

Краснодарский университет МВД России

А. А. Затолокин

**Организационно-правовые аспекты
осуществления контроля
за исполнением миграционного законодательства
представителями общественности**

Учебное пособие

Краснодар
2022

УДК 342.9
ББК 67.401
3-373

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

М. Н. Насиров, кандидат философских наук (Нижегородская академия
МВД России);

И. В. Смитюк (Главное управление МВД России по Краснодарскому
краю).

Затолокин А. А.

3-373 Организационно-правовые аспекты осуществления контроля
за исполнением миграционного законодательства представителями
общественности : учебное пособие / А. А. Затолокин. – Краснодар :
Краснодарский университет МВД России, 2022. – 96 с.

ISBN 978-5-9266-1821-8

Раскрываются организационно-правовые аспекты взаимодействия подразделений органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства, показаны формы и методы данного контроля, рассмотрены правовые основы участия представителей общественности в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1821-8

© Краснодарский университет
МВД России, 2022
© Затолокин А. А., 2022

Пояснительная записка

Учебное пособие подготовлено при организационной поддержке руководства и сотрудников УОС МВД России, оказывающего консультативную помощь автору, и руководства Главного управления МВД России по Краснодарскому краю, предоставившего возможность автору осуществить сбор необходимого эмпирического материала. В рамках подготовки пособия было проведено анкетирование 202 сотрудников подразделений по вопросам миграции из различных регионов Российской Федерации, занимающихся федеральным государственным контролем (надзором) в сфере миграции, производством по делам об административных правонарушениях и предоставлением государственных услуг. Кроме того, произведен мониторинг официальной информации, отображающей участие институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства (на примере Краснодарского края). Проведены рабочие встречи с руководством УВМ. При этом следует акцентировать внимание на том, что автор в 2019 г. проходил стажировку в Управлении по вопросам миграции ГУМВД России по Краснодарскому краю и имел возможность непосредственно на практике ознакомиться с текущим положением дел в сфере общественного контроля за исполнением миграционного законодательства. Полученный эмпирический материал и опыт стажировки в подразделении по вопросам миграции стал надежным практическим фундаментом в написании настоящего учебного пособия.

Учебное пособие может быть использовано в профессиональной деятельности пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, подразделений по вопросам миграции. Теоретические выводы и предложенные алгоритмы взаимодействия между органами внутренних дел и общественностью могут быть полезны в образовательной деятельности вузов МВД России.

Введение

Современное развитие общества и государства предусматривает необходимость использования партнерской схемы взаимоотношений между представителями гражданского общества и органами внутренних дел (ОВД). Данный тезис полностью коррелирует с высказываниями высших должностных лиц страны, а также проводимой кадровой политикой, направленной на снижение численности правоохранительных органов. Так, выступая перед Федеральным собранием, Президент Российской Федерации отметил, что «без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего, благополучного общества»¹. Не может не обращать на себя внимание поэтапное сокращение количества личного состава органов внутренних дел с 1,4 млн в 2010 г. до 897 283 в 2021 г.² Кроме того, в соответствии с текстом Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, одним из ее основных направлений является «обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации»³. Приведенные выше факты обуславливают необходимость увеличения роли институтов гражданского общества в

¹ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/26458> (дата обращения: 10.06.2021).

² Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 20.09.2016 № 480. URL: <https://base.garant.ru/71493202> (дата обращения: 10.06.2021).

³ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

сфере деятельности ОВД. Иными словами, по мере развития и совершенствования российского общества становятся анахронизмами различные методы социалистического управления страной со свойственной им системой доминирования государственных органов в различных сферах жизнедеятельности. Вместе с тем сокращение личного состава ОВД позволяет вести речь о возможном ослаблении государственного контроля за соблюдением законодательства в считающихся ранее традиционными «властных монополиях». В связи с этим гражданское общество, осознавая необходимость и неизбежность применения синергетического подхода, должно предпринять меры, направленные на восполнение возможных организационных пустот в различных сферах государственного управления.

Вопросы, связанные с соблюдением миграционного законодательства, являются традиционной прерогативой государственных органов и в зависимости от складывающейся геополитической обстановки подразделения по вопросам миграции или имели самостоятельный статус (в том числе министерства, федеральной службы), или входили в структуру органов внутренних дел (как в настоящий момент)¹. После упразднения Федеральной миграционной службы и передачи ее функций Министерству внутренних дел с созданием Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ) количество субъектов, осуществляющих контроль за соблюдением миграционного законодательства, кратно сократилось. В настоящее время, помимо федерального государственного контроля в сфере миграции, сотрудники подразделений по вопросам миграции занимаются и предоставлением государственных услуг, и ведением регистрационного и миграционного учета, а также осуществляют различные полицейские функции. Именно поэтому в данной сфере наиболее остро стоит вопрос о возможности привлечения общественности к осуществлению контроля за исполнением миграционного законодательства.

Целью учебного пособия является всестороннее раскрытие форм и методов участия институтов гражданского общества в контроле миграционного законодательства.

¹ Затолокин А.А. История создания и развития института государственных услуг в сфере миграции // Общество и право. 2020. № 4 (74). С. 104.

Объем и структура работы определены кругом исследуемых проблем, обусловлены ее предметом, целью и задачами, что обеспечивает логическую последовательность в изложении хода и результатов исследования.

Учебное пособие состоит из введения, трех частей, включающих семь разделов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Область применения: использование в организационно-методическом обеспечении деятельности практических подразделений ОВД (пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, подразделений по вопросам миграции). Кроме того, пособие может быть использовано в учебном процессе образовательных организаций МВД России.

1. Взаимодействие подразделений органов внутренних дел с общественностью при осуществлении общественного контроля в сфере миграции

1.1. Правовая основа участия представителей общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства

Осуществление контроля за исполнением миграционного законодательства традиционно принято относить к исключительной прерогативе органов внутренних дел. Однако, учитывая произошедшие изменения в количественном составе Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также принципы деятельности полиции (открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество)¹, следует иметь в виду, что в рассматриваемую сферу должны быть вовлечены представители гражданского общества. В настоящем параграфе перечислим источники права, имеющие различную юридическую силу, регламентирующие возможность участия представителей общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства.

Итак, основным нормативным документом, являющимся по сути «краеугольным камнем» всех направлений деятельности государственных органов, общественных объединений и граждан, конечно же, является Конституция Российской Федерации. Основным закон нашего государства в ст. 32 провозгласил возможность участия граждан в управлении делами государства: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через

¹ О полиции: федер. закон. от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

своих представителей»¹. При этом по смыслу настоящей статьи под представителями следует понимать: общественные объединения (советы), профессиональные союзы, представительство в парламенте, депутатство, государственную и муниципальную службу и др. Кроме того, в ст. 30 Конституции РФ гарантируется право граждан на объединение: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». В настоящее время существуют различные объединения граждан, деятельность которых направлена на защиту интересов его членов. Так, в качестве примера некоммерческих организаций действующие сотрудники органов внутренних дел называют: правозащитный центр «Мемориал», Международный альянс «Трудовая миграция», Федерация мира и согласия, Национальный общественный комитет «Российская семья» (приложение 1). Деятельность указанных и подобных общественных организаций направлена на улучшение демографической ситуации в Российской Федерации, пропаганду традиционных семейных ценностей, повышение мотивации среди молодого поколения к рождению детей. Соответственно, все общественные организации, учитывая цели их создания, имеют право представлять в органах государственной власти интересы конкретных социальных слоев и групп. Кроме того, общественники в соответствии с действующим законодательством, могут и должны контролировать исполнение миграционного законодательства.

Следующий источник права, раскрывающий предмет исследования настоящего параграфа, это – Федеральный закон «Об общественных объединениях»². Положения данного Федерального закона напрямую вытекают из содержания Конституции Российской Федерации, описывая правовой алгоритм реализации права граждан на объединение, само создание, правовую основу деятельности, реорганизацию и ликвидацию общественных объединений. Большинство современных общественных организа-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

² Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 05.06.2021).

ций позиционируют себя в качестве представителей и защитников интересов конкретных социальных групп во взаимодействии с государственными органами и как объединения граждан в целях достижения общественно полезных результатов. Существующие публикации частично раскрывают назначение некоммерческих организаций (НКО) и акцентируют внимание на том, что общественные организации «имеют возможность консолидировать свои усилия путем найма специалистов, подготовки коллективных обращений, выработки наиболее эффективных способов разрешения типичных проблемных ситуаций для достижения общих благ. Как показывает практика, коллективный иск либо обращение, отражающее интересы группы людей, скорее будут рассмотрены государственным органом или должностным лицом»¹. Именно поэтому гражданам в целях защиты своих прав и законных интересов, а также в целях осуществления совместной деятельности выгодно объединяться в общественные организации. Общественники, в свою очередь, представляют серьезную социальную силу, поскольку их коллективный ресурс (привлечение юристов, составление коллективных обращений, привлечение СМИ) позволяет более эффективно добиваться общесоциальных благ.

Следующим важнейшим документом, раскрывающим порядок участия общественности в контроле за соблюдением миграционного законодательства является Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»². Закон устанавливает общие правовые основы организации и осуществления контроля за деятельностью органов власти всех уровней, государственных и муниципальных организаций, иных органов и юридических лиц, реализующих отдельные публичные полномочия. Согласно данному источнику права субъектами контроля признаются федеральная и региональные общественные палаты, общественные палаты (советы) муниципалитетов, общественные

¹ Затолокин А.А., Нехай А.Ю. Критерий допустимости участия институтов гражданского общества в осуществлении функций контроля законодательства // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2021. № 1 (51). С. 98–101.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2021).

советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. В связи с этим следует обратить внимание, что при каждом территориальном органе МВД России на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях созданы общественные советы, которые и занимаются вопросами проведения общественного контроля, в том числе и общественного контроля за исполнением миграционного законодательства самими сотрудниками подразделений по вопросам миграции (примеры подобного контроля были проанализированы и представлены в приложении 2). Указанный Закон регламентирует права, обязанности субъектов общественного контроля, закрепляет его формы (предусматривая при всем разнообразии форм общественного контроля возможность применения сразу нескольких из них). Анализ размещенной в общем доступе информации (см. приложение 2) свидетельствует о том, что из возможных семи форм общественного контроля, предусмотренных Федеральным законом, представители институтов гражданского общества на территории Краснодарского края выбирали лишь три формы контроля (общественный мониторинг, общественная проверка и иная форма взаимодействия). На практике нереализованными остаются такие формы общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, как общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания. Однако, несмотря на имеющиеся определенные проблемные моменты в правоприменительной практике, все же Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является действенным инструментом в сфере участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства.

Далее, раскрывая правовую основу соответствующей деятельности, следует назвать Федеральный закон «О полиции»¹. Так, согласно ст. 50 Закона граждане осуществляют общественный контроль органов внутренних дел через создаваемые обще-

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

ственные советы¹. Описывая влияние данного нормативного правового акта на рассматриваемую сферу, следует отметить, что на сотрудников ГУВМ (УВМ, ОВМ) в полной мере распространяются требования современного полицейского законодательства. Поэтому общественный контроль за исполнением миграционного законодательства сотрудниками подразделений ГУВМ должен осуществляться в строгом соответствии с ведомственными источниками права с учетом принципа соблюдения интересов национальной безопасности России. Следует иметь в виду, что к проверкам в полицейском ведомстве нельзя допускать те организации, которые осуществляют антироссийскую деятельность, поскольку их вредоносная, разведывательная деятельность может быть завуалирована под общественный контроль. Соответственно, в тех случаях, когда имеются сведения в отношении какой-либо общественной организации об оказании ею посреднических услуг при проведении операций с денежными средствами и (или) иным имуществом, принадлежащими иностранной или международной неправительственной организации (деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации), то подобная НКО не может участвовать в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства².

Следующий закон – это Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»³. Необходимо отметить, что крайне важным направлением в исполнении миграционного законодательства является деятельность по соблюдению прав и свобод в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Официально подразделения МВД Российской Федерации – центры временного

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

² О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 06.06.2021).

³ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 06.06.2021).

содержания иностранных граждан – не относятся к категории мест принудительного содержания (таким как изоляторы временного содержания, следственные изоляторы, исправительные колонии, тюрьмы), однако, учитывая наличие строгого внутреннего распорядка и невозможность по своему желанию (лиц, содержащихся в этих центрах) покинуть спецучреждение, их можно по формальным признакам отнести к таковым. Переоценить важность положений указанного закона в рассматриваемой сфере очень сложно, поскольку от исполнения миграционного законодательства в центрах временного содержания иностранных граждан напрямую зависит доверие к нашему государству со стороны партнеров на международной арене и репутационный имидж МВД России.

Помимо федеральных законов, рассматриваемые вопросы регламентируются и иными источниками права. Так, в частности Указ Президента РФ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» предусматривает создание (как при центральном аппарате МВД Российской Федерации, так и при его территориальных подразделениях) общественных советов¹. Подпункт «е» п. 5 указанного источника права гласит, что одной из основных задач рассматриваемых общественных объединений является «осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел». Именно общественники из данных советов в настоящее время играют ключевую роль в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, в том числе и за исполнением миграционного законодательства.

Далее необходимо обратить внимание на Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»², который является общим и обязательным к исполнению всеми членами общественных советов при территориальных органах внутренних дел.

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 07.06.2021).

² Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.07.2011 № 1027. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 07.06.2021).

Следующим важным документом в правовой регламентации участия представителей общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства является постановление Правительства Российской Федерации № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»¹. Данное постановление утвердило соответствующие Правила, которые распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы страны. Правила предусматривают необходимость содержания иностранцев в определенных бытовых условиях, отвечающих требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности. Кроме того, Правила детально регламентируют процедуры приема, содержания, убытия иностранцев из спецучреждения, а также закрепляют иные требования.

Следующая группа нормативных правовых документов – административные регламенты предоставления государственных услуг в области миграционного законодательства. При этом необходимо отметить, что все административные регламенты соответствуют типовому документу и в обязательном порядке включают в себя «Положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за предоставлением государственной услуги, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций». Данный раздел позволяет говорить о непосредственном участии граждан в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства, поскольку содержит следующие методы контроля:

¹ Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

1. Сбор, анализ жалоб (реализуется в том числе посредством получения полной, актуальной и достоверной информации о деятельности подразделений по вопросам миграции при предоставлении государственной услуги, рассмотрении обращений (жалоб) и при обжаловании решений, действий (бездействия) должностных лиц в процессе получения государственной услуги).

2. Сбор мнений граждан о качестве предоставленной государственной услуги (реализуется посредством получения оценок о качестве предоставляемых услуг).

Указанные методы контроля находят свое отражение в действующих ведомственных документах – административных регламентах в области миграционного законодательства. Отдельно останавливаться на каждом из административных регламентов в сфере миграции нет смысла, поскольку все они содержат типовые положения по возможности участия граждан в контроле за исполнением миграционного законодательства.

В завершение настоящего параграфа необходимо отметить, что правовую основу участия представителей общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства составляет целая система источников права, которую можно представить в пяти уровнях:

1-й уровень – Конституция Российской Федерации;

2-й уровень – федеральные законы («Об общественных объединениях», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О полиции», «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»);

3-й уровень – указы Президента РФ («Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»);

4-й уровень – постановления Правительства РФ («Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за

пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»);

5-й уровень – административные регламенты в области миграционного законодательства.

Несмотря на разнообразие нормативных правовых актов (в том числе и по юридической силе), входящих в названную выше систему, следует отметить, что все они создают единый действенный правовой механизм, позволяющий вести речь о полном законодательном урегулировании различных аспектов участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства. Представителям институтов гражданского общества при проведении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства необходимо исходить из положений вышеприведенных нормативных правовых актов, учитывая при этом принципы невмешательства в деятельность органов государственной власти и обеспечения интересов национальной безопасности Российской Федерации.

1.2. Текущее состояние взаимодействия подразделений органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства (по результатам проведенного анкетирования)

В рамках подготовки пособия было проведено анкетирование сотрудников подразделений по вопросам миграции, занимающихся федеральным государственным контролем (надзором) в сфере миграции, производством по делам об административных правонарушениях, а также предоставлением государственных услуг. Для объективности исследования и в целях выделения наиболее острых и типичных проблем в рассматриваемой сфере социологическому опросу были подвергнуты сотрудники ОВД приграничных субъектов Российской Федерации, таких как Астраханская область, Республика Крым, Краснодарский край,

Ростовская область (именно тех регионов, в которых проблемы, связанные с исполнением миграционного законодательства, являются наиболее актуальными). Кроме того, выбор регионов определялся их географической близостью к месту проведения исследования (г. Краснодар), что позволило оперативно получить результаты анкетирования и уточнить полученные данные буквально в «телефонном режиме». Всего в исследовании приняло участие 202 сотрудника подразделений по вопросам миграции. Анкетирование проводилось в апреле 2021 г. лицами, назначенными руководителями подразделений по вопросам миграции (как правило, начальниками (заместителями) организационно-методических отделов управлений по вопросам миграции) с последующим предоставлением анкет в Краснодарский университет МВД России.

В настоящем параграфе предпримем попытку демонстрации результатов анализа поступивших ответов сотрудников ОВД на вопросы анкеты по текущему состоянию дел и возможным перспективам повышения доли участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за миграционным законодательством. При этом сразу необходимо заметить, что настоящий анализ может лишь частично подтвердить (либо опровергнуть) общую научную гипотезу в рамках исследования различных аспектов участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства. Выводы исследования не могут строиться исключительно на результатах проведенного социологического опроса. В то же время выводы и предложения представляют особую ценность, поскольку они являются отражением текущего состояния дел на местах.

В рамках социологического исследования перед респондентами было поставлено 15 вопросов различной направленности, но все в русле заявленных целей анкетирования (см. приложение 1). Ряд вопросов (например, «Как бы Вы оценили уровень общественной активности граждан, их включенность в процесс осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства?») подразумевали однозначный ответ (высокий, средний, низкий), некоторые вопросы допускали возможность самостоятельного формулирования ответа респондентами в анкете

[«Какие институты гражданского общества, влияющие на миграционные процессы Вам известны? (укажите названия нескольких в качестве примера)»]. Кроме того, в анкете присутствовали вопросы на определение общей компетентности респондентов, такие как срок службы в подразделении и функциональное назначение подразделения (в том числе количественный состав подразделения).

На первый вопрос «Какие институты гражданского общества, влияющие на миграционные процессы Вам известны?» больше всего ответов (89,4 %) – «не известны». При этом о существовании менее пяти некоммерческих организаций знают 8,2 % анкетированных, более пяти НКО известно 2,4 % респондентов. В качестве примеров подобных НКО анкетированные называли: «Гражданское содействие», правозащитный центр «Мемориал», Международный альянс «Трудовая миграция», «Федерация мира и согласия», Национальный общественный комитет «Российская семья», а также национальные диаспоры, культурные объединения, церкви, нотариат и адвокатуру.

Подобные ответы позволяют сделать вывод, что большинство анкетированных не знакомы с институтами гражданского общества, которые оказывают влияние на миграционные процессы, а если и знакомы, то представление об их деятельности довольно размытое (о чем свидетельствуют ответы о нотариате и адвокатуре).

Второй вопрос звучал следующим образом: «Какие существуют проблемные моменты в сфере исполнения миграционного законодательства?». Большинство сотрудников ОВД (40 %) выбрали такой ответ: «преступность и правонарушения, совершаемые этническими группами приезжих граждан». Примерно равное количество респондентов в своих анкетах выбрали следующие варианты ответов: «несовершенство законодательной базы» (28 %) и «доминирование на рынке труда мигрантов» (23 %). Совсем незначительное количество респондентов в качестве проблем указали на «коррупцию, произвол со стороны представителей органов государственной власти» (4 %); «сложные алгоритмы предоставления государственных услуг в сфере миграции» (1 %); «отток населения» (3 %); «нежелание представителей общественности участвовать в решении проблемных вопросов в сфере миграции» (1 %).

Из выбранных сотрудниками отдела по вопросам миграции (ОВМ) ответов видно, что наибольшей проблемой в сфере исполнения миграционного законодательства является нарушение этого законодательства самими мигрантами.

Третий вопрос касался оценки уровня общественной активности граждан и их включенности в процесс осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства. Примерно равное количество респондентов выбрали следующие варианты ответов: «средний» (30 %), «скорее низкий» (29,4 %). При этом 8,4 % от общего числа опрошенных считают такой уровень «очень высоким», а 10,9 % – «скорее высоким». Очень низким уровень общественной активности граждан сочли 7,2 % опрошенных, 14,1 % вообще затруднились с ответом.

Подобная ситуация, когда практически треть респондентов указывают в качестве варианта ответа на вопрос об уровне общественной активности – средний, но при этом не знают о существовании институтов гражданского общества, может свидетельствовать о двух моментах. Во-первых, это недостаточный уровень просвещенности опрашиваемых в социальных явлениях современного общества. Во-вторых, возможно граждане и проявляют активность в сфере осуществления контроля миграционного законодательства, но действуют единично, не в рамках каких-либо институтов гражданского общества.

Четвертый вопрос был направлен на выявление причин недостаточной активности граждан в вопросах контроля миграционного законодательства. Из девяти предложенных вариантов ответа наибольшее количество респондентов выбрали следующие варианты: «занятость своими делами, нехватка времени» (24 %); «граждане не верят, что от них что-либо зависит и они могут на что-либо повлиять» (22 %). Три других варианта ответа заинтересовали примерно равное количество респондентов: «нет интереса к общественной деятельности» (16 %); «считают, что есть специальные организации» (12 %); «считают, что власть должна заниматься решением этих вопросов» (12 %). Остальные предложенные варианты ответов («мало знают о деятельности институтов гражданского общества», «считают, что это бесполезная работа», «низкий уровень доверия власти») выбрали менее 10 % опрошенных.

Анализ результатов выбора предложенных вариантов ответов позволяет судить о том, что сотрудники органов внутренних дел в качестве основной причины недостаточной активности граждан в вопросах контроля миграционного законодательства указывают индифферентность граждан к подобным вопросам, обусловленную недостаточно активной гражданской позицией.

Пятый вопрос касался форм участия общественности в контроле миграционного законодательства. Подавляющее количество респондентов (70 %) выбрали вариант ответа: «добросовестное исполнение своих гражданских обязанностей и соблюдение законов». Все остальные предложенные варианты, такие как «участие в политических организациях», «участие в деятельности общественных объединений», «участие в добровольных народных дружинах», «обращение в органы государственной власти», набрали менее 10 % от общего количества ответов.

Сопоставляя выбор предложенных вариантов ответов на данный вопрос и на предыдущий, можно отметить, что при определенной индифферентности общества в вопросах контроля за исполнением миграционного законодательства сотрудники ОВД все же не готовы к противоположному алгоритму развития ситуации и, соответственно, не ждут от граждан активности, а желают, чтобы последние лишь добросовестно исполняли гражданские обязанности и соблюдали законы.

Шестой, седьмой и восьмой вопросы были направлены на определение общей компетентности респондентов и касались уточнения функционального предназначения подразделения, в котором респондент проходит службу, стажа работы и количественного состава подразделения. Анализ ответов, позволяет утверждать, что большинство анкетированных сотрудников ОВД проходят службу в подразделениях, занимающихся предоставлением государственных услуг (67 %) и отделах иммиграционного контроля (функции федерального государственного контроля) (25 %). При этом срок службы в конкретном подразделении у большинства опрошенных составляет от 1 года до 3 лет (29,4 %). Однако сравнительно высокий процент (24 %) сотрудников, которые служат 15 и более лет. 84 % от общего числа опрошенных проходят службу в крупных подразделениях (от 11 до 50 человек),

что свидетельствует о том, что большинство опрошенных работают непосредственно в управлениях по вопросам миграции.

Подобные результаты выбора ответов позволяют говорить о высоком уровне компетентности рецензентов в вопросах анкеты, причем четверть опрошенных непосредственно вовлечены в процесс осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства и проходят службу в управленческом звене, что, несомненно, добавляет объективности сделанным на основе этих ответов выводам.

Девятый и десятый вопросы («Какое количество добровольцев было привлечено к оказанию помощи в Вашей профессиональной деятельности в текущем году?» и «В каких мероприятиях, связанных с осуществлением контроля за исполнением миграционного законодательства, Вы принимали участие совместно с представителями общественности в текущем году?») касались определения уровня вовлеченности общественности в профессиональную деятельность подразделений по вопросам миграции. 98 % от общего количества опрошенных, отвечая на эти вопросы, выбрали вариант «не привлекали» и 62,3 % – «не принимали участия».

Иными словами, можно утверждать, что в настоящее время практически отсутствует взаимодействие подразделений по вопросам миграции и представителей гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства.

Выбранные варианты ответов на одиннадцатый вопрос «Укажите главные трудности в деятельности Вашего подразделения» позволили установить, что 30,7 % респондентов не испытывают никаких трудностей в работе своего подразделения, 35,1 % наибольшей проблемой считают «нехватку кадров», а 26,3 % опрошенных к таковым относят «несовершенство законодательной базы». Следует отметить, что одиннадцатый вопрос был одним из тех, в которых респондентам давалась возможность самостоятельно формулировать ответы в анкете, так вот 1 % опрошенных в качестве главной трудности указал «низкий уровень заработной платы».

Результаты опроса свидетельствуют о довольно стабильном, эффективном развитии подразделений по вопросам миграции:

практически треть сотрудников не испытывают никаких трудностей в профессиональной деятельности.

О существовании, хотя и на недостаточном уровне, системы взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества заявили 38,6 % опрошенных при выборе ответов на двенадцатый вопрос анкеты. Напротив, на отсутствие таковой указали 37 % сотрудников ОВД. 24,4 % респондентов считают, что существует эффективная система взаимодействия.

Тринадцатый и четырнадцатый вопросы касались возможности делегирования контрольных полномочий в сфере исполнения миграционного законодательства от ОВД к общественности. Обращаясь к результатам анализа анкет, следует заметить, что большинство (68,5 %) анкетированных на вопрос «Согласны ли с утверждением, что при ослаблении государственного контроля в сфере миграционного законодательства основным субъектом данной деятельности должна стать общественность?» выбрали вариант ответа «нет». А на вопрос «Возможно ли делегировать определенные контрольные полномочия в сфере миграционного законодательства от органов внутренних дел общественности?» 75 % респондентов указали: «Нет, ни о каком перераспределении полномочий говорить нельзя».

Такие результаты демонстрируют неготовность сотрудников подразделений по вопросам миграции перераспределить часть контрольных полномочий на представителей общественности.

Заключительный вопрос анкеты был посвящен определению наличия поступивших в подразделения по вопросам миграции заявок от НКО о проведении совместного контроля за соблюдением миграционного законодательства. Анкета содержала два варианта ответа: «да, заявки поступали, причем неоднократно» и «нет». Причем при выборе второго варианта ответа респондентам предлагалось самостоятельно указать причину отсутствия подобных заявок. 86 % респондентов выбрали ответ «нет», указав при этом в качестве причин то, что представители институтов гражданского общества обращаются в подразделения по вопросам миграции, но не с предложениями, а по вопросам получения государственных услуг.

Проведенный анализ ответов сотрудников подразделений по вопросам миграции позволяет утверждать, что они:

во-первых, имеют недостаточные знания о деятельности институтов гражданского общества;

во-вторых, в какой-либо помощи со стороны общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства не нуждаются;

в-третьих, наибольшей проблемой в сфере применения миграционного законодательства считают деликты, совершаемые этническими группами;

в-четвертых, полагают нецелесообразным делегирование контрольных полномочий за соблюдением миграционного законодательства представителям общественности.

Несмотря на определенную инертность представителей институтов гражданского общества, на которую указывают сотрудники ОМВД в своих ответах, сами правоприменители не стремятся к взаимодействию с общественностью. При всем этом, обращаясь к правоустанавливающим документам, в том числе к Указу Президента Российской Федерации, утвердившему Концепцию государственной миграционной политики, следует отметить, что в качестве одного из основных направлений совершенствования миграционной политики называется «обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации»¹. Кроме того, проводимые в последнее время исследования дают четкое представление о безальтернативности применения партнерской модели взаимоотношений между органами государственной власти и общественностью² при условии соблюдении интересов национальной безопасности Российской Федерации. Проводимая кадровая реорганизация в МВД России в условиях секвестирования бюджета накладывает определенный негативный отпечаток и на работу подразделений по вопросам миграции. Вместе с тем сотрудники ОМВД не готовы переложить часть этих функций на обществен-

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 06.07.2021).

² Затолокин А.А., Нехай А.Ю. Критерий допустимости участия институтов гражданского общества в осуществлении функций контроля законодательства // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2021. № 1 (51). С. 98.

ность (ответы на 13-й и 14-й вопросы анкеты). Именно поэтому необходимо менять сложившуюся практику, при которой, общественники воспринимаются не как помощники для представителей органов государственной власти, а как лица, мешающие и создающие определенные неудобства своими проверками. В связи с этим потенциал институтов гражданского общества в вопросах профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции до сих пор остается нераскрытым. Иными словами, создается такая ситуация, при которой представители институтов гражданского общества не могут участвовать в контроле за соблюдением миграционного законодательства, поскольку не наделены соответствующими полномочиями, а сотрудники подразделений по вопросам миграции не хотят допускать общественность в правоприменительную деятельность (указывая при этом в ответах анкеты одну из основных проблем – нехватку кадров).

Решением указанных проблем может стать комплекс мер, затрагивающий как деятельность подразделений по вопросам миграции, так и институтов гражданского общества. Сотрудники ОВД должны понимать, что общественность – это не враг, который контролирует, размещает в СМИ негативную информацию о работе тех или иных подразделений, а в первую очередь помощник, партнер в реализации миграционной политики, контроле за исполнением миграционного законодательства, административно-юрисдикционной деятельности и в вопросах предоставления государственных услуг. Необходимо менять застарелые взгляды, являющиеся анахронизмами прошедшей эпохи, рассматривающие в качестве наделенных полномочиями по осуществлению контроля исключительно представителей органов государственной власти. Переход к синергетической, партнерской модели взаимоотношения общества и государства позволит не только повысить уровень защищенности граждан, но и будет способствовать выстраиванию доверительных отношений между властью и народом. Вместе с тем институты гражданского общества должны быть готовы к участию в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность органов государственной власти.

1.3. Формы и методы общественного контроля за исполнением миграционного законодательства

Положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ позволяют вести речь о наличии в правовом поле возможности для осуществления следующих форм общественного контроля:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- общественное обсуждение;
- общественное (публичное) слушание;
- взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления;
- иные формы, не противоречащие Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

При этом в качестве отдельных статей указанный закон раскрывает требования лишь к отдельным формам общественного контроля: общественный мониторинг (ст. 19); общественная проверка (ст. 20); общественная экспертиза (ст. 22); общественное обсуждение (ст. 24); общественные (публичные) слушания (ст. 25).

В рамках подготовки учебного пособия был проведен мониторинг официальной информации, размещенной в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет², отображающей количественные и качественные показатели применяемых форм и методов в процессе общественного контроля на территории Краснодарского края.

Так, согласно размещенным данным в 2018–2021 гг. всего было освещено 21 мероприятие, при этом в 2018–2019 гг. – 2 мероприятия (по одному в год), в 2020 г. – 12 мероприятий и в 2021 (по март) – 7 мероприятий. При этом, учитывая положения

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 05.06.2021).

² Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Рубрика «Новости». URL: <https://23.мвд.рф> (дата обращения: 02.06.2021).

нормативных правовых актов¹, можно предположить, что размещаемая информация в сети Интернет о совместной деятельности подразделений по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю и представителей институтов гражданского общества по своей сути является демонстрацией передового опыта, направленной в числе прочего на повышение имиджа сотрудников органов внутренних дел. Поэтому, анализируя информацию, будем исходить из того, что совместных мероприятий по осуществлению контроля за исполнением миграционного законодательства проведено гораздо больше, чем указано на официальном сайте, однако размещенные данные являются наилучшими примерами таковых.

Обращаясь к размещенной информации, следует отметить, что из 21 освещенного мероприятия 4 прошло в форме общественного мониторинга, 15 – в форме общественной проверки и 2 – в иной форме.

Общественный мониторинг осуществлялся:

- 01.12.2020 – «в Краснодаре общественная комиссия провела мониторинг качества предоставления госуслуг по линии миграции»;
- 08.08.2020 – «общественники Курганинского района приняли участие в акции “Гражданский мониторинг”»;
- 13.08.2020 – в рамках акции «”Гражданский мониторинг” общественники проверили отделы по вопросам миграции»;
- 20.08.2020 – «в рамках Всероссийской акции «Гражданский мониторинг» была осуществлена проверка отдела оформления разрешений на временное проживание².

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 02.06.2021); Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети «Интернет»: указ Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1060. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 02.06.2021); О порядке подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: приказ МВД России от 26.02.2018 № 109. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 02.06.2021).

² Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Рубрика «Новости». URL: <https://23.mvd.rf> (дата обращения: 10.06.2021).

В качестве примера осуществления общественного контроля в иных формах приведем следующие данные:

– 08.02.2019 – «представитель Общественного совета при краевом главке полиции В. Бабак» совместно с сотрудниками ОВМ посетил потребителей государственных услуг в сфере миграции;

– 14.01.2020 – совместный прием граждан. «Начальник ГУ МВД России по Краснодарскому краю генерал-майор полиции В. Андреев совместно с представителем Общественного совета при краевом главке М. Осадником провел прием граждан...»¹.

Остальные 15 мероприятий общественного контроля проходили в форме общественной проверки.

Иными словами, анализ размещенной в общем доступе информации свидетельствует о том, что из возможных семи форм общественного контроля, предусмотренных федеральным законом², представители институтов гражданского общества на территории Краснодарского края выбирали лишь три формы контроля: общественный мониторинг, общественная проверка и иная форма взаимодействия. Нереализованными остаются такие формы общественного контроля за исполнением миграционного законодательства, как общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные (публичные) слушания.

Обращает на себя внимание тот факт, что во всех приведенных выше мероприятиях в качестве субъектов общественного контроля выступали члены общественных советов при территориальных органах внутренних дел.

При этом проверяющие использовали следующие методы общественного контроля:

1. Проверка имеющейся документации, в том числе размещенной на информационных стендах; проверка актуальности и доступности сведений для граждан – потребителей государственных услуг в сфере миграции (метод использовался в трех общественных мониторингах и восьми общественных проверках).

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Рубрика «Новости». URL: <https://23.mvd.rf> (дата обращения: 10.06.2021).

² Там же.

2. Проверка наличия пандуса и кнопки вызова сотрудника подразделения по вопросам миграции для людей с ограниченными возможностями здоровья (метод использовался в одном общественном мониторинге и шести общественных проверках).

3. Осмотр территории подразделения по вопросам миграции, в том числе в целях оценки удобства расположения, транспортной доступности, наличия уличных указателей (метод использовался в одном общественном мониторинге и одной общественной проверке).

4. Беседа с гражданами о качестве полученных государственных услуг (метод использовался в одном общественном мониторинге и в двух иных формах общественного контроля).

Таким образом, результаты мониторинга официальной информации, отображающей участие институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства (на примере Краснодарского края) позволяют вести речь о наличии некоторых недостатков в организации и проведении общественного контроля.

Первое, что следует отметить, это то, что реализуются не все формы общественного контроля, предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». При этом общеизвестно, что чередование, комбинирование, использование разнообразных форм контроля позволяет повысить его результативность. В связи с этим использование лишь трех форм, причем в подавляющем количестве случаев одной (общественная проверка 15 из 21), наталкивает на мысль о нежелании субъектов контроля выбирать новые формы проверок, что, в свою очередь, может обосновываться либо доказанной сверхэффективностью уже используемых форм, либо явным нежеланием проверяющих выявлять возможные нарушения в исполнении миграционного законодательства субъектами правоприменения.

Второй проблемный момент, по своей сущности прямо вытекающий из первого, заключается в ограниченности привлекаемых к проведению гражданского контроля субъектов. Так, во всех без исключения случаях осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства в качестве субъектов

были представители общественных советов при территориальных органах МВД России.

Третье. Субъекты общественного контроля в качестве всевозможных способов проверок выбирают лишь четыре варианта (проверка имеющейся документации на информационных стендах, проверка наличия пандуса и кнопки вызова для маломобильных граждан, осмотр территории подразделения по вопросам миграции, беседа с потребителями государственных услуг в сфере миграции). Причем большинство из указанных объектов контроля (актуальность размещаемой информации, наличие пандусов, территория подразделения по вопросам миграции) и так находятся под пристальным внутриведомственным контролем со стороны руководства подразделений ОВД и урегулированы соответствующими административными регламентами по предоставлению государственных услуг в сфере миграции.

В связи с изложенным в целях повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции, повышения уровня защищенности граждан от возможных угроз со стороны незаконных мигрантов, а также в целях совершенствования общественного контроля за исполнением миграционного законодательства необходимо устранить указанные проблемные моменты в рассматриваемой деятельности. Это возможно за счет расширения перечня применяемых форм общественного контроля. Так, в размещенной информации о проведении общественного контроля не отражена деятельность субъектов по применению следующих форм: общественная экспертиза; общественное обсуждение; общественные (публичные) слушания. При этом законодатель предусмотрел возможность оперативного и творческого маневра, указав в источнике права в качестве возможной формы общественного контроля иную форму контроля, не противоречащую Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Например, учитывая имеющиеся информационно-телекоммуникационные возможности, общественники могли бы при подготовке к общественному контролю ознакомиться с отзывами по предоставлению тех или иных государственных услуг, изучить блоги правозащитников (Интернет) в сфере миграционного законодательства, отмененные решения в рамках производства по делам об административных правонару-

шениях и, соответственно, уже в период проверки действовать более предметно, выбрав в качестве объекта контроля конкретного сотрудника или же конкретное направление деятельности подразделения по вопросам миграции. Кроме того, общественную проверку можно проводить и без физического присутствия представителя института гражданского общества в подразделении органа внутренних дел, а путем направления соответствующих обращений, запросов с целью разъяснения приведенных выше моментов, либо же осуществить мониторинг информации, а далее в рамках таких форм общественного контроля, как общественное обсуждение или общественное (публичное) слушание, провести предметный разбор выявленных недостатков с заслушиванием лиц, в чьих действиях усматриваются нарушения миграционного законодательства (примерный алгоритм назначения и организации общественного контроля в иной форме приведен в приложении 3). При этом в целях повышения объективности общественного контроля следует комбинировать различные формы проверок, применять их в совокупности, т. е. искать нестандартные пути решения существующих проблем.

Так, в качестве примера организации общественного контроля в иной форме можно гипотетически представить ситуацию, при которой субъект контроля, заранее ознакомившись с показателями оценки уровня удовлетворенности предоставления государственных услуг в сфере миграции, направляет запрос в соответствующее подразделение с просьбой дать разъяснение по причинам низкой общественной оценки деятельности того или иного сотрудника. Далее назначается общественное слушание, на котором руководителю подразделения дается возможность отчитаться перед общественниками о проделанной работе по устранению причин и условий возможных недостатков в деятельности сотрудников ОВД, вызвавших негативные отзывы потребителей услуг (приложение 3). При этом подобный подход основывается на необходимости постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции¹.

¹ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 01.12.2016 № 777. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

Обращаясь ко второму указанному проблемному моменту, следует отметить, что нивелировать его можно за счет привлечения к проверкам лиц как непосредственно заинтересованных в качестве исполнения миграционного законодательства, так и вообще широкого круга общественности. Здесь следует назвать таких субъектов общественного контроля, как общественные организации, занимающиеся вопросами социализации трудовых мигрантов, фонды поддержки бывших соотечественников, студенческие отряды. При этом студенческие отряды из числа обучающихся по юридическим профилям подготовки могут стать наиболее эффективными общественниками. Данный тезис обосновывается социальным запросом именно молодого поколения россиян на участие в управлении делами государства. Молодое поколение, в том числе и в сети Интернет, всячески демонстрирует желание и возможность участвовать в общественном контроле за деятельностью государственных органов. Наиболее полезными в указанной работе могут стать студенты юридических факультетов, которые фактически без отрыва от освоения образовательных программ могут принять участие в столь социально значимой деятельности. При этом, учитывая то, что представители молодого поколения являются самыми активными интернет-пользователями, они смогут на всех возможных интерактивных социальных площадках осветить проблемы, существующие в сфере исполнения миграционного законодательства, что, в свою очередь, будет способствовать повышению качества работы государственных органов. Кроме того, в практике взаимодействия подразделений ОВД и обучающихся в вузах уже имеется опыт осуществления подобных проверок¹.

При этом, несмотря на свободу в вопросах допуска к проведению общественного контроля тех или иных лиц, целесообразность такового должна исходить из принципа обеспечения интересов национальной безопасности Российской Федерации, т. е., субъектом контроля может быть лишь та организация или гражданин, который не аффилирован с международными структурами,

¹ Палий В.М., Затолокин А.А., Стрельцов В.В. Социально-педагогические аспекты повышения мотивации слушателей вузов МВД России// Вестн. экономической безопасности. 2021. № 1. С. 223.

в том числе признанными «иностранными агентами» и ведущими антироссийскую деятельность¹.

Третий из указанных проблемных моментов можно нивелировать посредством расширения и взаимного дополнения методов общественного контроля. Однако при реализации вышеназванных двух предложений последнее может быть устранено само собой. Ведь если общественный контроль будет осуществлен группой инициативных студентов, использующих разнообразные формы контроля, то выбор методов его проведения также будет разнообразным. Единственное, на что следует обратить внимание, так это то, чтобы объекты общественного контроля (документация, наличие пандусов, территория подразделения) не дублировали внутриведомственный контроль. В рамках внутриведомственного контроля (вышестоящими должностными лицами) осуществляются проверки соответствия оснащения подразделений по вопросам миграции (в том числе и занимающихся предоставлением государственных услуг) требованиям административных регламентов, поэтому в ходе общественного контроля необходимо больше обращать внимание на удовлетворенность граждан процессом получения той или иной государственной услуги.

Таким образом, результаты мониторинга официальной информации, отображающей участие институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства (на примере Краснодарского края) позволяют вести речь о необходимости совершенствования как форм, так и методов общественного контроля, а также о необходимости расширения круга субъектов данной деятельности. Формы и методы участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства следует выбирать с учетом действующего правового поля. Вовлечение в указанную деятельность иных, кроме общественных советов при территориальных органах внутренних дел, должно осуществляться исходя из принципа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

¹ Затолокин А.А., Нехай А.Ю. Критерий допустимости участия институтов гражданского общества в осуществлении функций контроля законодательства // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2021. № 1 (51).

2. Взаимодействие органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации

2.1. Правовые основы участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях

Правовую основу участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- международные договоры;
- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, непроцессуальные аспекты, но в то же самое время имеющие значение при квалификации тех или иных административных правонарушений содержатся в следующих ведомственных приказах:

- приказ МВД России № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистра-

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

ции по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг»¹;

– приказ МВД России № 407 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации»²;

– приказ МВД России № 907 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»³;

– приказ МВД России № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»⁴.

Все вышеперечисленные источники права в той или иной степени регламентируют вопросы осуществления производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц

¹ URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

без гражданства на территории Российской Федерации. Ведомственные приказы регламентируют вопросы осуществления административных процедур, в том числе связанных с получением определенного правового статуса, возлагающего соответствующие права и обязанности, за неисполнение которых в дальнейшем и наступает административная ответственность.

Конституция Российской Федерации предоставляет лицам, находящимся на территории нашего государства, широкие права и требует от органов государственной власти уважения и соблюдения всех общепризнанных прав и свобод человека, гражданина. Говоря о правах и свободах человека и гражданина, следует отметить, что важнейшими из них при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях являются следующие:

– право на апелляцию (ст. 46 Конституции Российской Федерации): «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»;

– презумпция невиновности (ст. 49 Конституции Российской Федерации): «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого»;

– право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции Российской Федерации): «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания»¹.

Указанные конституционные принципы являются общими для всех видов процесса (административного, гражданского, дисциплинарного, уголовного) и, в сущности, выполняют регулятивную функцию обеспечения прав участников производства. Их соблюдение позволяет вести речь о высоком уровне гуманности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Раскрывая сущность влияния международных договоров на сферу участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в качестве примера следует привести Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения и Федеральный закон «О ратификации Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения»². Следует заметить, что граждане стран СНГ довольно активно участвуют в дорожном движении на территории нашей страны, в том числе и в качестве водителей транспортных средств, и до ратификации соответствующей Конвенции складывалась парадоксальная ситуация, при которой целый ряд сопредельных государств не исполнял обязательства по взаимному признанию подобных нарушений ПДД. В настоящее время представители гражданского общества имеют возможность принимать участие в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляя общественный контроль за исполнением миграционного законодательства в части привлечения к ответственности иностранных граждан.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

² О ратификации Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения: федер. закон от 22.07.2008 № 134-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

Следующим важнейшим источником права, регламентирующим роль представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Данный нормативный правовой акт является основным в вопросах взаимоотношения иностранных граждан и органов государственной власти Российской Федерации. Возвращаясь к конкретной сфере – сфере производства по делам об административных правонарушениях, – следует отметить, что именно в указанном источнике права в большей степени раскрывается административная процессуальная правоспособность, административная процессуальная дееспособность и административная процессуальная правосубъектность иностранных граждан (и лиц без гражданства), являющихся участниками соответствующего производства. Правовое положение иностранных граждан в значительной части отличается от граждан Российской Федерации, существует множество особенностей. Лица, участвующие в качестве представителей гражданского общества в осуществлении контроля за соблюдением миграционного законодательства, должны обращать внимание не только на процессуальные особенности применения тех или иных административно-правовых мер, но и на обеспечение правового статуса участников процесса – иностранцев. Чтобы осуществить общественный контроль за исполнением миграционного законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях, необходимо исходить из того, какие права и обязанности существуют у иностранного гражданина, знать сроки регистрации и особенности учета различных категорий иностранцев, порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, правовые основания помещения и содержания иностранных граждан в специальном учреждении. Именно поэтому указанный нормативный правовой акт является важнейшим в рассматриваемых нами вопросах.

При всей важности перечисленных выше нормативных правовых актов Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях все же является основным документом, согласно которому будут установлены правовые основы осу-

ствления производства по делам об административных правонарушениях. Обращаясь к объекту и предмету исследования настоящего параграфа, учитывая при этом положения главы 25 КоАП РФ, следует заметить, что участие представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях возможно в статусе следующих участников:

- защитника и представителя (ст. 25.5);
- понятого (ст. 25.7);
- специалиста (ст. 25.8);
- переводчика (ст. 25.10).

В состав общественных советов при территориальных органах МВД России входят видные юристы, правоведы, которые в силу своей профессиональной либо же общественной деятельности могут участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве защитника, представителя.

Участие представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в качестве понятых возможно в тех случаях, когда они совместно с представителями подразделений по вопросам миграции осуществляют совместные мероприятия по контролю за исполнением миграционного законодательства. Учитывая, что представители общественности являются частыми посетителями подразделений по вопросам миграции (случаи общественного контроля и совместных мероприятий), то они гипотетически могут рассматриваться как понятые. При этом если в иных случаях личность понятых и их морально-деловые качества, как правило, не учитываются и понятым может даже стать человек, ведущий антиобщественный образ жизни, который к своим обязанностям будет относиться посредственно, то понятой, привлеченный из числа членов общественного совета, априори обладает высоким уровнем доверия со стороны наших граждан и может не только засвидетельствовать правильность процессуальных действий, но и в дальнейшем подтвердить соблюдение процессуальных действий в ходе судебного заседания. Кроме того, учитывая положения КоАП РФ, в части привлечения в качестве понятого любого незаинтересованного человека, следует отметить, что именно показания общественника как понятого не будут

вызывать сомнения в объективности, поскольку члены общественного совета являются представителями гражданского общества, задача которых заключается в профилактике нарушений законодательства, в том числе миграционного. Возвращаясь к изложенному выше, можно заметить, что понятой из числа членов общественного совета при территориальном органе МВД России сможет не просто удостоверить своей подписью протокол, но и сделать в случае необходимости замечания, которые будут внесены в процессуальный документ.

Правовой основой привлечения представителя институтов гражданского общества в качестве специалиста также следует искать в ст. 25.8 КоАП РФ, согласно которой для участия в деле об административных правонарушениях может быть привлечено незаинтересованное совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. КоАП РФ, кроме законодательного определения специалиста, закрепляет перечень обязанностей, предъявляемых к нему.

Анализ сайтов общественных советов при подразделениях МВД России различного уровня (начиная от центрального аппарата и заканчивая территориальными подразделениями полиции)¹ дает основание утверждать, что в число членов входят люди разнообразных профессий, родов занятий, в том числе и священнослужители. Так, например, в состав общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю входят такие лица: президент Кубанского государственного технологического университета В. Лобанов (председатель общественного совета); ректор Краснодарского государственного института культуры С. Зенгин (заместитель председателя общественного совета); ректор Кубанского государственного аграрного университета А. Трубилин². Иными словами, в состав общественного совета даже на региональном уровне входят руководители и ученые ведущих вузов страны. При этом не секрет, что в настоящее время

¹ Официальный сайт Общественного совета при МВД России. URL: <https://ос.мвд.рф> (дата обращения: 15.06.2021).

² Официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю. URL: <https://23.мвд.рф> (дата обращения: 15.06.2021).

вузы, особенно имеющие статус университета, рассматриваются не просто как учебные заведения, а как крупные научные центры, в том числе имеющие возможность проводить различного рода экспертизы и давать компетентные экспертные заключения. Следует отметить, что в структуру Кубанского государственного технологического университета входит Центр лингвистических экспертиз¹. В связи с этим гипотетически представим ситуацию, при которой территориальным отделом полиции выявлен факт публикации иностранным гражданином в сети Интернет материалов, сходных до степени смешения с экстремистскими (на наличие подобных правовых деликтов косвенно указывают результаты проведенного анкетирования)². В целях оперативного определения отношения данных материалов к экстремистским в производство по делу об административном правонарушении может быть привлечен специалист – руководитель одного из вузов, на базе которого имеется соответствующий Центр лингвистических экспертиз. Участие подобного рода специалиста из числа общественников позволит квалифицировать административное правонарушение, выявить возможные признаки преступления, что, в свою очередь, будет способствовать своевременному и объективному принятию решения.

Правовой основой привлечения представителя институтов гражданского общества в качестве переводчика будет ст. 25.10 КоАП РФ, согласно которой «в качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (осуществляющее сурдоперевод или тифлосурдоперевод), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении»³.

Из вышеизложенного следует сделать вывод о том, что правовую основу участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях составляют: Конституция Российской

¹ Официальный сайт Кубанского государственного технологического университета. URL: <https://kubstu.ru/r-5494> (дата обращения: 12.06.2021).

² См. приложение 1.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также ведомственные приказы МВД Российской Федерации. При этом, несмотря на важность регулируемых вопросов всеми вышеперечисленными источниками права, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях все же является наиболее востребованным при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства представителями институтов гражданского общества. Именно в нем на законодательном уровне подробно урегулирован административно-правовой статус таких участников производства по делам об административных правонарушениях, как защитник (представитель), понятой, специалист, переводчик, ими могут быть представители общественных советов при подразделениях МВД России.

2.2. Механизм привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делам об административных правонарушениях

В предыдущем параграфе были рассмотрены правовые вопросы участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Установлено, что целый ряд источников права регламентируют подобное участие, однако основным нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Вроде бы полная правовая урегулированность рассматриваемых моментов, но все же существуют определенные пробелы, связанные с невозможностью прописать в законе все тонкости его применения. При этом не может не обратить на себя внимание отсутствие необходимых в этом случае подзаконных актов, детализирующих различные аспекты привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве защитника (представителя), понятого, специалиста, пере-

водчика. Не настаивая на бесспорности суждений, учитывая определенные теоретические наработки и практический опыт, предлагаем авторское видение механизма привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делам об административных правонарушениях.

Итак, юридической помощью защитника, согласно КоАП РФ, может воспользоваться лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Действующее законодательство предоставляет защитнику широкие права, в том числе право участвовать в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела, знакомиться со всеми его материалами, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами. При этом на органы (или должностные лица), осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, не возлагается обязанность предоставлять защитника (как, например, в рамках производства по уголовным делам). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, самостоятельно либо через законных представителей предпринимает меры для приглашения защитника к участию в деле. При этом человеку предоставляется право выбора защитника из адвокатов или из иных лиц. Ходатайствуя о привлечении в качестве защитника или представителя иного лица, за исключением адвоката, необходимо позаботиться о документарном удостоверении его полномочий. Учитывая требования действующего законодательства (КоАП РФ и ГПК РФ), а также позицию Верховного Суда РФ¹, следует отметить, что подобным удостоверением полномочий должна стать доверенность на осуществление соответствующей юридической помощи.

Таким образом, механизм привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2021).

делам об административных правонарушениях в качестве защитника можно представить в виде алгоритма следующих действий.

1. Заявить ходатайство о привлечении в производство по делу об административном правонарушении защитника в качестве участника.

На любой стадии производства по делу об административном правонарушении лицо, в отношении которого ведется соответствующее производство, в соответствии со ст. 24.4 КоАП (ходатайства) имеет право заявить ходатайство о привлечении в качестве защитника совершеннолетнее не заинтересованное в исходе дела лицо (удовлетворяющее требованиям ст. 25.5 КоАП).

Смоделируем ситуацию, при которой иностранный гражданин (в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении) заявляет ходатайство о привлечении в качестве защитника, например, председателя общественного совета при МВД России А. Кучерену. Однако следует иметь в виду, что перед заявлением ходатайства о привлечении в качестве участника производства конкретного защитника лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, необходимо получить согласие от предполагаемого защитника.

При этом, говоря об участии в производстве по делу об административных правонарушениях представителей институтов гражданского общества (членов общественных советов при территориальных органах МВД России), необходимо отметить, что такое участие возможно как на возмездной, так и на безвозмездной основе. Например, профессиональный юрист А. Кучерена может осуществлять защиту лица на абсолютно безвозмездной основе, учитывая значимость рассматриваемого дела и общественный резонанс. Член общественного совета, принимая участие в производстве по делу об административном правонарушении, может не только качественно оказать юридическую помощь, но и, так сказать, изнутри, поучаствовать в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства, используя полученный в конкретном деле практический опыт для проведения общественного контроля. Участие общественника в деле в качестве защитника даст возможность ознакомиться с материалами дела, проконтролировав тем самым правильность составле-

ния сотрудниками подразделений по вопросам миграции всех процессуальных документов, установленные законом сроки принятия решений, а также определить законность применения тех или иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

2. Оформить доверенность.

Привлекая в качестве защитника представителя общественного совета при территориальном органе МВД России, необходимо позаботиться о наличии формальных оснований осуществлять представление интересов в соответствующем производстве. Поскольку в КоАП РФ не установлены требования к подобному документу, а Пленум Верховного Суда¹ требует в таких случаях руководствоваться ГПК РФ, то в качестве обязательных реквизитов доверенности можно назвать:

- обязательное удостоверение доверенности (нотариусом либо организацией, в которой работает или учится доверитель);
- доверенность «от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, должна быть скрепленна печатью этой организации (при наличии печати)»².

Необходимо обратить внимание на процессуальные особенности выдачи доверенности на юридическую защиту в рамках производства по делам об административных правонарушениях: право представителя на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, на отказ от таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 14.06.2021).

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 14.06.2021).

3. Осуществить причитающиеся выплаты (факультативное действие).

Данное действие заявлено как факультативное по нескольким причинам:

– во-первых, выплаты могут не наступить, поскольку ответчик участвовал в деле в качестве защитника на безвозмездной основе;

– во-вторых, выплаты не положены в тех случаях, когда в ходе производства не было принято решение об отказе в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворении его жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности.

Раскрывая данное действие, следует отметить, что в ряде случаев при рассмотрении жалобы человека на постановление по делу об административном правонарушении суды не в полном объеме компенсируют затраты лица на оплату защитника (о чем свидетельствуют публикации в Интернете)¹, поэтому при составлении жалобы необходимо отталкиваться от п. 26 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», гласящего:

«Расходы на оплату труда адвоката или иного лица, участвовавшего в производстве по делу в качестве защитника, не относятся к издержкам по делу об административном правонарушении. Однако поскольку в случае отказа в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворения его жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности этому лицу причиняется вред в связи с расходами на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь, то эти расходы на основании ст. 15, 1069, 1070 ГК РФ могут быть взысканы в пользу этого лица за счет средств соответствующей казны. Неправомерность действий органа внутренних дел в данном случае подтверждается решением суда, в соответствии с которым производство по делу об административном правонарушении прекращено ввиду недоказанности обстоятельств по делу.

¹ Орлов П. Невиновен – получай. Расходы на адвоката в деле о нарушении КоАП вернули // Российская газета. - Федеральный выпуск. № 84(6952). 19.04.2016.

Указанное свидетельствует о необоснованности привлечения истца к административной ответственности и является достаточным основанием для возложения на указанный орган обязанности по возмещению вреда, выразившегося в расходах на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении»¹.

Далее рассмотрим механизм привлечения к производству по делу об административном правонарушении представителей институтов гражданского общества в качестве понятых. В параграфе 1.3 первой главы подробно были рассмотрены различные формы и методы общественного контроля, например:

- взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления;
- иные формы, не противоречащие ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»².

Подтверждением наличия определенного взаимодействия между подразделениями по вопросам миграции и представителями гражданского общества является проведенный социологический опрос сотрудников ОВД (см. приложение 1).

Кроме того, мониторинг информации рубрики «Новости» официального сайта ГУ МВД России по Краснодарскому краю (результаты приведены в приложении 2) демонстрирует наличие совместно проведенных мероприятий сотрудниками ОВД с представителями общественности.

Приведенные выше данные дают право предполагать, что при реализации совместных мероприятий, проводимых во взаимодействии сотрудников подразделений по вопросам миграции и общественности, может возникнуть ситуация, при которой будут обнаружены признаки административного правонарушения, процессуальное оформление которого потребует участия понятых. В этом случае возникнет необходимость привлечения в качестве понятых членов общественного совета при территориальном органе МВД России.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 14.06.2021).

В качестве примера подобного привлечения смоделируем ситуацию, когда при осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства в иных формах, представитель общественного совета при краевом главке полиции совместно с сотрудниками ОВМ посещает потребителей государственных услуг в сфере миграции. Целью подобного мероприятия является получение отзыва о качестве предоставленных услуг в сфере миграции непосредственно от потребителя этих услуг¹. В ходе подобного посещения места пребывания потребителя государственных услуг сотрудники ОВД совместно с общественником обнаруживают иностранного гражданина, который нарушил режим пребывания на территории Российской Федерации, выразившийся в уклонении от выезда из страны по истечении срока пребывания. Ответственность (административный штраф в размере от 2 000–5 000 руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации) за данное административное правонарушение предусмотрена ч. 1.1. ст. 18.8. КоАП РФ («Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния»). В подобной ситуации возникает необходимость применения такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ), которое подлежит процессуальному оформлению. В тех случаях, когда иностранный гражданин отказывается от подписи в протоколе административного задержания, то в присутствии понятых делается соответствующая запись (ст. 27.4 КоАП РФ).

Таким образом, механизм привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по

¹ Официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю. URL: <https://23.мвд.рф> (дата обращения: 14.06.2021).

делам об административных правонарушениях в качестве понятых можно представить в виде алгоритма следующих действий:

1. Осуществить совместное мероприятие с представителями институтов гражданского общества.

2. В случае выявления признаков административного правонарушения, предусматривающего применение определенных мер обеспечения производства, предложить общественникам принять участие в соответствующем производстве в качестве понятых.

3. При оформлении процессуальных документов сделать запись в протоколе об участии в деле понятых.

4. По завершении оформления процессуальных документов поинтересоваться у участников производства, в том числе у понятых, о наличии замечаний по поводу совершаемых процессуальных действий. После удостоверить процессуальные документы подписями понятых.

5. В некоторых случаях, в том числе и в примере, приведенном выше, опросить понятых в качестве свидетелей.

Привлечение членов общественных советов при территориальном органе МВД России в качестве понятых при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства позволит вывести административно-юрисдикционную деятельность органов внутренних дел на более качественный уровень, обеспечив поддержку общественности на любой из стадий производства. Подобное участие нивелирует возможные претензии со стороны общественности к сотрудникам органов внутренних дел в неправомерности или необоснованности применения тех или иных мер государственного принуждения.

В предыдущем разделе подробно освещались правовые вопросы привлечения к производству по делу об административном правонарушении представителей институтов гражданского общества в качестве специалиста. Членами общественных советов являются специалисты из различных отраслей общественной жизни, причем категории должностей данных специалистов (ректоры, генеральные директора, главные редакторы, представители духовенства, главы общественных организаций и фондов) не оставляют сомнения в их компетентности и осведомленности по целому ряду вопросов. Не останавливаясь на правовых аспектах привлечения в качестве специалиста члена общественного совета при

территориальном органе МВД России, раскроем организационные тонкости, представляя их в виде алгоритма последовательных действий.

1. Изначально необходимо выяснить, в какой отрасли знаний необходим специалист. Учитывая предмет и объект настоящего исследования, а также понимая, что сфера исполнения миграционного законодательства в той или иной мере затрагивает и иные сферы общественной жизни, то можно предположить, что существует необходимость участия в производстве разноплановых специалистов. Однако, принимая во внимание статистические данные, а также то, что правонарушения экстремистской направленности являются наиболее общественно опасными деяниями, рассмотрим механизм привлечения специалиста в производство по делу об административном правонарушении экстремистской направленности. Для участия в деле об административном правонарушении экстремистской направленности необходим специалист, обладающий соответствующими знаниями. В качестве такового можно привлечь и руководителя одной из образовательных организаций, который имеет лингвистическое образование и соответственно может дать компетентную консультацию по вопросам наличия в тексте призывов, содержащих признаки экстремизма. Кроме руководителей образовательных организаций, в качестве специалиста по сходному делу об административном правонарушении может быть привлечен и представитель духовенства. В ряде случаев члены общественных советов из представителей духовенства обладают ученой степенью кандидата или доктора богословия (кандидата или доктора теологических наук), что дает возможность высказывать экспертное мнение по применению и толкованию книг, отнесенных к Священному Писанию. Иными словами, специалист (член общественного совета при территориальном органе МВД России) в состоянии определить, имеет ли отношение публикация, цитата и прочее к Священному Писанию или относится к радикальным ответвлениям традиционно российских конфессий.

2. Определившись с областью знаний, в которой необходимо компетентное мнение специалиста, следует получить предварительное согласие от конкретного представителя института гражданского общества. В связи с этим следует отметить, что

представители духовенства довольно активно сотрудничают с органами государственной власти, осуществляя консультации в таких сферах, как религиоведение, социология религии, политология. Приведем пример. Советником спикера Госдумы РФ В. Володина на общественных началах является первый зампред Синодального отдела Московского патриархата по взаимоотношениям Церкви с обществом и средствами массовой информации А. Щипков¹. При этом, как правило, при каждом территориальном подразделении МВД России в состав общественного совета входит представитель духовенства от одной из традиционных конфессий (в том числе и отвечающий за внешние связи конкретной конфессии с правоохранительными органами). В Краснодарском крае таковым является священник Русской православной церкви настоятель Храма святого преподобного Сергея Радонежского Б. Черных². Необходимо отметить, что правом вызова специалиста, в соответствии со ст. 25.8 КоАП РФ, обладают судьи (мировые судьи); органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях; должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях.

3. Непосредственный вызов специалиста. Заметим, что КоАП РФ раскрывает способ вызова специалиста, однако не регламентирует метод вызова. Так, в ст. 25.15 указывается: «Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату». Исходя из этого, ряд исследователей, с позицией которых нельзя не согласиться утверждают, что вызов

¹ Представитель РПЦ стал советником Володина по религиозным вопросам. URL: <https://news.rambler.ru> (дата обращения: 15.06.2021).

² Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. URL: <https://23.мвд.рф> (дата обращения: 15.06.2021).

специалиста может осуществляться всеми возможными способами, предоставленными современными реалиями (личное уведомление, уведомление с помощью средств связи (телефонной, почтовой, электронной и др.)¹.

4. Непосредственное участие представителя общественности в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста. Рассматривая непосредственное участие представителя общественности в производстве, следует обозначить границы подобного участия. В правоприменительной практике субъекты правоприменения зачастую сталкиваются с проблемной ситуацией, когда привлекают специалиста в производство по делу об административном правонарушении, то ожидают от него экспертного заключения. Подобный подход является ошибочным и говорит о смешивании представлений о компетенции специалиста и эксперта по КоАП РФ. Однако положения гл. 25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и определение Конституционного Суда² Российской Федерации к компетенции специалистов относят «оказание технической помощи в проведении конкретных действий (фотографирование, отбор образцов для экспертизы и т. п.), которая не предполагает совершение им самостоятельных процессуальных действий... и не предусматривает возможности проведения экспертизы специалистом»³. Таким образом, участвующий в деле специалист лишь может высказать свое компетентное мнение по отнесению того или иного документа к доказательствам, а также о выявлении в тексте признаков экстремистских высказываний, которые в дальнейшем будут отобраны и направлены на экспертизу.

Таким образом, привлечение представителей институтов гражданского общества в качестве специалистов при производстве по делам об административных правонарушениях позволит

¹ Анохина Н.В., Жамборов А.А. Организационные особенности привлечения специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2017. № 3 (61). С. 157.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью ТПО «Татгидромаш» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом 11 пункта 1 статьи 31 и статьей 96 Налогового кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2016 № 1749-О. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 15.06.2021).

³ Там же.

качественно и своевременно осуществить сбор доказательственной базы, что в дальнейшем обеспечит неотвратимость наказания.

Рассмотрим механизм привлечения к производству по делу об административном правонарушении представителей институтов гражданского общества в качестве переводчика. При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации ключевая роль отводится такому участнику, как переводчик. Важность переводчика обусловлена тем, что, как правило, субъектами данной категории административных правонарушений, выступают иностранные граждане и лица без гражданства, которые могут не владеть русским языком. Именно поэтому обеспечение участия переводчика является важнейшим и обязательным условием, посредством которого будет реализовываться конституционное право на защиту (ст. 46 Конституции РФ).

Механизм привлечения переводчика к участию в деле об административном правонарушении во многом сходен с выше-рассмотренными процедурами, осуществляемыми в отношении иных участников (защитник, специалист, понятой). Кроме того, если сравнивать административно-процессуальные статусы переводчика и специалиста, то можно прийти к выводу о их большой схожести. Не может не обратить на себя внимание, что даже такой важный элемент административно-правового статуса, как ответственность, является идентичной для целого ряда участников производства, в том числе для свидетеля, специалиста, эксперта, переводчика и, выражается в виде административного штрафа от 1 000–1 500 руб. (ст. 17.9 КоАП РФ «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод»).

В целях исключения дублирования приведенных выше механизмов привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве иных участников остановимся лишь на особенностях реализации подобного механизма. Опуская пункты выбора среди членов общественного совета лица, владеющего языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об

административном правонарушении, а также получения предварительного согласия на таковое от этих лиц, перейдем непосредственно к процессуальным особенностям.

1. Необходимо четко понимать, что участие в деле об административном правонарушении, субъектом которого будет иностранный гражданин (либо любой человек, не владеющий русским языком и заявляющий ходатайство о привлечении переводчика), является реализацией конституционного права на апелляцию. Соответственно, неудовлетворение подобного ходатайства, а равно непривлечение к участию в производстве по делу об административном правонарушении переводчика лишает возможности лица, в отношении которого ведется производство, ознакомиться с материалами дела, тем самым грубо нарушая его права на защиту.

2. Следует осуществлять перевод не только общения сотрудников подразделений по вопросам миграции с иностранным гражданином, но и всех процессуальных документов, составляемых в отношении иностранца. Копии самих процессуальных документов, а также переведенный текст вручается под подпись лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

3. Участие переводчика оформляется путем занесения данных о нем в протокол по делу об административном правонарушении, а также в иные процессуальные документы. Переводчик расписывается в каждом подготовленном им документе, при этом еще и знакомится под подпись об ответственности за заведомо ложный перевод.

4. Участие в деле об административном правонарушении члена общественного совета при территориальном органе МВД России в качестве переводчика окажет положительное влияние на человека, в отношении которого ведется соответствующее производство, а также станет гарантией транспарентности и законности всех применяемых мер государственного воздействия.

5. В дальнейшем в случае необходимости опроса переводчика, которым был член общественного совета при территориальном органе МВД России, его не придется долго искать и вызывать повестками, поскольку в общественный совет входят люди, всегда открытые для диалога с органами внутренних дел.

Таким образом, вышеизложенное дает основание сделать следующие выводы.

1) Привлечение представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делам об административных правонарушениях возможно как лицом, в отношении которого ведется соответствующее производство, так и сотрудниками органов внутренних дел, и судьями, причем к производству по делу об административном правонарушении инициативно человек может привлекать защитника или представителя. Во всех остальных случаях привлечением участников (специалиста, понятого, переводчика) должно заниматься лицо, осуществляющее производство либо суд, однако никто не может лишить права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на заявление ходатайства о привлечении того или иного участника.

2) Механизм привлечения членов общественного совета в качестве участников производства по делу об административном правонарушении возможен лишь после анализа данных о наличии у них соответствующей квалификации, знаний и опыта. Кроме того, решающим моментом в принятии решения об их участии в производстве является наличие желания на участие в подобных мероприятиях.

3) Участие представителей институтов гражданского общества в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере миграционного законодательства можно рассматривать как реализацию сразу нескольких форм общественного контроля, таких как форма взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления и иные формы, не противоречащие ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что участие членов общественных советов при территориальных органах МВД России в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере нарушения миграционного законодательства позволит обеспечить высокую степень законности, объективности и прозрачности данной деятельности, что, несомненно, будет способствовать повышению репутационного имиджа органов государственной власти. Кроме того, участие общественников в производстве по

делам об административных правонарушениях в качестве защитников, понятых, специалистов или переводчиков будет являться действенной реализацией заявленных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы ее основных направлений. При этом общественник, непосредственно вовлеченный в производство по делу об административном правонарушении в качестве одного из участников, будет являться своеобразной гарантией соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

3. Формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг

3.1. Современное состояние взаимодействия органов внутренних дел с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг

Современное состояние взаимодействия ОВД с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг сводится к проведению проверок территориальных подразделений по вопросам миграции членами общественных советов при территориальном органе МВД России. Как правило, процедура проверок носит довольно консервативный характер. В связи с этим следует привести типичные примеры общественных проверок, результаты которых были размещены на официальных сайтах ГУМВД России по Краснодарскому краю, ГУ МВД России по Ростовской области и МВД по Республике Крым. В целях демонстрации различных аспектов проведения общественных проверок подразделения ОВД, занимающегося предоставлением государственных услуг, приведем размещенную информацию в полном объеме.

1. Информация, содержащаяся на официальном сайте ГУ МВД России по Краснодарскому краю: «Представитель Общественного совета при краевом Главке оценил работу отдела оформления заграничных паспортов. 19 марта 16:04. Представитель Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю настоятель Храма преподобного Сергия Радонежского отец Богдан

посетил отдел оформления заграничных паспортов Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю и осуществил проверку подразделения в полном соответствии с методическими рекомендациями МВД России.

Предварительно общественник изучил отзывы граждан на общедоступных ресурсах в сети Интернет и ознакомился с уровнем удовлетворенности работы сотрудников по линии УВМ. В сопровождении начальника отдела М. Усенко активист начал проверку с оценки удобства расположения, транспортной доступности, наличия уличных указателей и возможности посещения подразделения маломобильными группами населения.

Руководитель ознакомила проверяющего с работой отдела, а также подробно рассказала о полномочиях сотрудников. Отец Богдан осмотрел служебные помещения, где проводится прием граждан, а также проверил наличие общедоступной актуальной информации на стендах и достоверность указанных телефонных номеров. С положительной стороны отмечено отсутствие очереди, высокое качество общения сотрудников с посетителями и минимальные временные затраты при прохождении процедур приема и выдачи документов.

Нарушений в ходе мониторинга деятельности отдела не выявлено, однако общественник отметил, что отсутствие уличных указателей затрудняет поиск подразделения в жилом массиве.

В рамках рабочей встречи представитель Общественного совета обсудил с руководством отдела оформления заграничных паспортов Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю вопросы недопустимости совершения в процессе служебной деятельности действий или бездействий коррупционного характера»¹.

2. Информация, содержащаяся на официальном сайте ГУ МВД России по Ростовской области: «Члены общественных советов при Главном управлении МВД России по Ростовской области на постоянной основе проводят проверки качества предоставляемых услуг, оказываемых жителям региона подразделениями по вопросам миграции МВД России.

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Рубрика «Новости». URL: <https://23.mvd.rf> (дата обращения: 15.06.2021).

Заместитель председателя Общественного совета при отделе МВД России по Сальскому району И. Смыков проверил работу местного подразделения, выполняющего работу по предоставлению государственных услуг в сфере миграции. Существенных нарушений и замечаний в ходе проверки не выявлено, мелкие рабочие замечания устранялись на месте. Практика подобных мероприятий дает возможность оценить работу органов внутренних дел и достичь открытого диалога полиции и общества.

Качество предоставляемых населению услуг оценивается по критериям удобства территориального расположения подразделения по делам миграции, состояния помещений, доступности справочной информации для посетителей, корректности и профессионализма сотрудников и количества времени, затраченного на оказание услуг»¹.

3. Информация, содержащаяся на официальном сайте МВД по Республике Крым: «В рамках акции «Гражданский мониторинг», направленной на укрепление доверия между гражданами и органами внутренних дел, а также реализацию полномочий по осуществлению общественного контроля за деятельностью полиции, член общественного совета при МВД по Республике Крым А. Супрун проверил качество оказания населению государственных услуг в сфере миграции. В сопровождении начальника отделения по вопросам миграции ОМВД России по Симферопольскому району Д. Худякова общественник побывал в помещении, где ведется работа с гражданами, обратил внимание на актуальность материалов, размещенных на информационных стендах, пообщался с посетителями, поинтересовался их мнением о работе территориального отдела по вопросам миграции. Замечаний в адрес сотрудников полиции не поступило.

Начальник отделения по вопросам миграции рассказал общественнику об основных направлениях работы подразделения и оказываемых услугах гражданам. А. Супрун дал положительную оценку работе проверяемого подразделения»².

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Ростовской области. Рубрика «Новости» (публикация за 17.05.2019). URL: <https://61.mvd.rf> (дата обращения: 15.06.2021).

² Официальный сайт МВД по Республике Крым. Рубрика «Новости» (публикация за 01.10.2020). URL: <https://82.mvd.rf> (дата обращения: 16.06.2021).

Анализ деятельности подразделений по вопросам миграции (см. приложение 1) дает основание полагать, что данные примеры являются типичными для большинства субъектов и отражают современное состояние взаимодействия ОВД с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг.

Характеризуя проведенные мероприятия с позиций действующего законодательства, следует отметить, что они были проведены в форме общественной проверки с использованием метода предварительного знакомства с отзывами о подразделении и метода проверки стендов. Положительным моментом в данных мероприятиях является то, что общественники предварительно знакомы с отзывами о подразделениях.

Следует отметить, что в настоящее время любой человек (а не только представитель институтов гражданского общества) имеет возможность ознакомиться с отзывами о работе подразделений по вопросам миграции предоставляющих государственные услуги. Так, посредством проекта «Ваш контроль»¹ субъект общественного контроля в период подготовки проверки может осуществить мониторинг поступивших отзывов о работе того или иного подразделения. Этот портал дает возможность не только оставлять отзывы о качестве государственных услуг, но и в последующем обобщать их. Работа в рамках проекта «Ваш контроль» регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации № 1284 от 12.12.2012², согласно которому потребителям государственных услуг предоставляется возможность оценивать качество оказания последних. В целях сбора отзывов и

¹ Ваш контроль. URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения: 26.06.2021).

² Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 16.06.2021).

оценки качества государственных услуг на федеральном уровне создан телефонный центр. Кроме того, для сбора мнений используются терминальные устройства, расположенные возле каждого окошка оператора предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах. Помимо всех вышеперечисленных каналов сбора информации о качестве предоставляемых услуг, существует возможность оставить отзыв через интернет-портал «Государственные услуги»¹. Иными словами, при желании потребитель имеет возможность оставить свой отзыв о работе конкретного подразделения по предоставлению государственных услуг в сфере миграции. Задача субъектов контроля (ведомственного или общественного) скрупулезно проанализировать каждый отзыв и провести (инициировать) проверку в случае выявления признаков нарушения миграционного законодательства должностными лицами.

Помимо указанных способов сбора информации о качестве предоставляемых услуг, возможности IT при поддержке неравнодушных представителей институтов гражданского общества позволяют не только аккумулировать информацию о трудностях получения документов в сфере миграции, но и предавать эту информацию огласке, что, в свою очередь, заставляет специалистов в сфере предоставления соответствующих государственных услуг более качественно осуществлять свои функциональные полномочия. Так, в качестве примера подобной деятельности можно привести реализацию инициированного в июне 2018 г. членом Общественного совета при МВД России М. Симоньян проекта «Не один на один», направленного на защиту законных прав соотечественников, живущих за рубежом и желающих вернуться в Россию, а также на оказание содействия людям, сталкивающимся с трудностями при оформлении документов для получения российского гражданства, вида на жительство и иных миграционных услуг. Всего за 3 года работы в проект обратилось более ста человек, оказана помощь в оформлении разрешительных

¹ Портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 16.06.2021).

документов 69 гражданам, находившимся в сложной ситуации. Телеканалом Russia Today освещено 95 таких историй¹.

Возвращаясь к интернет-ресурсам, следует отметить, что при обращении на сайт «Ваш контроль» (раздел «Рейтинги») Управления по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю можно обнаружить оценки по различным критериям деятельности данного подразделения. В частности, к таковым критериям относятся:

- качество услуги в целом (оценка получается из SMS-сообщения);
- время предоставления государственной услуги;
- время ожидания в очереди при получении государственной услуги;
- вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственной услуги;
- комфортность условий в помещении, в котором предоставляется государственная услуга;
- доступность информации о порядке предоставления государственной услуги.

Анализ выставленных оценок с 2017 г. (при максимальной оценке 5 баллов не опускается ниже 4,6) позволяет вести речь о высоком уровне удовлетворенности граждан предоставляемыми государственными услугами в сфере миграции, что, в свою очередь, косвенно подтверждает соблюдение сотрудниками ОВД миграционного законодательства.

Однако знакомство с отдельными отзывами, позволяет выявить наличие определенных проблемных моментов. Так, размещенный на сайте «Ваш контроль» отзыв № 628443² на процесс предоставления государственной услуги «Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное

¹ Информационно-справочные материалы ГУВМ МВД России «Об эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации».

² Ваш контроль. URL: <https://vashkontrol.ru/reviews/628443> (дата обращения: 16.06.2021).

проживание в Российской Федерации» ставит под сомнение сложившееся положительное впечатление о всеобщей удовлетворенности в этом вопросе. В данном отзыве иностранный гражданин поднимает проблему низкого качества предоставления государственной услуги «Выдачи вида на жительство». В целях повышения объективности суждений о существующем положении вещей в рассматриваемой сфере приведем цитату данного отзыва:

«Здравствуйте! Из перечня государственных услуг почему-то на сайте «Ваш контроль» отсутствует государственная услуга «Выдача вида на жительство». Я, иностранный гражданин (гражданство Украина), родился в Курской области в 1983 году, где и прожил до 1989 года. Русский язык – мой родной язык. Затем мы переехали на Украину. В 2015 году вне квоты получил разрешение на временное проживание. Прошел год и вот решил обратиться за услугой «Выдача вида на жительство». Хожу уже месяц по адресу: г. Краснодар ул. Дзержинского, 100/5, но никак не могу попасть к специалисту на прием. Сегодня 2 июня 2017 года выходит специалист и выдает талончики проживающим не в Краснодаре, у которых заканчивается РВП, беременным и инвалидам, а остальные – свободны. Люди с 2 часов ночи занимают очереди!!!»¹.

Далее отзыв содержал вопросы гражданина относительно возможности получения им искомой услуги.

Несмотря на столь негативный отзыв, сотрудниками подразделения по вопросам миграции ГУМВД России по Краснодарскому краю был дан ответ, по сути содержащий лишь разъяснение действующего законодательства. На ответ сотрудников подразделений по вопросам миграции гражданином был повторно направлен отзыв, содержащий следующий текст:

«Общая информация, которую можно найти в Интернете, никакой конкретики. Вопрос по организации приема Краснодарским миграционным центром не решен. Куда подавать документы для признания носителем русского языка никто не дал. Общие фразы...»².

¹ Ваш контроль. URL: <https://vashkontrol.ru/reviews/628443> (дата обращения: 16.06.2021).

² Там же.

Подобный подход не может удовлетворять ни потребителя государственных услуг, ни граждан, ни общество в целом, поэтому при подготовке к проведению проверки подразделений по вопросам миграции представители общественности обязаны тщательно ознакомиться не только с общей оценкой работы подразделения, но и с конкретными отзывами людей и ответами на них должностных лиц, и лишь после этого приступать непосредственно к общественной проверке. Негативные отзывы как выражение неудовлетворенности потребителей качеством предоставления государственных услуг должны становиться предметом общественных (публичных) слушаний с приглашением начальника конкретного подразделения по вопросам миграции, о работе которого был оставлен негативный отзыв. Протоколы соответствующих общественных слушаний в обязательном порядке должны направляться в территориальные подразделения органов внутренних дел и приобщаться к материалам служебных проверок с последующим отчетом перед общественностью о принятии мер должностными лицами.

Необходимо акцентировать внимание на необходимости комплексного подхода при подготовке общественного контроля, а именно субъекту проверки следует не просто знакомиться с оценками деятельности конкретного подразделения, но и вникать в суть каждого обращения, оставленного на сайте «Ваш контроль». Следует обратить внимание и на то, что если в ходе проверки будет подтвержден факт неисполнения или ненадлежащего исполнения миграционного законодательства по вине руководителя, то к последнему должны быть применены меры дисциплинарного взыскания, вплоть до снятия с должности¹.

¹ Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 16.06.2021).

Таким образом, следует отметить, что в настоящее время взаимодействие ОВД с общественностью в основном строится на организации общественного контроля подразделений по вопросам миграции, занимающихся предоставлением государственных услуг. Кардинальное отличие одного от другого заключается лишь в том, что в процессе предоставления государственных услуг осуществляется сбор оценки о качестве последних от широкого круга представителей общества. При этом потребителям государственных услуг предоставлена возможность использовать различные платформы сети Интернет (Единый портал государственных и муниципальных услуг, портал «Ваш контроль») и тем самым производить оценку деятельности подразделений ОВД по различным критериям доступности государственных услуг в сфере миграции. Обращает на себя внимание не только возможность оценивания деятельности подразделений, но и возможность оставления отзывов о работе подразделения в целом или конкретного сотрудника в частности. Зачастую от внутриведомственного контроля ускользает негативная информация, оставленная потребителями государственных услуг в сфере миграции о деятельности того или иного подразделения, именно поэтому взаимодействие с представителями общественности в этой сфере приобретает особую важность и значимость. Кто как не само общество заинтересовано в доскональном соблюдении буквы закона. Поэтому от тщательной подготовки общественников к проведению проверки исполнения миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг будет зависеть их качество и соответственно уровень удовлетворенности потребителей услуг.

В качестве алгоритма подготовки и проведения общественной проверки при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг можно указать обязательный перечень следующих действий¹:

– знакомство с отзывами о работе конкретного подразделения в сети Интернет;

¹ См. приложение 3 (Блок-схема осуществления общественного контроля в иной форме).

– осуществление запроса информации в ОВД о нарушении законности в подразделении, предоставляющем государственные услуги (согласно положениям Федерального закона «О полиции», граждане и общественные объединения вправе получать информацию о деятельности полиции, непосредственно затрагивающую их права, поэтому данный пункт вполне обоснован и не должен вызывать затруднений в реализации)¹;

– вынесение полученной информации на общественные (публичные) слушания с приглашением начальника ОВМ, предоставляющего государственные услуги;

– направление протокола проведения общественных слушаний в ОВД в целях приобщения к материалам служебной проверки по фактам нарушения законодательства в сфере миграции и должностными лицами;

– проведение выездной проверки конкретного подразделения.

В завершение необходимо отметить, что современное состояние взаимодействия ОВД с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг не отличается оригинальностью, носит устоявшийся, консервативный характер, что позволяет вести речь о наличии определенной доли формализма. В целях ухода от формального подхода в такой важной для общества сфере, как исполнение миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг, следует применять иные методы получения информации, а также иные механизмы реагирования на нее. В качестве универсального алгоритма при подготовке общественной проверки в рассматриваемой сфере следует использовать приведенный выше перечень действий субъекта контроля за исполнением миграционного законодательства. Применение новых подходов при назначении проверок и реагировании на полученную информацию о нарушении законодательства позволит уйти от формализма, что соответственно приведет к повышению качества предоставления государственных услуг и повысит уровень доверия граждан к государству в целом.

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 17.06.2021).

3.2. Инновационные формы и методы осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг

В целях повышения эффективности общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг субъектам контроля необходимо скрупулезно отслеживать всю информацию, содержащую отзывы потребителей услуг. При этом полагаться лишь на отзывы, оставленные на портале «Ваш контроль», собранные посредством терминальных устройств, расположенных возле окон операторов предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах, а также на оценки, полученные через интернет-портал «Государственные услуги» было бы не совсем правильно. Не редки случаи, когда после предоставления государственной услуги сам оператор выставляет себе положительную оценку на терминале, а сотрудник, вовлеченный в процесс предоставления государственной услуги, под анонимным «ником» публикует положительный отзыв о работе своего подразделения. Таким образом, мнение граждан о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции не всегда доходит до субъектов общественного контроля. Объективность оставленных отзывов весьма сомнительна. Поэтому, осуществляя подготовку к общественной проверке, представители институтов гражданского общества должны осуществлять мониторинг не только официальных ресурсов и интернет-порталов, но и стараться получить информацию из иных источников.

В качестве инновационного метода осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг можно предложить нестандартный подход к сбору информации о качестве последних. Так, хорошо зарекомендовавший себя процесс короткого опроса граждан на выходе из избирательных участков (экзитпол) может быть применен и в деятельности субъектов общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг.

Смоделируем ситуацию, когда гражданин обратился в подразделение по вопросам миграции или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг и не оставил о работе соответствующего подразделения отзыв ввиду различных на то причин (среди наиболее распространенных причин игнорирования опроса о качестве услуг следует назвать компьютерную неграмотность, нехватку времени, отсутствие доверия подобного рода учету мнений, а также ментальность наших соотечественников, оставляющих отзывы лишь в самых «тяжелых» случаях, когда с человеком обошлись грубо либо же отказали в предоставлении архиважной для него государственной услуги). На выходе из подразделения необходимо проводить экзитпол, который поможет «достучаться» практически до каждого потребителя государственных услуг в сфере миграции и выявить возможные факты нарушения миграционного законодательства со стороны должностных лиц. Непосредственно осуществить краткий опрос граждан о качестве предоставляемых услуг способны студенты юридических факультетов (о необходимости их привлечения уже отмечалось ранее). Расширение субъектов общественного контроля путем привлечения к указанной деятельности студенческих отрядов юридических факультетов позволит вовлечь социально активную категорию граждан нашей страны к процессу государственного управления, а также обеспечит обучающимся возможность прохождения различных видов практик, как учебных, так и внеучебных. В настоящее время процесс обучения по юридическим специальностям в вузах связан с необходимостью освоения таких дисциплин, как Административное право, Государственная служба, Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов, Гуманитарное право. Дидактические единицы указанных дисциплин в той или иной мере направлены на изучение миграционного законодательства и на особенности его применения. Именно поэтому привлечение студентов для проведения экзитполов позволит не только расширить круг субъектов общественного контроля, но и создаст надежный практический фундамент для освоения выше-названных дисциплин обучающимися по юридическим специальностям (необходимость интегрирования в процесс обучения практико-ориентированных форм и методов подготовки слуша-

телей уже отмечалась в научной литературе¹). Участие обучающихся юридических факультетов в указанном мероприятии регламентируется совместными соглашениями (договорами) о сотрудничестве между образовательной организацией и общественным советом при территориальном органе МВД России (подобное сотрудничество уже осуществляется, поскольку, как было указано выше, председателями общественных советов при подразделениях МВД России выступают руководители крупнейших вузов страны). Анализ правоприменительной практики не позволяет утверждать о наличии действующих договоров о сотрудничестве между вузами и общественными советами при территориальных органах МВД России, однако имеются договоры (соглашения) между территориальными (региональными) подразделениями органов внутренних дел и ведущими вузами страны. В качестве примера можно привести получившую широкое распространение практику создания на базе территориальных отделов ОВД филиалов кафедр, ранее описанную в научной литературе (курсанты имели возможность отрабатывать полученные теоретические знания в рамках внеучебной практики в процессе учебного года)². Имеющийся положительный опыт следовало бы распространить и на общественные советы при территориальных органах МВД России. Студенческие отряды, собрав данные экзистпола о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции, обрабатывают их путем применения методов исследования социологической информации и передают членам общественного совета при территориальном подразделении МВД России, которые, в свою очередь, используют полученные данные для подготовки и проведения общественной проверки.

¹ Затолокин А.А. Интеграция в учебном процессе как один из детерминантов повышения качества образования // Социально-психологические и педагогические детерминанты формирования и развития профессиональной мотивации курсантов и слушателей в процессе обучения в образовательных организациях системы МВД России: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (18 нояб. 2016 г.) / отв. ред. А.А. Андреев. Хабаровск: Дальневосточный институт МВД России, 2017. С. 157.

² Богун О.Н., Затолокин А.А. О некоторых вопросах взаимодействия образовательных учреждений и территориальных подразделений МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. (23 мая 2014 г.) г. Краснодар, 2014.

Предложенный метод получения данных от потребителей государственных услуг является наиболее выгодным по сравнению с традиционным сбором информации через интернет-порталы. Отмечая выгодность и новизну такого метода, как экзитпол, все же заметим, что использовать его необходимо с уже ставшими традиционными методами, такими как получение информации через интернет-порталы «Ваш контроль», «Государственные услуги», а также телефонный центр и терминальные устройства для сбора мнения граждан, расположенные возле окон операторов предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах.

Следующий нестандартный метод сбора информации о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции, позволяющий повысить эффективность контроля за исполнением миграционного законодательства со стороны институтов гражданского общества, – это использование возможностей популярных мессенджеров. Следует отметить, что события, связанные с пандемией новой коронавирусной инфекции, в том числе локдауны, перевод различных сфер оказания услуг в дистанционную форму, детерминировали повышение значимости различных мессенджеров в межличностном общении. При этом не могут не обратить на себя внимание публикации, посвященные гипотетической возможности использования в административной деятельности полиции современных информационно-телекоммуникационных возможностей¹, предоставляемых популярными мессенджерами. В настоящее время существует множество групп в популярных мессенджерах, объединяющих самые широкие слои общества по различным критериям. Это и различного рода чаты для жителей конкретной местности (дома, микрорайона, города и т. п.), специализированные чаты для представителей конкретной профессии, а также группы, объединяющие любителей кинофильмов, меломанов и иных лиц. Большинство субъектов общественного контроля относятся к наиболее активной части нашего социума, это представители медийной сферы, сферы образова-

¹ Затолокин А.А., Кашешова З.Р. Противодействие молодежному экстремизму участковыми уполномоченными полиции // Теория и практика административного права и процесса: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина. 2019. С. 94.

ния, торговли, искусства, а также иных общественных сфер. Наличие в качестве членов общественных советов подобных лиц позволяет предположить, что они по роду своей профессиональной или общественной деятельности состоят в качестве участников групп популярных мессенджеров. Поэтому, в целях получения информации о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции субъекты общественного контроля могут и должны использовать возможности групп в мессенджерах. В качестве демонстрации подобной гипотетической возможности представим ситуацию, при которой член общественного совета при территориальном органе МВД России, ознакомившись с данными, содержащимися на официальных интернет-порталах «Ваш контроль» и «Государственные услуги» проводит голосование о качестве предоставления услуг в группах популярных мессенджеров. Анкеты для голосования могут содержать всего несколько вопросов, по которым с большой долей вероятности можно определить, сталкивался ли гражданин с нарушением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг или нет. В качестве вопросов можно использовать следующие варианты: «Устраивает ли Вас качество работы подразделений по вопросам миграции (конкретного подразделения)?»; «Удовлетворены ли Вы качеством предоставления государственной услуги (получение паспорта, получение загранпаспорта и прочее)?»; «Сталкивались ли Вы с грубым отношением со стороны сотрудников подразделений по вопросам миграции при предоставлении государственных услуг?»; «Нарушались ли сроки предоставления государственных услуг в сфере миграции?». При этом, формулируя вопросы для интернет-голосования в мессенджере, члену общественного совета необходимо исходить из того, на какую категорию респондентов они будут направлены. Так, если голосование проводится в обычном чате, то формулировку вопросов необходимо упростить и максимально уйти от юридических терминов, если же, наоборот, голосование проводится в группе специалистов, то вопросы должны содержать формулировки из конкретных источников права. Далее, при сопоставлении ответов, полученных путем голосования в группах мессенджеров и официальных оценках на портале «Ваш контроль» можно выявить их сходство или отличие. Значительное отклонение результатов

интернет-голосования и оценок на портале «Ваш контроль» позволит субъекту проверки определиться с конкретной формой и методом общественного контроля. Так, например, при контрасте ответов в группах мессенджеров и официальных порталах «Ваш контроль» и «Государственные услуги» представитель институтов гражданского общества обязан провести тщательную проверку и реализовать обязательный перечень действий, указанный в качестве алгоритма при подготовке и проведении общественной проверки в предыдущем параграфе.

Подводя итог, необходимо сделать выводы.

1. Применение новых форм и методов осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг сопряжено с необходимостью получения объективной информации о качестве последних. В целях повышения объективности сведений об уровне удовлетворенности потребителей государственных услуг в сфере миграции необходимо осуществлять сбор данных не только из официальных источников (портал «Ваш контроль», «Государственные услуги»), но и из альтернативных, применяя при этом нестандартный, инновационный метод получения информации.

2. В качестве одного из возможных нестандартных методов получения отзывов о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции следует использовать краткий опрос граждан об удовлетворенности услугами – экзитпол, проводить который следует слушателям юридических факультетов в рамках учебных и внеучебных практик. Отмечая важность привлечения к указанной выше деятельности студентов юридических факультетов (в том числе и для их будущей специальности), все же необходимо указать, что и студенты любых специальностей могут оказать пассивную помощь в вопросах сбора необходимой информации, а именно факультетов журналистики, социологии, да и вообще представители волонтерских организаций. Однако привлечение студентов вузов и волонтеров для проведения экзитполов позволит не только расширить круг субъектов общественного контроля, но и создаст надежный практический фундамент для освоения вышеназванных дисциплин обучающимися. Результаты экзитполов после соответствующей обработки пере-

даются членам общественного совета при территориальном подразделении МВД России, которые, в свою очередь, используют полученные данные для подготовки и проведения общественной проверки.

3. Новым методом сбора информации о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции, позволяющим повысить эффективность контроля за исполнением миграционного законодательства со стороны институтов гражданского общества, является использование возможностей популярных мессенджеров.

Указанные нестандартные методы получения информации о качестве предоставления государственных услуг в сфере миграции следует применять в совокупности с традиционными методами. Подобный подход позволит добиться высокой объективности информации об уровне удовлетворенности граждан процессом получения услуг, будет способствовать выявлению фактов нарушения миграционного законодательства и тем самым сделает контроль за его соблюдением более конкретным, адресным.

Заключение

В завершение учебного пособия сформулируем следующие выводы.

1. Правовую основу участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства составляет целая система источников права, которую можно представить в пяти уровнях. Несмотря на разнообразие нормативных правовых актов (в том числе и по юридической силе), входящих в названную выше систему, следует отметить, что все они создают единый действенный правовой механизм, позволяющий вести речь о полном законодательном урегулировании различных аспектов участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства.

2. Проведенное анкетирование среди сотрудников ОВД выявило, что сотрудники ОВМ не знают наиболее типичных представителей институтов гражданского общества, не видят для себя плюсов в совместной с ними деятельности по контролю за исполнением миграционного законодательства, не желают делегировать часть контрольных полномочий общественникам. Выходом из подобной ситуации должен стать комплекс мер, затрагивающий как деятельность подразделений по вопросам миграции, так и институтов гражданского общества. С одной стороны, необходимо интегрировать в процесс подготовки сотрудников ОВД вопросы, раскрывающие совместную деятельность ОВД и представителей институтов гражданского общества (подготовку можно осуществлять как по очной форме обучения, так и в рамках заочного обучения и повышения квалификации). С другой стороны, следует выработать транспарентные механизмы создания НКО, которые бы были готовы и хотели бы осуществлять совместную деятельность по контролю за исполнением миграционного законодательства, преследуя при этом не меркантильные цели освоения бюджетов различного уровня за счет оказания социальных услуг, а достижение общественных благ.

3. Несмотря, казалось бы, на удовлетворительную работу представителей институтов гражданского общества по контролю

за исполнением миграционного законодательства, все же проведенный анализ подобной деятельности позволил высветить целый ряд проблемных моментов, устранить которые можно посредством следующих мер:

- необходимо расширять перечень применяемых форм общественного контроля (в том числе и за счет комбинирования наиболее традиционных из них);

- следует привлекать к общественным проверкам студенческие отряды (при заключении договоров о сотрудничестве между общественными советами при МВД Российской Федерации и вузами).

Формы и методы участия институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства следует выбирать с учетом действующего правового поля. Вовлечение в указанную деятельность иных субъектов, кроме общественных советов при территориальных органах внутренних дел, должно осуществляться исходя из принципа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

4. Правовую основу участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях составляют: Конституция Российской Федерации, международные договоры, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административные регламенты в сфере миграционного законодательства. При этом, несмотря на важность регулируемых вопросов всеми вышеперечисленными источниками права, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях все же является наиболее востребованным при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства представителями институтов гражданского общества. Именно в КоАП РФ подробно урегулирован административно-правовой статус всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

5. Необходимо обеспечить широчайшее участие в производстве по делам об административных правонарушениях членов общественных советов при территориальных органах МВД России. Общественники, непосредственно вовлеченные в производство

по делу об административном правонарушении в качестве одного из участников, будут являться своеобразной гарантией соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

6. Современное состояние взаимодействия ОВД с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг не отличается оригинальностью, носит устойчивый, консервативный характер, что позволяет вести речь о наличии определенной доли формализма. В целях ухода от формального подхода в такой важной для общества сфере, как исполнение миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг, следует применять иные методы получения информации о качестве последних, а также иные механизмы реагирования на нее. В рамках настоящего исследования был выработан универсальный алгоритм при подготовке общественной проверки в рассматриваемой сфере (см. приложение 3).

7. Применение нестандартных форм и методов осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг сопряжено с необходимостью получения объективной информации о их качестве. В целях повышения объективности сведений об уровне удовлетворенности потребителей государственных услуг в сфере миграции необходимо осуществлять сбор данных не только из официальных источников (портал «Ваш контроль», «Государственные услуги»), но и из альтернативных, применяя при этом нестандартный, инновационный метод получения информации в том числе экзитпол и интернет-опрос в популярных мессенджерах.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://study.garant.ru>.
2. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.
3. Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.
4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ// ИПО «Гарант». URL: <https://study.garant.ru>.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. зак. от 21.07.2014 № 212-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.
6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.
7. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622. URL: <https://study.garant.ru>.
8. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668. URL: <https://study.garant.ru>.
9. Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.07.2011 № 1027. URL: <https://study.garant.ru>.
10. Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306. URL: <https://study.garant.ru>.

11. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284. URL: <https://study.garant.ru>.

12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: <https://study.garant.ru>.

14. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. URL: <https://study.garant.ru>.

15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью ТПО «Татгидромаш» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом 11 пункта 1 статьи 31 и статьей 96 Налогового кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2016 № 1749-О. URL: <https://study.garant.ru>.

16. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: приказ МВД России от 13.11.2017 № 851. URL: <https://study.garant.ru>.

17. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного

учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг: приказ МВД России от 10.12.2020 № 856. URL: <https://study.garant.ru>.

18. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации: приказ МВД России от 08.06.2020 № 407. URL: <https://study.garant.ru>.

19. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства: приказ МВД России от 04.12.2019 № 907. URL: <https://study.garant.ru>.

20. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. URL: <https://study.garant.ru>.

21. О порядке подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: приказ МВД России от 26.02.2018 № 109. URL: <https://study.garant.ru>.

22. Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 01.12.2016 № 777. URL: <https://study.garant.ru>.

23. Анохина Н.В., Жамборов А.А. Организационные особенности привлечения специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2017. № 3 (61).

24. Затолокин А.А. История создания и развития института государственных услуг в сфере миграции // Общество и право. 2020. № 4 (74).

25. Затолокин А.А., Нехай А.Ю. Критерий допустимости участия институтов гражданского общества в осуществлении функций контроля законодательства // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2021. № 1 (51).

**Результаты проведенного анкетирования
сотрудников подразделений по вопросам миграции,
осуществляющих федеральный государственный контроль
(надзор) в сфере миграции, производство по делам
об административных правонарушениях
и предоставление государственных услуг**

В анкетировании приняли участие 202 сотрудника подразделения по вопросам миграции (из них 34 сотрудника УВМ УМВД России по Астраханской области; 31 сотрудник – УВМ МВД по Республике Крым; 85 сотрудников – УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю; 52 сотрудника – УВМ ГУ МВД России по Ростовской области).

1. Какие институты гражданского общества, влияющие на миграционные процессы, Вам известны?

1. Не известны – 89,4 %.

2. Знаю о существовании менее 5 НКО – 8,2 %.

(указаны названия нескольких в качестве примера: «Гражданское содействие»; правовой центр «Мемориал»; Международный альянс «Трудовая миграция»; органы МСУ (охрана порядка, патрули); нотариусы; адвокаты; фирмы, оказывающие юридические, экономические, семейные услуги; НКО «Федерация мира и согласия»; Национальный общественный комитет «Российская семья»).

3. Знаю о существовании 5 и более НКО – 2,4 % *(укажите названия нескольких в качестве примера: общественные советы; «Гражданское содействие»; национальные диаспоры; культурные объединения; церкви).*

2. Какие существуют проблемные моменты в сфере исполнения миграционного законодательства?

1. Доминирование на рынке труда мигрантов – 23 %.

2. Преступность и правонарушения, совершаемые этническими группами приезжих граждан – 40 %.

3. Коррупция, произвол со стороны представителей органов государственной власти – 4 %.
4. Несовершенство законодательной базы – 28 %.
5. Сложные алгоритмы предоставления государственных услуг в сфере миграции – 1 %.
6. Отток населения – 3 %.
7. Нежелание представителей общественности участвовать в решении проблемных вопросов в сфере миграции – 1 %.

3. Как бы Вы оценили уровень общественной активности граждан, их включенность в процесс осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства?

1. Очень высокий – 8,4 %.
2. Скорее высокий – 10,9 %.
3. Средний – 30 %.
4. Скорее низкий – 29,4 %.
5. Очень низкий – 7,2 %.
6. Затрудняюсь ответить – 14,1 %.

4. Если Вы считаете, что уровень общественной активности жителей недостаточно высокий, то каковы основные причины этого?

1. Они мало знают о деятельности институтов гражданского общества – 9 %.
2. Не верят, что от них что-либо зависит и они могут на что-либо повлиять – 22 %.
3. Занятость своими делами, нет времени – 24 %.
4. Нет интереса к общественной деятельности – 16 %.
5. Считают, что это бесполезная работа – 1 %.
6. Низкий уровень доверия власти – 2 %.
7. Они считают, что для этого есть специальные организации – 12 %.
8. Они считают, что власть должна заниматься решением этих вопросов – 12 %.
9. Затрудняюсь ответить – 2 %.

5. Как Вы считаете, каким образом рядовой гражданин может участвовать в контроле миграционного законодательства?

1. Добросовестным исполнением своих гражданских обязанностей и соблюдением законов – 70 %.
2. Участием в различных политических организациях – 1 %.
3. Участием в деятельности общественных объединений – 5 %.
4. Участием в акциях протеста (митинги, забастовки, голодовки) – 0 %.
5. Участием в добровольных народных дружинах или внештатным сотрудничеством с ОВД – 5 %.
6. Обращением в средства массовой информации (газеты, радио, телевидение) – 1 %.
7. Обращением в органы власти различного уровня – 11 %.
8. Рядовой гражданин никак не может повлиять на общественные события – 7 %.
9. Иное – 0 %.

6. На реализацию каких именно функций направлена деятельность Вашего подразделения?

1. Осуществление федерального государственного контроля (надзора), в том числе и за соблюдением миграционного законодательства – 25 %.
2. Осуществление административно-юрисдикционной деятельности, в том числе и в сфере производства по делам об административных правонарушениях – 7 %.
3. Предоставление государственных услуг – 67 %.
4. Другие (УВЧ, информационная справочная) – 1 %.

7. Как давно Вы служите в подразделении?

1. Менее 1 года – 5 %.
2. 1–3 года – 29,4 %.
3. 4–5 лет – 17,6 %.
4. 6–10 лет – 15 %.
5. 11–15 лет – 9 %.
6. 15 лет и более – 24 %.

8. Каков численный состав Вашего подразделения?

1. До 10 человек – 12 %.
2. 11–50 человек – 84 %.
3. 51–100 человек – 0 %.
4. 101–200 человек – 0 %.
5. 201–500 человек – 2 %.
6. 501–1000 человек – 1 %.
7. Более 1000 человек – 1 %.

9. Какое количество добровольцев (волонтеров) было привлечено к оказанию помощи в Вашей профессиональной деятельности в текущем 2021 году?

1. Не привлекали – 98 %.
2. До 10 человек – 1 %.
3. 11–50 человек – 1 %.
4. 51–100 человек – 0 %.
5. 101–200 человек – 0 %.
6. 201–500 человек – 0 %.
7. 501–1000 человек – 0 %.
8. Более 1000 человек – 0 %.

10. В каких мероприятиях, связанных с осуществлением контроля за исполнением миграционного законодательства, Вы принимали участие совместно с представителями общественности в текущем 2021 году?

1. Не принимали участия – 62,3 %.
2. Осуществление общественного контроля в сфере миграции (охрана общественного порядка, выявление лиц, нарушающих миграционное законодательство) – 14 %.
3. Процессуальные действия по административным правонарушениям в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (в качестве специалиста, переводчика и т. д.) – 0,7 %.
4. Предоставление государственных услуг иностранным гражданам и лицам без гражданства (в том числе беженцам и/или вынужденным переселенцам) – 23 %.

11. Укажите главные трудности в деятельности Вашего подразделения?

1. Трудностей не испытываем – 30,7 %.
2. Нехватка кадров – 35,1 %.
3. Недостаточная заинтересованность граждан – 2 %.
4. Несовершенство законодательной базы – 26,3 %.
5. Отсутствие взаимодействия с институтами гражданского общества – 2 %.
6. Отсутствие методического обеспечения по решению конкретных задач – 2,9 %.
7. Другое (уровень заработной платы и т. д.) – 1 %.

12. Как бы Вы оценили систему взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества в сфере контроля миграционного законодательства?

1. Да, есть эффективная система взаимодействия – 24,4 %.
2. Есть система взаимодействия, но она недостаточная – 38,6 %.
3. Такой системы нет – 37 %.

13. Согласны ли с утверждением, что при ослаблении государственного контроля в сфере миграционного законодательства основным субъектом данной деятельности должна становиться общественность?

1. Да – 31,5 %.
2. Нет – 68,5 %.

14. Возможно ли делегировать определенные контрольные полномочия в сфере миграционного законодательства от органов внутренних дел общественности?

1. Да, но при условии осуществления подобного контроля только НКО военно-патриотической направленности (например, казачеству) – 20 %.
2. Да, но при условии осуществления подобного контроля только представителям этнических групп (диаспорам и т. п.) – 5 %.
3. Нет, ни о каком перераспределении полномочий говорить нельзя – 75 %.

15. Поступала ли в Ваше подразделение в текущем 2021 году информация с конкретными предложениями от представителей институтов гражданского общества по осуществлению совместного контроля за соблюдением миграционного законодательства?

1. Да, неоднократно (указаны идеи и предложения) – 14 %.

2. Нет – 86 % (названы причины: представители института гражданского общества обращаются в основном при возникновении трудностей у граждан при получении госуслуг, не имея предложений и идей).

Результаты мониторинга информации официального сайта Главного управления МВД России по Краснодарскому краю, рубрика «Новости» (URL: <https://23.mvd.rf>)

Мониторинг информации официального сайта Главного управления МВД России по Краснодарскому краю за 2018–2021 гг. позволяет выделить наиболее часто встречающиеся формы общественного контроля.

№ п/п	Форма общественного контроля и исходные данные мероприятия	Методы общественного контроля и краткое содержание мероприятия
2018 г.		
1	<p>Общественная проверка.</p> <p>«Председатель Общественного совета проверил работу отдела по вопросам миграции Управления МВД России по городу Краснодару».</p> <p>17 Декабря 2018 10:40 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.mvd.rf)</p>	<p>«Председатель Общественного совета при Управлении МВД России по городу Краснодару Евгений Лобачев в очередной раз посетил с проверкой отдел по вопросам миграции Управления МВД России по городу Краснодару.</p> <p>При проверке Евгений Лобачев обратил внимание на наличие пандуса и кнопки вызова сотрудников для маломобильных граждан».</p>
2019 г.		
2	<p>Иная форма взаимодействия (совместное посещение потребителей государственных услуг в сфере миграции).</p> <p>«В Краснодаре полицейские и общественники навестили в больнице тяжело больного подростка».</p> <p>08 Февраля 2019 09:52 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.mvd.rf)</p>	<p>«Четыре года назад София Ткаченко и ее сын получили в России временное убежище. В очередной раз София обратилась в подразделение по вопросам миграции, когда ее ребенку врачи диагностировали страшный диагноз. Российское гражданство стало для Софии и ее сына единственной возможностью получать необходимое лечение.</p> <p>Услышав из новостей о непростой судьбе Софии и ее ребенка, мало кто остался равнодушным. В полицию поступило множество звонков с предложениями помощи этой семье. Не остался в стороне и представитель Общественного совета при краевом главе полиции Василий Бабак... «В настоящее время мы готовим необходимый пакет документов для получения этой семьей российского гражданства», – рассказала сотрудник управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю капитан полиции Ольга Жукова».</p>

2020 г.		
3	<p>Общественный мониторинг.</p> <p>«В Краснодаре общественная комиссия провела мониторинг качества предоставления госуслуг по линии миграции».</p> <p>01 Декабря 2020 13:49 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля за качеством предоставления госуслуг населению представитель Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю Олег Бойченко и Общественного совета при городском управлении полиции Лариса Величко оценили работу сотрудников отдела по вопросам миграции УМВД России по г. Краснодару (центральный округ)... С положительной стороны отмечена доступность всей необходимой для граждан информации, которая размещена на стендах.</p> <p>Во время проверки проведены беседы с гражданами о качестве полученных государственных услуг. Жалоб и замечаний в адрес сотрудников полиции не поступило».</p>
4	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Апшеронском районе общественники проверили качество оказания госуслуг полицией».</p> <p>11 Января 2020 09:16 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля за деятельностью полиции представители Общественного совета при Отделе МВД России по Апшеронскому району посетили отдел по вопросам миграции. Общественники обратили внимание на наличие пандуса и кнопки вызова сотрудника для людей с ограниченными возможностями здоровья, отметили удобство записи на прием в телефонном режиме.</p> <p>По результатам проверки представители общественности положительно оценили работу отдела по вопросам миграции ОМВД России по Апшеронскому району по оказанию государственных услуг населению».</p>
5	<p>Иная форма взаимодействия (совместный прием граждан).</p> <p>«Начальник ГУ МВД России по Краснодарскому краю совместно с представителем Общественного совета провел прием граждан».</p> <p>14 Января 2020 17:24 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«Начальник ГУ МВД России по Краснодарскому краю генерал-майор полиции Владимир Андреев совместно с представителем Общественного совета при краевом главке Максимом Осадником провел прием граждан... Представитель Общественного совета при краевом главке Максим Осадник отметил, что руководителями подразделений органов внутренних дел совместно с общественниками принимаются все возможные меры, чтобы вопросы, с которыми обращаются граждане в ходе личных приемов, были решены».</p>

6	<p>Общественная проверка.</p> <p>«На Кубани общественники провели комплекс мероприятий по проверке деятельности полиции, в том числе качества предоставления государственных услуг».</p> <p>18 Марта 2020 14:26 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В Геленджике, Каневском и Славянском районах представители общественных советов провели проверку качества предоставления государственных услуг подразделениями по вопросам миграции.</p> <p>В рамках мероприятия активисты осмотрели помещения, в которых осуществляется прием граждан, изучили имеющуюся документацию, в том числе размещенную на информационных стендах, убедились в актуальности и доступности сведений для граждан».</p>
7	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Краснодарском крае активисты проверили качество оказания госуслуг по линии миграции».</p> <p>09 Июля 2020 09:4418 Марта 2020 14:26 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках осуществления общественного контроля над деятельностью полиции представители Общественных советов при территориальных органах МВД России на районном уровне Краснодарского края регулярно проверяют работу полиции по линии предоставления государственных услуг населению...</p> <p>По итогам проверок нарушений не выявлено, работа правоохранителей оценена положительно».</p>
8	<p>Общественная проверка.</p> <p>«На Кубани общественники проверяют предоставление госуслуг полицией»</p> <p>21 Июля 2020 12:39 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля за качеством предоставления госуслуг населению представитель Общественного совета при Отделе МВД России по Отрадненскому району Юлия Тонаканян оценила работу сотрудников местного отдела по вопросам миграции. Общественница обратила внимание на доступность необходимой для граждан информации, размещенной на стендах в отделении по вопросам миграции, а также наличие пандуса для маломобильных граждан. В рамках проверки представитель Общественного совета пообщалась с пришедшими на прием гражданами. Жалоб и замечаний в адрес сотрудников полиции не поступило».</p>

9	<p>Общественный мониторинг.</p> <p>«Общественники Курганинского района принял участие в акции «Гражданский мониторинг»».</p> <p>08 Августа 2020 09:27 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках акции «Гражданский мониторинг» член Общественного совета при ОМВД России по Курганинскому району Вадим Полторак проверил организацию работы по предоставлению государственных услуг населению в отделе по вопросам миграции. Общественник осмотрел помещения приема и выдачи документов, проверил актуальность справочных сведений на информационных стендах, обратил внимание на соблюдение мер санитарно-эпидемиологической и личной безопасности при оказании государственных услуг населению».</p>
10	<p>Общественный мониторинг.</p> <p>«На Кубани в рамках акции «Гражданский мониторинг» общественники проверили отделы по вопросам миграции».</p> <p>13 Августа 2020 09:01 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В ходе акции «Гражданский мониторинг» в целях общественного контроля за деятельностью полиции представителем Общественного совета при ОМВД России по Ейскому району Игорь Некипелов посетил отдел по вопросам миграции. Общественник отметил внимательное и доброжелательное отношение сотрудников полиции во время приема граждан. Особое внимание обратил на информационные стенды, находящиеся в доступном для граждан месте, а также полноту и достоверность размещенной информации. Актуальность справочной информации не вызвала замечаний. Инспектор отдела по вопросам миграции капитан полиции Татьяна Рогова подробно рассказала о предоставляемых услугах и способах их получения. Особое внимание было уделено тому, как быстро и удобно можно получить государственные услуги через официальный сайт www.gosuslugi.ru».</p>

11	<p>Общественная проверка.</p> <p>«Представители Общественного совета Староминского района и г. Геленджика ознакомились с работой подразделений районного Отдела МВД России».</p> <p>24 Августа 2020 09:21 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«Представители Общественного совета при Отделе МВД России по городу Геленджик у Абакаров Ильдар, Солнопеков Николай и Варданян Сурен ознакомились с работой отдела по вопросам миграции Отдела МВД России по г. Геленджик у. Общественники оценили доступность и качество получения государственных услуг, отметив оснащённость рабочих кабинетов необходимой оргтехникой. Особое внимание активисты уделили информационным стендам с актуальной информацией для граждан и условиям, которые созданы для комфорта посетителей при оказании услуг».</p>
12	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Староминском районе общественник проверил работу отделения по вопросам миграции».</p> <p>12 Декабря 2020 09:37 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«Представитель Общественного совета при ОМВД России по Староминскому району в рамках осуществления общественного контроля за деятельностью полиции проверил качество предоставления государственных услуг в сфере миграции.</p> <p>Активист проверил наличие информационных стендов и актуальность справочных сведений, а также график работы подразделения и приема граждан. Начальник отделения по вопросам миграции проинформировала общественника об основных направлениях работы отделения, предоставляемых услугах и способах их получения».</p>
13	<p>Общественный мониторинг.</p> <p>«Представители общественности проверили работу подразделений Управления по вопросам миграции при краевом Главке».</p> <p>20 Августа 2020 10:03 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках Всероссийской акции «Гражданский мониторинг» представитель Общественного совета при ГУМВД России по Краснодарскому краю Сергей Петухов совместно с заместителем председателя Общественного совета при УТ МВД России по ЮФО Эдуардом Эдрисовым осуществили проверку отдела оформления разрешений на временное проживание и видов на жительство и отдела по вопросам трудовой миграции УВМ ГУМВД России по Краснодарскому краю... активисты начали проверку с осмотра территории, обратив особое внимание на то, что для людей с ограниченными возможностями в подразделении созданы все необходимые условия: пандусы, кнопка вызова и парковочные места... С положительной стороны отмечено отсутствие очереди и минимальные временные затраты при прохождении процедуры приема и выдачи документов».</p>

14	<p>Общественная проверка.</p> <p>«Общественным советом при главке проверено качество предоставления госуслуг в отделе по вопросам миграции».</p> <p>17 Февраля 2020 10:08 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках осуществления общественного контроля представитель Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю Владимир Шеверницкий проверил отдел по вопросам миграции УМВД России по г. Краснодару.</p> <p>В сопровождении начальника отдела Елены Василега общественник начал проверку с осмотра территории, обратив особое внимание на то, что для людей с ограниченными возможностями в подразделении созданы все необходимые условия: пандусы, кнопка вызова и парковочные места... С положительной стороны отмечено отсутствие очереди и минимальные временные затраты при прохождении процедуры приема и выдачи документов».</p>
2021 г.		
15	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Тбилисском районе общественники проверили работу отдела по вопросам миграции и дежурной части».</p> <p>04 Февраля 09:52 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля за деятельностью полиции представители Общественного совета при Отделе МВД России по Тбилисскому району проверили качество оказания населению государственных услуг в сфере миграции и посетили дежурную часть территориального органа.</p> <p>По итогам проверки работа дежурной части и отдела по вопросам миграции оценена положительно».</p>
16	<p>Общественная проверка.</p> <p>«На территории Краснодарского края продолжаются проверки качества оказания госуслуг населению».</p> <p>25 Января 13:06 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля представитель Общественного совета при Отделе полиции посетила отделение по вопросам миграции ОМВД России по Приморско-Ахтарскому району с целью проверки качества предоставляемых государственных услуг.</p> <p>Общественница обратила внимание на оформление информационных стендов и актуальность размещенной информации, осмотрела помещение, отметила наличие пандуса и кнопки вызова сотрудников полиции для людей с ограниченными возможностями».</p>

17	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Геленджике представители общественности проверили качество предоставления госуслуг отделом по вопросам миграции».</p> <p>26 Января 12:08 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках осуществления общественного контроля представители Общественного совета при Отделе посетили отдел по вопросам миграции полиции ОМВД России по городу Геленджику и проверили качество предоставления государственных услуг, в том числе посредством подачи заявлений граждан в электронном виде.</p> <p>Представители Общественного совета осмотрели помещение, где производится прием граждан, и обратили особое внимание на наличие пандуса и кнопки вызова сотрудников полиции для людей с ограниченными возможностями здоровья.</p> <p>По итогам проверки нарушений не выявлено, работа правоохранителей оценена положительно».</p>
18	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Староминском районе общественник проверил качество предоставления госуслуг в отделении по вопросам миграции».</p> <p>13 Февраля 09:52 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«Председатель Общественного совета при Отделе МВД России по Староминскому району Виктор Глухов проверил качество предоставления государственной услуги по добровольной дактилоскопической регистрации граждан.</p> <p>По итогам проверки член Общественного совета положительно оценил работу сотрудников полиции».</p>
19	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Ейске общественник проверил качество предоставления государственных услуг отделом по вопросам миграции».</p> <p>17 Февраля 09:43 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«В рамках общественного контроля за деятельностью полиции представитель Общественного совета при Отделе посетил подразделение по вопросам миграции ОМВД России по Ейскому району и проверил качество предоставления государственных услуг, в том числе посредством подачи заявлений граждан в электронном виде.</p> <p>При проверке общественник обратил особое внимание на оформление информационных стендов и актуальность графика приема граждан. Представитель общественности ознакомился с помещением, где производится прием граждан, и обратил особое внимание на наличие пандуса и кнопки вызова сотрудников полиции для людей с ограниченными возможностями.</p> <p>По итогам проверки нарушений не выявлено, работа правоохранителей оценена положительно».</p>

20	<p>Общественная проверка.</p> <p>«Представитель Общественного совета при краевом Главке оценил работу отдела оформления заграничных паспортов».</p> <p>19 Марта 16:04 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«Представитель Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю настоятель Храма преподобного Сергия Радонежского отец Богдан посетил отдел оформления заграничных паспортов Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю и осуществил проверку подразделения в полном соответствии с методическими рекомендациями МВД России... Отец Богдан осмотрел служебные помещения, где проводится прием граждан, а также проверил наличие общедоступной актуальной информации на стендах и достоверность указанных телефонных номеров. С положительной стороны отмечено отсутствие очереди, высокое качество общения сотрудников с посетителями и минимальные временные затраты при прохождении процедур приема и выдачи документов».</p>
21	<p>Общественная проверка.</p> <p>«В Белоглинском районе общественники проверили качество оказания госуслуг населению по линии миграции».</p> <p>28 Марта 11:23 официальный сайт ГУМВД России по Краснодарскому краю (URL: https://23.мвд.рф)</p>	<p>«С целью осуществления общественного контроля за деятельностью полиции представитель Общественного совета при Отделе МВД России по Белоглинскому району посетил отделение по вопросам миграции. Полицейские ознакомили общественника с перечнем государственных услуг, предоставляемых подразделением, и разъяснили преимущества подачи электронных заявлений через Единый портал госуслуг.</p> <p>Кроме того, активист проверил стенды с необходимой документацией, осмотрел помещение приема граждан и обратил особое внимание на наличие пандуса и кнопки вызова сотрудников полиции для людей с ограниченными возможностями.</p> <p>В результате проверки общественник положительно оценил работу сотрудников отделения по вопросам миграции».</p>

Блок-схема осуществления общественного контроля в иной форме



Оглавление

Пояснительная записка	3
Введение	4
1. Взаимодействие подразделений органов внутренних дел с общественностью при осуществлении общественного контроля в сфере миграции	7
1.1. Правовая основа участия представителей общественности в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства.....	7
1.2. Текущее состояние взаимодействия подразделений органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства (по результатам проведенного анкетирования).....	15
1.3. Формы и методы общественного контроля за исполнением миграционного законодательства.....	24
2. Взаимодействие органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации	32
2.1. Правовые основы участия представителей институтов гражданского общества в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.....	32
2.2. Механизм привлечения представителей институтов гражданского общества к участию в производстве по делам об административных правонарушениях.....	40
3. Формы и методы взаимодействия органов внутренних дел с представителями институтов гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг	55

3.1. Современное состояние взаимодействия органов внутренних дел с общественностью при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства в процессе предоставления государственных услуг.....	55
3.2. Инновационные формы и методы осуществления общественного контроля за исполнением миграционного законодательства при предоставлении государственных услуг.....	65
Заключение	72
Литература	75
Приложение 1.....	19
Приложение 2.....	85
Приложение 3.....	93

Учебное издание

Затолокин Александр Александрович

**Организационно-правовые аспекты осуществления контроля
за исполнением миграционного законодательства
представителями общественности**

Учебное пособие

Редактор *Т. Г. Кривошеева*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1821-8



Подписано в печать 24.01.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 5,6. Тираж 50 экз. Заказ 6.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.