIGRATION POLICY: DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE

Russian and foreign practices of control over state migration policy by civil society are explored. The main directions, forms and necessary conditions for exercising public control over the activities of government bodies regulating population migration are analyzed. The factors determining institutional forms of public control are ranked and assessed.

*Key words and word-combinations:* state migration policy, public control, party control, transparency of authorities, institutions of public control, forms of control.

*A.A. Korobov, доктор политических наук, профессор кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: aakorobov@inbox.ru)*

## МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

*Аннотация.* Исследуются российские и зарубежные практики контроля над государственной миграционной политикой со стороны гражданского общества. Анализируются основные направления, формы и необходимые условия для осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, регулирующих миграцию населения. Производится ранжирование и оценка факторов, обуславливающих институциональные формы общественного контроля.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственная миграционная политика, общественный контроль, партийный контроль, прозрачность органов власти, институты общественного контроля, формы контроля.

Управление миграцией населения является важным направлением деятельности любого современного государства. Под государственное регулирование миграционными процессами, как правило, привлекаются большие ресурсы: финансовые, административные, информационно-коммуникативные, кадровые. В зависимости от динамики миграционной ситуации на конкретной государственной территории и от конкретных потребностей государства в данной сфере на текущий момент возникают определенные цели, задачи, разрабатывается специальная стратегия и тактика по их достижению. Соответствие результатов проводимой органами власти миграционной политики изначально поставленным целям и задачам, выявление возможных (или реальных) отклонений и их причинной обусловленности представляют собой устойчивую сферу интересов гражданского общества. В связи с этим актуализируется весь круг вопросов, связанный с организацией, принципами, механизмами контроля со стороны общественных институтов над проводимой в стране государственной миграционной политикой. В современных условиях это одинаково злободневно и для стран, развивающихся по демократической траектории, и для уже развитых демократий.

Общественный контроль над деятельностью органов государственной власти занимает устойчивое положение в предметном поле политологических исследований как российских, так и иностранных ученых. Изучается политико-правовая сторона вопроса [1; 2], субъектно-объектные отношения [3; 4], роль институтов гражданского общества в процессе реализации общественного контроля [5], зарубежная практика построения общественного контроля (прежде всего в странах ЕС и США) [6; 7] и т.д. Исследовательский охват носит как теоретико-методологический, так и политико-отраслевой характер. В частности, анализируется общественный контроль над деятельностью правоохранительных органов и функционированием пенитенциарной системы, государственных учреждений в экологической, образовательной сферах. Однако далеко не в отношении каждой отраслевой политики проводятся комплексные исследования, способные удовлетворить потребность научного и экспертного сообщества в приращении нового знания об организации и реализации общественного контроля над соответствующими органами власти. Например, контроль над органами регулирования миграции населения в Российской Федерации со стороны субъектов общественных отношений, представителей «третьего сектора» изучается преимущественно в правовом и административно-правовом аспектах [8—11]. В результате в исследовательском поле

образуются «белые пятна», что в конечном итоге создает неполную, фрагментарную картину регулирования пространственных перемещений людей, не позволяет выявлять проблемные места в государственной системе управления миграционными процессами. Цель настоящей публикации — изучение роли механизма общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, занимающихся непосредственно управлением внутренней и внешней миграции населения, регулированием миграционной обстановки в стране в институционально-политологическом контексте, что частично может способствовать исправлению сложившейся ситуации.

Прежде всего отметим, что термин «контроль» в широком смысле слова означает процесс наблюдения и оценивания на предмет соответствия / несоответствия заданным критериям определенной деятельности, функционирования системы (то есть объекта контроля). В данном контексте понятие «механизм общественного контроля» может быть интерпретировано как совокупность общественных институтов, политико-правовых условий, состояний власти и социума, обеспечивающих непрерывное легальное наблюдение за деятельностью органов государственного управления (и иными социальными процессами) со стороны гражданского общества и возможность производить оценку этой деятельности и процессов.

Мировая практика подтверждает, что контроль над государственной миграционной политикой является двухвекторным. Первое направление — это контроль над разработкой миграционного законодательства, которое должно строго соответствовать реальной миграционной обстановке и потребностям государства, общества в миграционных потоках. Второе направление — контроль над соблюдением миграционного законодательства профильными министерствами и ведомствами, специализированными службами (такими, как Главное управление по вопросам миграции МВД России, Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев ФРГ (Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge, BAMF), Служба виз и иммиграции в составе МВД Великобритании (UK Visas and Immigration, UKVI), Иммиграционная служба Новой Зеландии (Immigration New Zealand) и т.п.). Соответственно, объектом общественного контроля в первом случае выступает законодательная деятельность парламента; во втором — деятельность органов исполнительной власти, ответственных за управление миграционными процессами. Осуществлять общественный контроль по какому-то одному или сразу по обоим направлениям могут — правда, с использованием разных методов и форм — как отдельные граждане (люди с активной гражданской позицией), так и их объе-

динения: общественные движения, правозащитные фонды, неправительственные организации и т.п.

Утверждать о наличии в стране какого-либо механизма общественного контроля над государственной миграционной политикой можно лишь в том случае, когда выполняются три важных условия:

- функционирует режим транспарентности органов власти;
- имеется осознанная потребность в контроле над профильными министерствами, ведомствами, службами со стороны гражданского общества;
- существующая правовая система позволяет осуществлять подобный контроль.

Эти условия можно отнести к категории необходимых, но не достаточных условий для формирования механизма общественного контроля над государственной миграционной политикой. Если хотя бы одно из обозначенных условий не выполняется, общественный контроль над проводимой органами государственной власти миграционной политикой невозможен в принципе. Именно совокупность этих условий образует базис общественного контроля, а в качестве надстройки к этому базису выступают разнообразные институциональные формы общественного контроля, такие как общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественное расследование (и как частный случай — журналистское расследование), общественное обсуждение и т.п.

В мировой практике сложились два основных вида механизма общественного контроля над государственной миграционной политикой: прямой (непосредственный) и представительный.

Прямой механизм выстраивается по инициативе самой общественности: блогеров, правозащитников, независимых СМИ, представителей национальных диаспор, религиозных организаций, различных самоорганизующихся гражданских инициативных групп и сообществ. Во многих странах мира к прямому механизму общественного контроля над государственной миграционной политикой косвенно подключены неправительственные организации (НПО), занимающиеся защитой интересов мигрантов и оказанием помощи беженцам, такие как «Комитет НПО по миграции» (NGO Committee on Migration) в США, «Форум переселенческих организаций» в Российской Федерации. Их представители часто выступают в качестве независимых экспертов при публичных обсуждениях проектов законодательных актов в миграционной сфере, дают им правовую и социальную оценку. Помимо опосредованного контроля эти организации занимаются подготовкой практических рекомендаций, чаще всего гуманитарного характера, по оптимизации проводимой государственной миграционной политики. В

странах ЕС деятельность многочисленных НПО периодически принимает «настолько конфронтационный по отношению к принимаемым органами государственного управления миграции решениям характер, что власти даже приступают к изменению законодательства, регламентирующего деятельность НПО» [12, с. 187].

Представительный механизм выстраивается по инициативе органов государственного управления миграцией населения, и — шире — по инициативе органов власти. Он представляет собой создание и функционирование общественных структур (условно, относительно независимых) при органах государственной власти, регулирующих миграционные процессы, из представителей широкой общественности (движений, НКО, обществ). Например, в период 2006—2016 гг. в Российской Федерации существовала Федеральная миграционная служба России; а при ней, равно как и при ее территориальных представительствах в субъектах Федерации, были созданы общественные / общественно-консультативные советы. В настоящее время задачи по регулированию миграции населения распределены между Главным управлением по вопросам миграции МВД России, Министерством труда и социальной защиты РФ, Пограничной службой ФСБ России и другими организациями. При каждом из этих министерств / ведомств функционирует свой общественный совет.

Созданный по инициативе государственной власти представительный механизм общественного контроля, как правило, работает на постоянной основе. Общественные советы при органах власти (или самостоятельно функционирующие, такие как система Общественных палат в Российской Федерации [9]), помимо контролирующей, экспертной деятельности занимаются еще и консультативной, проектной, информационно-методической работой, выработкой рекомендаций и т.п. Однако в ряде случаев представительные механизмы могут создаваться под конкретную цель, задачу и носить временный характер. Например, в современной Франции распространена практика «временных общественных комиссий», которые создаются по инициативе президента или премьер-министра, когда им необходима дополнительная поддержка своих инициатив со стороны гражданского общества, чаще всего это обсуждение наиболее важных, подчас резонансных, законопроектов [13, с. 319].

Оба механизма общественного контроля: прямой и представительный, институциональны, но в организационном плане представительный механизм имеет существенно меньше степеней свободы, чем первый. Например, состав общественных (общественно-консультативных) советов при территориальных органах ФМС России, функциони-

ровавших в период 2011—2016 гг., включал в себя, как можно судить по ряду субъектов Федерации, представителей религиозных организаций, представителей диаспор, казачества, научных и экспертных кругов — специалистов в области демографии и региональной экономики, представителей правозащитных и иных общественных структур, НКО, то есть преимущественно тех общественников, кто по роду своей основной деятельности был в этот период тесно связан с органами государственной власти, в немалой степени зависел от них и был вынужден проявлять по отношению к ним определенную лояльность. Общественники, не входившие в специально созданные советы при органах государственного управления, не были связаны никакими обязательствами и могли публично выступать с жесткой конструктивной критикой проводимой в стране миграционной политики.

Помимо неравенства степеней свободы двух институциональных механизмов общественного контроля, имеется еще один существенный фактор — ресурсный. В качестве компенсации за относительную лояльность к власти и проводимой ею миграционной политике государство предоставляет ряду общественных объединений ресурсную базу и другую административную помощь для осуществления ими контролирующей деятельности. Общественники, принимая эту помощь, воспринимают ее как форму взаимовыгодного сотрудничества. В случае же с прямым механизмом общественного контроля используются в основном собственные ресурсы или ресурсы спонсоров. В качестве наглядного примера можно привести текущую (2022—2023 гг.) ситуацию противостояния Демократической и Республиканской партий США в вопросах ужесточения иммиграционной политики. Команда демократов во главе с президентом США Джо Байденом стремится проводить «мягкую» иммиграционную политику в отношении беженцев и трудовых мигрантов, включая нелегальных иммигрантов из Центральной, Южной Америки и стран Карибского бассейна, отдавая при этом отчет, что «...миграция создает реальную нагрузку на границы и приграничные сообщества» [14]. Республиканцы же стремятся проводить диаметрально противоположную политику — жестко бороться с нелегальными мигрантами. При этом часть американских общественных организаций, прежде всего СМИ и фонды, получают от команды республиканцев существенную помощь для организации публичных слушаний, журналистских расследований и в целом для оказания давления на администрацию Джо Байдена. Ресурсная база в данном случае предоставляется третьей стороной для проведения общественного контроля.

Представительный механизм общественного контроля преобладает в тех странах, где государственная миграционная политика централизована, и форма государственного устройства (унитарная или федеративная) здесь большого значения не имеет. Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки имеют федеративную форму устройства, но в первом случае государственная миграционная политика централизована, а во втором — значительно децентрализована. По этой причине российская общественность осуществляет контроль над органами управления миграцией населения преимущественно посредством разветвленной сети общественных советов при профильных министерствах и ведомствах, федеральной и системы региональных Общественных палат, в то время как американская общественность — в большей степени посредством разнообразных форм прямого контроля (мониторинга, проверки, расследования, слушания и т.п.). Впрочем, часто в мировой практике элементы обоих институциональных механизмов общественного контроля соединяются в общий инструментарий: общественная экспертиза, например, может проводиться и на площадках общественных / общественно-консультативных советов при органах власти, а не только на независимых гражданских форумах.

Весьма специфичен механизм общественного контроля в США, где, как отмечалось, государственная миграционная политика сильно децентрализована. Во-первых, в стране существуют три профильных службы по управлению миграцией населения в составе Министерства внутренней безопасности: Служба гражданства и иммиграции США (USCIS), Иммиграционная и таможенная полиция США (USICE), Погранично-таможенная служба США (USCBP). Каждая из этих служб является самостоятельным объектом общественного контроля. Во-вторых, в целом ряде городов, округов и даже в некоторых штатах чиновники и полицейские, отвечающие за работу с иммигрантами, не придерживаются единой линии поведения, выработанной Иммиграционной и таможенной полицией (U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE), а напротив, открыто ее игнорируют, в результате чего в миграционном пространстве США возникают «города-убежища» для нелегальных мигрантов [15]. Задачей американской общественности становится — не публично заявлять об этих фактах, они и так всем известны, а проводить оценку адекватности принимаемых органами власти решений в каждом конкретном случае.

Следует отметить, что все рассматриваемые институты общественного контроля развиваются, модернизируются с течением времени под влиянием множества факторов. Темпы и направления развития институтов общественного контроля в системе государственно-

го управления миграционными процессами определяются балансом государственных интересов (степенью заинтересованности органов власти) и общественной потребности в функционировании данных институтов. Дисбаланс в любую сторону вызывает противодействие оппонентов и торможение развития, а иногда полностью останавливает функционирование представительных институтов общественного контроля. В связи с этим более выгодное положение занимают прямые независимые институты общественного контроля. Их темпы и направления развития отражают в первую очередь динамику изменений гражданского общества, сетевых сообществ, информационно-коммуникативных технологий, уровень цифровизации социальных отношений, уровень доверия населения к органам государственной власти, а во вторую — баланс государственных и общественных интересов.

Факторы, обуславливающие преобладание той или иной формы и внутренней структуры общественного контроля над государственной миграционной политикой, достаточно разнообразны. Поскольку общественный контроль — это всегда строго регламентированная национальным законодательством деятельность, ключевым фактором здесь выступает законодательная база, дающая широкие или, напротив, узкие возможности для ее осуществления. Законы и подзаконные акты конкретного государства определяют все возможные формальные институциональные формы (формальные институты) функционирования механизма общественного контроля над государственной миграционной политикой. Однако, помимо этого ключевого фактора, можно выделить еще ряд других факторов, более низкого порядка, которые тем не менее тоже вносят существенный вклад в развитие институциональных форм и внутренней структуры общественного контроля. К таким факторам относится следующее:

- количество субъектов общественных отношений, занимающихся контролем над разработкой миграционного законодательства и / или деятельностью органов государственной власти, регулирующих миграцию населения;
- сплоченность / разобщенность / конкуренция субъектов, осуществляющих данный общественный контроль;
- характер взаимодействия субъектов с исполнительными и законодательными органами власти, а также с другими представителями гражданского общества (политическими партиями, СМИ и т.п.);
- репутация общественных организаций, от лица которых осуществляется контроль над государственной миграционной политикой / репутация, профессиональная компетенция независимых частных экспертов общественного контроля;



- степень личной заинтересованности субъекта в организации и проведении контроля;
- ресурсная (материально-техническая, кадровая) база субъекта/ов общественного контроля, определяющая его / их возможности;
- наличие / отсутствие запроса (постоянного или периодически возникающего) со стороны гражданского общества на контроль над государственной миграционной политикой как результат общей социальной активности населения и другое.

В качестве субъектов могут выступать как общественные организации, НПО, так и отдельные граждане, их неформальные объединения. Различные комбинации перечисленных факторов задают не только вероятность возникновения той или иной институциональной формы общественного контроля, но и общий тон, методы, основные подходы к его осуществлению. Этим объясняется большое институциональное разнообразие механизма общественного контроля над проводимой органами государственной власти миграционной политикой в разных странах мира.

Весьма дискуссионным выглядит вопрос о партийном контроле над государственной миграционной политикой. В современной науке политические партии однозначно причисляются к элементам гражданского общества как добровольные самоуправляемые общности людей, законодательно защищенные от прямого вмешательства в их деятельность государства. Следовательно, партийный контроль может (а в некоторых ситуациях даже должен) рассматриваться как неотъемлемая составная часть механизма общественного контроля над государственной миграционной политикой. Однако партии, в отличие от всех прочих субъектов гражданского общества, имеют переменную структурно-функциональную связь с системой органов государственной власти, и прежде всего с представительско-законодательной. Политическая партия может быть правящей, парламентской или оппозиционной, и этот статус с течением времени может меняться. Если в отношении оппозиционной партии, не имеющей своих представителей ни в депутатском корпусе, ни в исполнительной ветви власти, не возникает никакой двусмысленности о ее месте и роли в механизме общественного контроля над государственной миграционной политикой, то в отношении, например, парламентской партии такого утверждать нельзя. Парламентский контроль (в форме парламентских слушаний, парламентской проверки, парламентского расследования и т.п.) над деятельностью органов исполнительной власти в миграционной сфере не тождественен общественному кон-

тролю, хотя данная практика широко распространена в мире. Более того, законодательная деятельность парламентариев является объектом пристального контроля со стороны субъектов общественных отношений, среди которых могут быть и внепарламентские партии. На этом основании можно сделать вывод о целесообразности отнесения к элементам структуры общественного контроля лишь внепарламентских политических партий. Партии с более высоким статусом (имеющие фракции в национальном парламенте, входящие в состав коалиционного правительства и т.п.) логично причислить к компонентам системы государственного контроля.

Изложенное позволяет сделать следующий вывод. В отечественной и зарубежной практике механизм общественного контроля над государственной миграционной политикой функционирует по принципу «замкнутого контура». Субъекты общественных отношений контролируют деятельность законодательной и исполнительной власти в сфере миграции населения посредством тех каналов, с использованием тех методов и средств, которые разрешены государством. Государственная власть при этом контролирует деятельность этих субъектов, строго регламентируя общественный контроль. В случае размыкания контура, например при исключении проблем регулирования миграционных процессов из сферы общественного интереса или при предоставлении органами власти слишком широких полномочий субъектам общественных отношений, контроль над государственной миграционной политикой резко теряет свою эффективность и становится нецелесообразным. Прямой и представительный механизм общественного контроля перестает работать. Следовательно, в сохранении модели «замкнутого контура» заинтересованы в равной степени как органы власти, так и представители общественности.

#### Библиографический список

1. *Goncharov V.V.* Federal Bodies of State power in the Russian Federation as an Object of Public Control: Constitutional and Legal Analysis. М., 2023.
2. *Нургазинов Б.К., Абулгазин Е.С.* Концепция проекта закона «Об общественном контроле в Республике Казахстан» и вопросы повышения форм общественного контроля // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 3 (66). С. 17–25.
3. *Goncharov V.V.* Political Parties in the Russian Federation: Object or Subject of Public Control? // Journal of the Belarusian State University. Law. 2022. № 1. С. 24–29.
4. *Alimova M.Sh.* Public Control in the Bodies of State Power and Local Self-government // The Way of Science. 2018 № 8 (54). С. 103–107.
5. *Нажимов М.* Жамоатчилик назорати институтининг назарий – методологик жиҳатлари // Юридик фанлар аҳборотномаси. 2017. № 1. С. 25–32.

6. Кудрявцев А.В., Юдина Н.В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития: материалы научно-практической конференции. Владимир, 2017. С. 142–149.
7. Иванченко П.С. Обзор зарубежных практик организации общественного контроля над деятельностью органов государственной власти // Journal of Economy and Business. 2020. Vol. 11-2 (69), С. 19–21.
8. Прудников А.С. Субъекты общественного контроля за исполнением миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 2. С. 43–47.
9. Прудникова Т.А. Общественная палата Российской Федерации и ее роль в осуществлении общественного контроля в сфере миграции // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 235–238.
10. Прудникова Т.А. Общественный контроль за деятельностью миграционных служб // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 3. С. 144–147.
11. Бельский В.Ю., Гусев Н.Н. Основные направления повышения эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2020. № 2. С. 14–18.
12. Канунников А.А. Взгляд неправительственных организаций Центральной Европы на миграционный кризис в ЕС (на примере Венгрии) // Современная Европа. 2019. № 7. С. 186–195.
13. Тихоходова А.В. Общественные консультативные советы России и Франции: общее и особенное // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. 2016. Вып. 46. С. 314–322.
14. Белый дом объявил о новых мерах по контролю за въездом мигрантов в США // Российская газета. 2023. 5 янв. URL: <https://rg.ru/2023/01/05/belyj-dom-obiavil-o-novyh-merah-po-kontroliu-za-vezdom-migrantov-v-ssha.html>
15. Убежища для нелегалов: как иммигранты пользуются федеративным устройством США // Forbes. URL: [https://www.forbes.ru/mneniya-column/mir/314599-ubezhishcha-dlya-nelegalov-kak-immigranty-polzuyutsya-federativnym-ustrois](https://www.forbes.ru/mneniya-column/mir/314599-ubezhishcha-dlya-nelegalov-kak-immigranty-polzuyutsya-federativnym-ustroystvom-ssha)