



Виктор Васильевич ДЕНИСЕНКО,

профессор кафедры конституционного,
административного и гражданского права
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор
profdenisenko@mail.ru

БАЛАНС ЭФФЕКТИВНОСТИ МИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

THE BALANCE BETWEEN THE EFFECTIVENESS OF MIGRATION CONTROL AND THE PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION OF STATE FUNCTIONS

В статье исследуется проблематика соотношения эффективности реализации государственной функции по миграционному контролю и защиты прав личности в условиях цифровизации государственного управления. Анализируется противоречие между технологическими возможностями оптимизации государственных функций и конституционными гарантиями приватности. Рассматриваются критерии пропорциональности ограничений прав при внедрении цифровых инструментов в исполнение государственных функций. Формулируются принципы сбалансированного регулирования исполнения государственной функции миграционного контроля.

The article examines the relationship between the effectiveness of implementing the state function of migration control and the protection of individual rights in the context of digitalization of public administration. It analyses the contradiction between the technological opportunities for optimizing state functions and the constitutional guarantees of privacy. The criteria for the proportionality of restrictions on rights when introducing digital tools into the performance of state functions are considered. The principles for a balanced regulation of the implementation of the state function of migration control are formulated.

Ключевые слова: миграционный контроль, государственная функция, цифровизация, права личности, пропорциональность, автоматизированные решения, приватность, эффективность управления, процессуальные гарантии, публичное администрирование.

Keywords: migration control, state function, digitalization, individual rights, proportionality, automated decisions, privacy, management efficiency, procedural guarantees, public administration.

Цифровизация государственных функций представляет собой стратегическое направление развития современной системы публичного управления [10]. При этом защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях современного развития цифровых технологий остается одним из основополагающих на-

правлений деятельности органов публичной власти [4]. В рамках этого процесса миграционный контроль выделяется как одна из ключевых государственных функций, обеспечивающих национальную безопасность, правопорядок и регулирование общественных отношений в сфере миграции [9]. Однако внедрение цифровых технологий в исполне-



ние данной функции порождает требующую решения фундаментальную правовую проблему: поиск баланса между повышением эффективности государственного управления и соблюдением конституционных прав личности.

Р.Б. Булатов, выделяя «существующие проблемы, связанные с внедрением цифровых технологий в работу органов публичной власти и оказанием государственных и муниципальных услуг гражданам», отмечает, что «в современном мире, где цифровые технологии играют ключевую роль, важность защиты конституционных прав граждан в этой сфере становится все более очевидной»; при этом «по мере того как технологии развиваются, возникает неотложная потребность в обновлении и совершенствовании нормативных актов. Это необходимо для того, чтобы законодательство оставалось актуальным и способным адекватно реагировать на новые вызовы и угрозы в сфере информационных технологий» [5, с. 31-32].

А.Э. Евстратов и И.Ю. Гученков справедливо акцентируют внимание на том, что «цифровизация имеет двойственный характер, поскольку, несомненно, полезна для общества, делает жизнь удобнее, но при этом может вторгаться в частную жизнь индивида и, более того, использоваться для ограничения прав и свобод человека и усиления государственного контроля. Все это требует совершенствования правового регулирования и иных защитных механизмов для соблюдения прав и свобод граждан, включая установление пределов допустимого использования цифровых технологий» [6, с. 15].

Современное состояние государственного контроля и практика соблюдения прав и свобод граждан в России не может не вызывать тревогу, которая обусловлена и подтверждается нарастающим противоречием между технологическим развитием инструментов реализации государственных функций и недостаточностью правовых механизмов защиты прав личности в цифровой среде. Наиболее остро данное противоречие проявилось в России, как и в других развитых странах мира, в период пандемии коронавируса, ког-

да цифровой тоталитаризм принял очертания осязаемой угрозы. «В качестве примера можем привести уже функционирующую систему контроля за поведением человека, которая выходит пределы обычного мониторинга деятельности граждан и не ограничивается требованием по соблюдению ими правовых норм. Так, система «социального доверия» (рейтинга) предполагает «ранжирование индивида в зависимости от присвоенного ему рейтинга и исходя из этого предоставление гражданину особых льготных режимов либо ограничение в правах» [12, с. 44].

Сказанное в полной мере относится и к публичному управлению в сфере миграции. Расширение полномочий государственных органов по сбору и обработке персональных данных в рамках исполнения функции контроля, внедрение систем биометрической идентификации, использование алгоритмов для оценки миграционных рисков требуют теоретического осмысления с позиции баланса публичных и частных интересов. Важно понимать, что речь идет не просто о техническом обновлении процедур, а о трансформации самой сути реализации государственной функции.

Рассмотрение заявленной проблематики обуславливает необходимость анализа природы миграционного контроля как государственной функции, направленной на регулирование миграционных процессов, контроль за соблюдением миграционного законодательства и предотвращение нарушений в этой сфере.

В административно-правовой науке функции государственного управления определяют как «конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления» [2, с. 38]. В некоторых учебниках по административному праву приводится более общая (но в узком понимании государственного управления) дефиниция функции как «определенные направления деятельности по выполнению задач управления» [1, с. 12].

По мнению Н.Л. Мальцева, «функция должна выступать базовым, первичным эле-



ментом в определении полномочий любого органа и форм осуществления его деятельности и одновременно производной от характера поставленной задачи. Функции предопределяют в том числе и положение субъекта управления в той или иной системе даже наряду с существующим воздействием на тот же объект со стороны иных субъектов» [8, с. 27].

Также в теории административного права под государственной функцией понимается направление деятельности государства, выражающее его социальное назначение и реализуемое через систему полномочий государственных органов. Через рассмотрение соотношения категорий «функция» и «компетенция», между которыми, по мнению ряда выдающихся представителей отечественной науки, существует тесная связь, можно получить более полное представление о понятии функции.

Так, Ю.А. Тихомиров включает в содержание компетенции такие структурные элементы, как нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированную законом меру принятия решений и совершения действий. Установленные цели, точнее, устойчивая деятельность по их достижению признается публичной функцией [11, с. 55-56].

И.Л. Бачило также предложила понимать функцию как процесс реализации полномочий органа правовым, юридическим способом. В связи с этим, по ее мнению, функцию необходимо рассматривать как неотъемлемый элемент компетенции, так как представить ее вне компетенции органа чрезвычайно трудно [3, с. 53].

Б.М. Лазарев, подчеркивая связь между правами, обязанностями и функциями, сделал вывод о том, что «элементом компетенции является право и обязанность осуществлять ту или иную управленческую функцию... к определенным управляемым объектам» [7, с. 45-46].

Исходя из того, что «функция публичной власти характеризует внешнюю сторону ее деятельности, направление систематического и целенаправленного воздействия на соци-

альную среду для достижения поставленных целей в соответствии с предоставленными полномочиями» [8, с. 28], отметим, что миграционный контроль включает в себя полномочия по учету, надзору, выявлению нарушений и применению мер принуждения в сфере миграции.

Цифровизация трансформирует способ реализации этой функции. Традиционная модель предполагала непосредственный контакт должностного лица и мигранта, бумажный документооборот, дискреционные полномочия чиновника. Цифровая модель предполагает опосредованное взаимодействие через информационные системы, автоматизированную обработку данных, алгоритмическую оценку рисков. Это меняет саму структуру государственной функции: часть полномочий делегируется информационным системам, роль человека смещается от исполнителя к контролеру работы системы.

Такая трансформация создает новые правовые вызовы, поскольку возникает вопрос о пределах автоматизации государственной функции. Может ли функция по ограничению прав (например, запрет въезда) реализовываться полностью автоматически?

Центральное место в исследовании занимает анализ конфликта между эффективностью реализации государственной функции и защитой прав личности. Данный конфликт носит фундаментальный характер и обусловлен самой логикой цифровизации государственного управления.

Эффективность реализации государственной функции миграционного контроля в цифровую эпоху понимается прежде всего как способность государства своевременно идентифицировать мигрантов, отслеживать их перемещение, выявлять нарушения миграционного законодательства, предотвращать угрозы национальной безопасности с минимальными затратами ресурсов. Достижение этих целей требует максимального охвата данными, минимизации анонимности, автоматизации процессов принятия решений. Критериями эффективности становятся скорость обработки данных, процент выявленных нарушений, полнота информационных профилей.



Однако такая логика вступает в прямое противоречие с конституционными правами личности: правом на неприкосновенность частной жизни, правом на защиту персональных данных, правом на свободу передвижения, презумпцией добропорядочности. Цифровые системы контроля по своей природе стремятся к тотальной прозрачности объекта контроля, тогда как права личности предполагают определенную зону приватности, недоступную для государственного вмешательства.

Данное противоречие проявляется в нескольких аспектах реализации государственной функции. Чрезмерный акцент на правах личности без учета потребностей безопасности может парализовать функции миграционного контроля, создав риски для национальной безопасности. Необходим поиск баланса через принцип пропорциональности.

Принцип пропорциональности представляет собой ключевой правовой инструмент для обеспечения баланса между эффективностью реализации государственной функции и правами личности. В контексте цифровизации миграционного контроля данный принцип включает несколько элементов, ограничивающих государственное вмешательство.

Первый элемент – пригодность средства. Цифровые инструменты контроля должны быть действительно пригодны для достижения заявленных целей реализации государственной функции. Например, внедрение системы распознавания лиц должно обосновываться конкретными задачами безопасности, а не внедряться как самоцель цифровизации. Требуется оценка реальной эффективности технологии до ее внедрения в практику реализации функции.

Второй элемент – необходимость средства. Среди всех возможных средств достижения цели реализации функции должно быть выбрано наименее ограничивающее права. Если цель может быть достигнута менее инвазивными методами, они должны быть предпочтены. Например, если идентификация мигранта возможна через документ, не следует требовать биометрические данные без особой необходимости.

Третий элемент – соразмерность в узком смысле. Ограничения прав должны

быть соразмерны важности защищаемого публичного интереса в рамках реализации государственной функции. Массовый сбор биометрических данных всех мигрантов без дифференциации по уровням риска представляет собой непропорциональное ограничение прав. Требуется категорирование мигрантов по уровням риска с соответствующей дифференциацией мер контроля в рамках функции.

Четвертый элемент – процедурные гарантии. Даже пропорциональные ограничения требуют процессуальных механизмов защиты: право на информацию о сборе данных в рамках функции, право на доступ к своим данным, право на исправление ошибок, право на обжалование решений.

Действующее российское законодательство содержит отсылки к принципу пропорциональности, однако специальные нормы применительно к цифровому миграционному контролю в рамках реализации государственной функции отсутствуют. Это создает риски непропорционального ограничения прав при внедрении новых технологий контроля.

Особую проблематику в контексте баланса эффективности и прав представляет использование автоматизированных систем для принятия решений в рамках реализации государственной функции миграционного контроля. Возникает риск, обусловленный смещением ответственности за реализацию функции. При ошибке алгоритма возникает вопрос о том, кто несет ответственность: разработчик системы, оператор данных или должностное лицо, утвердившее решение. Размытие ответственности снижает уровень защиты прав и размывает субъектность государства при реализации функции.

Наряду с этим возникает также риск дискриминации алгоритмов при осуществлении контроля. Алгоритмы могут воспроизводить и усиливать существующие предубеждения. Например, система оценки рисков может необоснованно повышать уровень риска для мигрантов из определенных стран, что нарушает принцип равенства перед законом.

Для обеспечения баланса необходимо законодательное закрепление права на человеческое участие в принятии значимых решений



в рамках реализации государственной функции. Автоматизированная система может готовить проект решения, но окончательное решение по вопросам, затрагивающим права мигранта, должно приниматься должностным лицом как носителем властных полномочий. Также требуется право на пересмотр автоматизированного решения человеком по запросу мигранта.

Баланс между эффективностью реализации функции и правами личности невозможен без действенных механизмов судебной защиты. Однако судебная защита прав мигрантов в условиях цифровизации государственных функций сталкивается со специфическими проблемами.

Первая проблема – доказывание нарушений при реализации функции. Мигрант, полагаящий, что его права нарушены при использовании цифровой системы контроля, сталкивается с трудностями получения доказательств. Информация о работе алгоритмов, основаниях принятия решений, используемых данных часто недоступна для заявителя в силу режима служебной информации.

Вторая проблема – специализация судов при рассмотрении дел о цифровых функциях. Судьи общей юрисдикции не всегда обладают компетенцией для оценки законности использования сложных цифровых систем реализации государственных функций. Требуется развитие специализации судей по делам, связанным с цифровыми технологиями и защитой персональных данных.

Третья проблема – бремя доказывания в спорах о реализации функции. В спорах о цифровом контроле бремя доказывания законности обработки данных должно лежать на государственном органе, обладающем информацией о системе. Однако действующее законодательство не содержит специальных норм о распределении бремени доказывания в таких спорах.

Четвертая проблема – превентивная защита при внедрении функций. Судебная защита носит преимущественно последующий характер, тогда как нарушения прав при цифровом контроле могут иметь необратимые последствия (например, утечка биоме-

трических данных). Требуется развитие механизмов превентивного судебного контроля за внедрением цифровых систем реализации государственных функций.

Опираясь на результаты проведенного исследования, сформулируем принципы сбалансированного регулирования цифрового миграционного контроля как государственной функции.

Первый принцип – целевое ограничение реализации функции. Цифровые инструменты контроля могут использоваться только для заранее определенных законных целей реализации государственной функции. Запрещается использование данных, собранных для миграционного контроля, для иных целей без дополнительного правового основания.

Второй принцип – минимизация данных при исполнении функции. Сбор данных должен ограничиваться минимумом, необходимым для достижения целей реализации функции. Массовый сбор данных без дифференциации по уровням риска не допускается.

Третий принцип – временное ограничение хранения данных функции. Данные должны храниться только в течение срока, необходимого для достижения целей реализации функции. После истечения срока данные подлежат уничтожению, если иное не предусмотрено законом.

Четвертый принцип – прозрачность реализации функции. Мигранты должны быть информированы о сборе данных, целях обработки, сроках хранения, правах на доступ и исправление в рамках реализации функции. Скрытый сбор данных не допускается за исключением случаев, прямо предусмотренных законом для целей национальной безопасности.

Пятый принцип – человеческий контроль при осуществлении функции. Значимые решения, затрагивающие права мигрантов, не могут приниматься исключительно автоматизированной системой. Требуется человеческое участие и возможность пересмотра решения человеком как носителем властных полномочий.

Шестой принцип – подотчетность органа при реализации функции. Государственные



органы должны нести ответственность за законность использования цифровых систем контроля. Требуется ведение журналов обработки данных, возможность аудита систем, назначение ответственных лиц за реализацию функции.

Седьмой принцип – эффективная защита прав при цифровизации функции. Мигранты должны иметь доступ к эффективным механизмам обжалования решений, включая судебную защиту. Бремя доказывания законности обработки данных лежит на государственном органе.

Подводя итоги рассмотрения заявленной проблемы, сформулируем ряд выводов и положений.

Принцип пропорциональности представляет собой ключевой механизм балансирования, включающий требования пригодности, необходимости и соразмерности ограничений прав в рамках реализации государственной функции. Действующее законодательство содержит отсылки к данному принципу, однако специальные нормы применительно к цифровому миграционному контролю отсутствуют, что создает риски непропорционального ограничения прав.

Использование автоматизированных систем для принятия решений в рамках реализации государственной функции создает специфические риски: отсутствие индивидуализации, непрозрачность решений, смещение ответственности, дискриминация алгоритмов. Для минимизации данных рисков необходимо законодательное закрепление

права на человеческое участие в принятии значимых решений и права на пересмотр автоматизированного решения человеком.

Судебная защита прав мигрантов в цифровой среде сталкивается с проблемами доказывания нарушений, недостаточной специализацией судей, неопределенностью бремени доказывания, отсутствием механизмов превентивного контроля за внедрением государственных функций. Требуется развитие судебной практики в сторону более содержательного исследования баланса интересов и специализация судей по делам о цифровых технологиях.

Принципы сбалансированного регулирования цифрового миграционного контроля включают целевое ограничение, минимизацию данных, временное ограничение, прозрачность, человеческий контроль, подотчетность и эффективную защиту. Реализация данных принципов через законодательные изменения позволит обеспечить баланс между эффективностью государственного управления и защитой конституционных прав мигрантов в цифровой среде.

Дальнейшие исследования целесообразно направить на эмпирический анализ правоприменительной практики цифрового миграционного контроля, разработку конкретных механизмов реализации принципа пропорциональности при исполнении государственных функций, сравнительное исследование судебной защиты прав мигрантов в различных правовых системах.

Библиографический список

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть / под ред. А.П. Коренева. – М., 1999.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М., 2007.
3. Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М., 1976.
4. Булатов, Р.Б. Защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях современного развития цифровых технологий / Р.Б. Булатов // Ленинградский юридический журнал. – 2024. – N 2(76). – С. 89-102.



5. Булатов, Р.Б. Правовое регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в эпоху цифровизации / Р.Б. Булатов // Вестник Московского университета МВД России. – 2024. – № 4. – С. 30-33.
6. Евстратов, А.Э. Ограничение прав человека в эпоху цифровизации (постановка проблемы) / А.Э. Евстратов, И.Ю. Гученков // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2023. – Т. 20. – № 4. – С. 15-23.
7. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М., 1972.
8. Мальцев, Н.Л. К вопросу о понятии «функции публичной власти» / Н.Л. Мальцев // Вестник Пермского университета. – 2009. – Выпуск 1(3). – С. 25-33.
9. Мартынов, А.В. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции: понятие, особенности правового регулирования и проблемные вопросы совершенствования / А.В. Мартынов, В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 3. – С. 93-112.
10. Назаренко, Т.С. Цифровая трансформация государственного управления как стратегическое общественное благо / Т.С. Назаренко, И.С. Новикова // Стратегирование: теория и практика. – 2023. – Т. 3. – № 2. – С. 140-157.
11. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2005.
12. Трошинский, П.В. Цифровой Китай до и в период коронавируса: особенности нормативно-правового регулирования / П.В. Трошинский // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 1. – С. 44-58.